

# ***Kaikki työuralle!***

TYÖTTÖMIEN AKTIIVIPOLITIIKKA  
SUOMESSA

Toimittaneet

Vappu Karjalainen

Elsa Keskitalo

# KAIKKI TYÖURALLE!

TYÖTTÖMIEN AKTIIVIPOLITIIKKAA SUOMESSA

*Vappu Karjalainen & Elsa Kesitalo*  
(toim.)



TERVEYDEN JA  
HYVINVOINNIN LAITOS

© Kirjoittajat ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos  
Sopimuksellisuus sosiaali oikeudessa artikkelin  
© Toomas Kotkas ja Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kielenhuolto: Taina Ruottinen  
Graafinen suunnittelu: Seija Puro

Teema 18  
ISBN 978-952-245-887-2 (painettu)  
ISBN 978-952-245-888-9 (verkkojulkaisu)

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-888-9>

Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy  
Tampere 2013

## *Kirjoittajat*

*Liisa Björklund*, TT, kehityspäällikkö, Helsingin Diakonissalaitos

*Jaana Hallamaa*, TT, sosiaalietiikan professori, Helsingin yliopisto

*Kari Hämäläinen*, PhD in Economics, dosentti (työn taloustiede),  
johtava ekonomisti, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

*Raija Julkunen*, YTT, dosentti (yhteiskuntapolitiikka),  
Jyväskylän yliopisto

*Elsa Keskitalo*, VTT, yliopettaja, Diakonia-ammattikorkeakoulu

*Vappu Karjalainen*, YTT, dosentti (kuntoutuksen sosiaalipolitiikka),  
erikoistutkija, THL

*Toomas Kotkas*, OTT, yleisen oikeustieteen ja sosiaalioikeuden  
professori, Itä-Suomen yliopisto

*Peppi Saikku*, VTM, tutkija, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

*Matti Sihto*, YTT, dosentti (työpolitiikka), työmarkkinaneuvos,  
Työ- ja elinkeinoministeriö



## Sisällys

<i>Kirjoittajat</i> . . . . .	3
<i>Elsa Keskitalo &amp; Vappu Karjalainen</i> Mitä on aktivointi ja aktiivipolitiikka? . . . . .	7
<b>OSA I AKTIVOINTIPOLITIikka TULEE – PERIAATTEET</b>	
<i>Raija Julkunen</i> Aktiivipolitiikka hyvinvointivaltion paradigman muutoksena . . . . .	21
<i>Elsa Keskitalo</i> Tavoitteena aktiivinen kansalaisuus . . . . .	45
<i>Toomas Kotkas</i> Sopimuksellisuus sosiaali- ja terveyspalveluissa – esimerkkinä julkisen työvoimapolitiikan ja työttömyysturvan asiakassuunnitelmat . . . . .	73
<b>OSA II AKTIVOINTI TOTEUTUU – KÄYTÄNNÖT</b>	
<i>Vappu Karjalainen</i> Työttömän palvelujärjestelmän aktivoituminen . . . . .	99
<i>Peppi Saikku</i> Näkökulmia työttömän työkykyyn ja työkyvyn arviointiin . . . . .	120
<i>Liisa Björklund &amp; Jaana Hallamaa</i> Miten kannustaa ihmisiä työmarkkinoille eettisesti ja kestävästi? . . . . .	150
<b>OSA III AKTIVOINTIPOLITIikka JATKUU – TULEVAISUUS</b>	
<i>Kari Hämäläinen</i> Aktiivipolitiikan talouspoliittiset tavoitteet, tulokset ja merkitys yhteiskunnassa . . . . .	173
<i>Matti Sihto</i> Työllisyys- ja aktiivipolitiikan tulevaisuuden näkymiä . . . . .	190
<i>Vappu Karjalainen</i> Aktiivipolitiikan ajankohtaisuus . . . . .	207



## Mitä on aktivointi ja aktiivipolitiikka?

*P*uhe aktivoinnista on vuosien mittaan laajentunut yleisemmäksi aktiivisen kansalaisuuden diskurssiksi yhteiskunnassa.

Kädessäsi on kirja pitkittyneestä työttömyydestä, sen seurauksista ja ratkaisuyrityksistä Suomessa ja Euroopassa. Vaikka taloudellinen lama toistuvasti yhteiskunnassa voitetaan ja alkaa noususuhdanne, silti pitkäaikaistyöttömyydellä on taipumus jatkua vuodesta toiseen. Länsimaissa onkin alettu puhua rakenteellisesta työttömyydestä. Sen purkamiseen tarvitaan monia eri toimijoita ja laaja-alaista yhteiskuntapolitiikkaa.

Aktivointipolitiikassa on perimmältään kyse siitä, että työttömäksi jäänyt, työttömyysturvaa tai toimeentulotukea saava henkilö palaisi mahdollisimman nopeasti takaisin palkkatyöhön. Tavoitteena on, että työikäisten kansalaisten toimeentulo ei olisi pitkiä aikoja sosiaaliturvan varassa vaan heistä tulisi itseään (ja perhettään) elättäviä työssä käyviä veronmaksajia. Kyse on hyvinvointivaltion muutoksesta, jossa työllisyydestä on tullut aiempaa vahvemmin myös sosiaalipolitiikan tavoite. On alettu puhua aktiivisesta sosiaalipolitiikasta ja ylipäänsä aktiivipolitiikasta.

Työttömyyden estäminen ja hillitseminen on kaikissa länsimaisissa yhteiskunnissa ensiarvoisen tärkeää. Hyvinvointivaltion kestävyys



pohjaa työyhteiskuntaan ja siihen, että kansalaiset osallistuvat työelämään. Työttömien aktivointi on aina yhteiskuntapolitiikkaa, erityisesti talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikkaa. Yleisessä tarkastelussa se on työllisyyspolitiikkaa, jota Euroopassa myös aktiiviseksi työvoimapolitiikaksi kutsutaan. Kohdennetussa merkityksessä aktivoinnista puhutaan syrjäytymisvaarassa olevien nuorten ja pitkäaikaistyöttömien yhteydessä. Heihin kohdennettua politiikkaa kutsutaan aktivointipolitiikaksi ja/tai aktiiviseksi sosiaalipolitiikaksi. Aktivoinnissa työttömän kansalaisen vastuita ja velvollisuuksia hyvinvointiyhteiskunnassa määritellään uudelleen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että oikeus toimeentuloturvaan ja velvollisuus osallistua työhön tai koulutukseen kytkeytyvät aikaisempaa tiiviimmin yhteen.

Työikäisen väestön aktiivisuutta lisäävän politiikan taustalla on tarve hillitä hyvinvointivaltion sosiaaliturvamenoja. Erityisesti väestön ikääntyminen on tuomassa uudenlaisia väestötason tarpeita ja lisäämässä hyvinvointivaltion kustannuksia. Aktiivipolitiikan ja aktivoinnin taustalla voidaan nähdä myös ideologisia syitä. Erityisesti laajasti levinnyt uusliberaali talouspoliittinen suuntaus, joka pyrkii julkisen vallan kustannusten alentamiseen, on keskeinen taustavaikuttaja. Lisäksi globaali kansainvälinen kilpailu ja avoin talous ovat vähentäneet kansallista liikkumavaraa muun muassa verotuksen suhteen. (Pierson 2001; Bonoli ym. 2000; Taylor-Gooby 2008; Julkunen 2006.) Hyvinvointivaltion haasteet ja uudistamistrendit ovat yleismaailmallisia. *Raija Julkunen* ja *Matti Sihto* avaavat tässä kirjassa aktiivipolitiikan ja aktivoinnin kansainvälistä ja kansallista rantautumista vähitellen osaksi hyvinvointivaltiota ja sen sosiaali- ja työvoimapolitiikkaa.

Aktivointi on tarkoittanut hyvinvointivaltioiden tavoitteiden, säästöjen ja keinojen uudelleenarviointia sekä yleistä työkeskeisyyden lisääntymistä. Ratkaisuja haetaan pitkäaikaistyöttömyyteen ja siihen kytkeytyvään muuhun syrjäytymiseen. Erityistä huolta kannetaan nuorten työttömyydestä ja sen mahdollisista syrjäytymisvaikutuksista. Työllisyys- ja sosiaalipolitiikan lisäksi aktivointiin kytkeytyy terveys- ja koulutuspolitiikkaa kuin myös nuoriso- ja ikäpolitiikkaa.

Yleisesti voidaankin puhua *aktiivipolitiikasta*. Se pitää sisällään laaja-alaista toimintapolitiikkaa, joka tukee työikäisen väestön osallistumista työhön.

## **Yksilöön kohdistuva aktivointi**

Aktivointi on muuttanut yksilön ja yhteiskunnan suhdetta siitä, millainen se oli hyvinvointivaltion alkuvuosikymmeninä. Työttömän työttömyys- ja sosiaaliturvan saantiehtot ovat kiristyneet, ja hänellä on velvoite osallistua julkisen vallan hänelle osoittamiin työllistymis- ja aktiivitoimiin. Velvoitteet ovat vuosi vuodelta kiristyneet. Uutta aktiivisuuntauksessa on ollut työhön liittyvien velvollisuuksien liittäminen viimesijaiseen työttömyysturvaan ja sosiaalihuollon toimeentulotukeen. Myös heikossa asemassa olevilta työttömiltä on alettu vaatia aktiivisuutta.

Työttömyyden vuoksi etuuksia saavan henkilön tulee edistää omia työllistymismahdollisuuksiaan ja työnsaantiaan osallistumalla aktiivitoimiin. Näitä ovat muun muassa koulutus, työharjoittelu ja palkkatuettu työ. Säädösten mukaan osallistuminen aktiivitoimiin on työttömille sekä oikeus että velvollisuus. Mikäli työtön ei toimi velvoitteiden mukaan ja kieltäytyy hänen kanssaan sovituista aktiivitoimista, seurauksena voi olla sanktio kuten tuen alentaminen tai sen menetys määrääjäksi. Lähtökohtaisesti työttömän tulee osoittaa etsivänsä aktiivisesti työtä tai koulutuspaikkaa.

Aktivointi on tarkoittanut työttömien palveluvalikoiman kehittämistä ja palvelujen yksilöllisyyden lisäämistä. Yksilöllinen palvelu tarkoittaa asiakkaan ja viranomaisen yhdessä laatimia suunnitelmia ja sopimuksia, jotka ovat yleisesti käytössä työhön aktivoivissa palveluissa (Eischenhofer & Westerveld 2005). Esimerkkinä näistä ovat työnhakusuunnitelma ja aktivointisuunnitelma, joissa sovitaan työttömän työllistymistä edistävästä toimista ja niiden toteuttamisesta. Suunnitelmilla ja niiden sopimuksellisuudella on yhteys kansalaisen sosiaaliin oikeuksiin. *Toomas Kotkas* erittelee tässä kirjassa suun-

nitelmien käyttöä ja sosiaalioikeuden sopimuksellisuutta työttömän kansalaisen näkökulmasta.

## Aktiivipolitiikan uudistukset

Aktiivipolitiikan uudistuksia on tehty useimmissa hyvinvointivalti-oissa 1990-luvun alusta alkaen (Lødemel & Trickey 2011; van Berkel & Hørnemann Møller 2002; Gilbert & van Voorhis 2001; Valkenburg & van Berkel 2007; Hvinden & Johansson 2007). Sosiaaliturvaan on useimmissa maissa lisätty työhön kannustavia ja aktivoivia elementtejä. Eri maiden uudistuksissa on huomattavia yhtäläisyyksiä, minkä on arvioitu viittaavan ideoiden siirtymiseen maasta toiseen oppimisprosessien kautta. (Mm. Taylor-Gooby 2005.) Uusien ideoiden leviämisessä asiantuntijayhteisöillä on ollut merkittävä rooli. Kansainvälisistä järjestöistä OECD ja EU ovat aktiivisesti 1990-luvun alkupuolelta lähtien tukeneet työhön kannustavaa ja aktivoivaa politiikkaa julkaisuisaan ja ohjelmissaan (ks. Armingeon & Beyeler 2004).

Eri maiden hyvinvointipolitiikassa on nähtävissä kansainvälinen reformikeskustelu työn ensisijaisuudesta toimeentulon lähteenä ja parhaana keinona yhteiskunnalliseen osallisuuteen. Tässä yhteydessä sosiaali- ja työttömyysturvaa pidetään passiivisena etuutena, jonka saajia tulee aktivoida (mm. Serrano Pascual & Magnusson 2007). Työhön aktivoivan politiikan yksi keskeinen piirre on, että se hämärtää työllisyys- ja sosiaalipolitiikan rajaa ja tekee sen liukuvammaksi (Clasen & van Oorshot 2002). Kansainvälisessä keskustelussa aktiivoinnin suuntauksesta käytetäänkin hieman erilaisia käsitteitä. Puhutaan aktiivisesta sosiaalipolitiikasta, aktiivoinnista ja sosiaaliturvan liittämisestä työhön (linking welfare to work) tai työlinjasta (workfare).

Sosiaaliturvan uudistamisvaatimukset alkoivat 1980-luvulla Yhdysvalloissa, jossa yleistyi sikäläisen hyvinvointijärjestelmän ideologinen kritiikki. Tukijärjestelmien katsottiin vahvistavan etuusriippuvuutta työhön integroinnin sijaan (Murray 1984; Mead 1986; ks. Deacon 2002). Yhdysvalloista onkin lähtöisin käsite *workfare* (työlin-

ja, vrt. welfare), jolla viitataan viimesijaisen toimeentuloturvan tiukaan työsidonaisuuteen. Sittemmin workfarella on alettu tarkoittaa vastikkeellista toimeentuloturvaa. (Lødemel 2004). Yhdysvallat otti 1990-luvulla käyttöön myös toimeentulotuen (social assistance) tiukat työllistymisehdot (Handler 2006). Yhdysvaltojen mallit alkoivat vähitellen levitä Eurooppaan, ja samoja periaatteita alettiin omaksua erityisesti Iso-Britanniassa.

Euroopassa ensimmäisiä aktivointiuudistusten toteuttajia 1990-luvulla olivat Iso-Britannian ohella Tanska ja Hollanti. Iso-Britanniassa kehitys oli erityisen nopeaa työväenpuolueen (New labour) otettua hallitusvastuun vuonna 1997. Anthony Giddens (1994) kehitteli ideologiaa ns. kolmannen tien sosiaalipolitiikalle, jolla tarkoitettiin liberalismin ja perinteisen sosiaalidemokratian väliin sijoittuvaa sosiaalipolitiikkaa. Tunnuslauseeksi tuli ”ei oikeuksia ilman velvollisuuksia” (Giddens 1998), ja tämä periaate suuntasi aktiivipolitiikan toteutusta työväenpuolueen hallituskaudella Tony Blairin ollessa pääministerinä.

Sosiaalidemokraattinen puolue on ollut monissa maissa aktivointitajattelun ensimmäisiä omaksujia ja kehittäjiä. Iso-Britannian lisäksi esimerkiksi Saksassa toteutettiin Gerhard Schröderin pääministerikaudella Hartz-uudistuksen nimellä kulkeva sosiaaliturva- ja aktivointiuudistus. Myös Suomessa aktivointiuudistukset käynnistyivät Paavo Lipposen ensimmäisellä hallituskaudella vuonna 1995. Samaan aikaan Suomi liittyi Euroopan unioniin ja ryhtyi toteuttamaan EU:n työllisyyspolitiikan ja sosiaaliturvan aktivoinnin linjauksia.

## **Kaksi pääsuuntausta**

Aktiivitoimille on ominaista, että niissä yhdistyvät työttömyys- ja toimeentuloturvan ehdot, työllistymisvelvoitteet ja tukipalvelut, mutta hieman eri tavoin eri maissa. Puhutaan kovemmasta ja pehmeämmästä linjasta (Hvinden 2000). Edellinen korostaa tiukempia tuen ehtoja ja työttömän velvollisuuksia osallistua työhön, koulutukseen

tai muihin aktiivitoimiin. Jälkimmäisessä korostetaan oikeutta palveluihin ja positiivisia kannustimia, tavoitteena on työttömien tukeminen ja heidän työllistymisedellytystensä parantaminen.

Aktiivitoimissa voidaan erottaa ensisijaisesti työhön tähtäävä (work first) angloamerikkalainen malli ja laaja-alaisempi työttömän työllistymisedellytysten parantamiseen (human capital development) tähtäävä eurooppalainen malli (Theodore & Peck 2001, ks. Keskitalo 2008, 38–43). Työkeskeisessä linjassa etuuksien ehdot ovat tiukat. Linja tähtää etuusriippuvuuden torjuntaan ja mahdollisimman nopeaan työllistymiseen. Työttömän tulee yleensä ottaa vastaan mikä tahansa työpaikka. Työnsaantia pyritään tukemaan henkilökohtaisella ohjauksella. Yhdysvalloissa toteutettu aktivointipolitiikka edustaa puhtaimmin työkeskeistä linjaa (Theodore & Peck 2001).

Inhimillisen pääoman kehittämistä korostava linja tähtää työllistymisen lisäksi syrjäytymisen torjuntaan. Tavoitteena ovat pitkän tähtäimen ratkaisut ja työttömien pysyvä työllistyminen. Tukena ovat aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet, muun muassa koulutus, sekä hyvinvointivaltion sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut. Tuen saannin ehdot ovat väljemmät ja sanktioita käytetään, mutta ne tarkoittavat yleensä tuen määräaikaista alennusta tai menetystä. Eurooppalaiset ja pohjoismaiset aktivointiratkaisut edustavat inhimillistä kehitystä korostavaa lähestymistapaa (Theodore & Peck 2001). Pohjoismaissa niin sosiaali- kuin terveystaloudellisetkin ovat tulleet osaksi aktivointia. *Peppi Saikun* artikkeli tässä kirjassa käsittelee työttömän työkyvyn kysymystä ja terveystaloudellisen roolia aktivoinnin inhimillistä pääomaa kehittävässä viitekehyksessä. *Liisa Björklundin* ja *Jaana Hallamaan* artikkelissa puolestaan pohditaan aktivoinnin eetosta, sen toimintafilosofiaa ja eettisiä periaatteita, kiinnittämällä erityistä huomiota kannustavuuden kysymykseen.

Eri aktivointisuuntausten välillä on selkeitä eroja taustafilosofiassa ja hallinnollisessa organisoinnissa. Useimmat aktiiviuudistukset ovat pääsuuntausten erilaisia yhdistelmiä, ja niiden painotukset vaihtelevat maittain. Suuntausten tuloksellinen toteuttaminen edellyttää

TAULUKKO 1. Aktivoinnin kaksi pääsuuntausta

	Työkeskeinen lähestymistapa	Inhimillisen pääoman kehittämistä korostava lähestymistapa
Yhteiskunnallinen konteksti	liberaali, selvärajaisesti kohdennettu angloamerikkalainen aktiointipolitiikka	universaali, osittain kohdennettu pohjoismainen ja eurooppalainen aktiointipolitiikka
Perustelut	etuusriippuvuuden torjunta	syrjäytymisen torjunta ja sosiaalisen integraation edistäminen
Yleiset tavoitteet ja kohteet	työn ensisijaisuus, nopea työhön pääsy	työllistymisvalmiuksien edistäminen, kestävä työllistyminen
Toimenpiteet	intensiivinen henkilökohtainen tuki työnhaussa, lyhytaikainen koulutus, minkä tahansa työn vastaanottaminen	aktiivisten työvoimapalvelujen tarjonta, pitkäaikainen koulutus, sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjonta, henkilökohtainen palvelu
Työmarkkinastrategia	tarjontakeskeisyys, avoimet työmarkkinat ja työmarkkinakynnysten ylittäminen	tarjontakeskeisyys, tukityöpaikkojen ja työllisyyskoulutuksen hyödyntäminen
Aktiointikeinot	sopimukset yksilöllisten aktiointi- ja työllistymissuunnitelmien muodossa	sopimukset yksilöllisten aktiointi- ja työllistymissuunnitelmien muodossa; kuntoutus
Yksilölliset seuraukset	tiukat tuensaannin ehdot, sanktioiden käyttö, tuen menetys ja/tai määräaikainen tuki	anteliaat tuensaannin ehdot, sanktioiden käyttö, harkinnanvarainen tuen alennus tai määräaikainen tuen menetys

Muokattu lähteistä Theodore & Peck (2001); Lødemel & Trickey (2001); Sol & Hoogtanders 2005; Bruttel & Sol (2006); Lindsay ym. (2006); ks. Keskitalo 2008, 39.

kussakin maassa dynaamisia työmarkkinoita ja avoinna olevia työpaikkoja, jotka eivät suinkaan kulje yhtä jalkaa aktiivitoimien kanssa. Taulukkoon 1 on koottu lähestymistapojen keskeisimmät piirteet.

## Aktiointiuudistukset Suomessa

Suomessa aktiivipolitiikan uudistuksia on tehty erityisesti 1990-luvun puolivälin jälkeen. Uudistukset ovat koskeneet työttömyysturvan ja toimeentulotuen ehtoja sekä työttömille suunnattuja palveluja kansainvälisiä malleja mukailleen (Kautto 2004; Keskitalo 2008; Karjalai-

nen 2011; van Aerschot 2011). Lainsäädäntöön on systemaattisesti tehty pieniä muutoksia, joilla on lisätty työttömien velvollisuuksia. Uudistusten kohteena on ollut erityisesti työmarkkinatuen ja toimeentulotuen saantiehtojen kiristäminen. Uudistukset ovat kohdentuneet pitkäaikaistyöttömiin, joiden työllistymismahdollisuudet ovat jo lähtökohtaisesti huonommat kuin ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavien. Ansiosidonnaiseen päivärahaan ei ole tehty muutoksia. (Ks. Timonen 2003; van Gerven 2008). *Elsa Keskitalo* kuvaa artikkelissaan aktivoinnin omaksumista hyvinvointivaltioon ja siihen liittyvää aktiivisen kansalaisuuden ideaalia.

Työhön aktivoivia uudistuksia ovat olleet muun muassa vuonna 1996 voimaan tulleet työmarkkinatuen määräaikainen pidättäminen ilman koulutusta olevilta nuorilta sekä toimeentulotuen määräaikainen alentaminen, jos sen saaja ei ota vastaan tarjottua työtä. Vuonna 1998 otettiin käyttöön työnhakusuunnitelma ja vuonna 2001 aktivointisuunnitelma osana kuntouttavan työtoiminnan lakiuudistusta. Vuonna 2006 säädettiin ns. työmarkkinatuen aktivointiehto, mikä tarkoitti 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden velvollisuutta osallistua aktiivitoimiin. Uudistuksiin on kytketty asiakaslähtöisen palvelun tehostamista ja kehittämistä.

Aktiivipalvelun kehittämispaine on kohdistunut laajasti eri palvelujärjestelmiin. Haasteeksi on tullut kehittää aikaisempaa tehokkaampaa ja yksilöllisempiä työllistymistä ja syrjäytymisen ehkäisyä tukevia palvelumalleja. On tullut tarvetta yhdistää työvoima- ja sosiaalipolitiikan resursseja, sillä muun muassa työhallinnon, Kelan sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakaskunnassa on järjestelmien yhteisiä työttömiä asiakkaita. Vuosien myötä on kehitetty yhteispalvelun ja erilaisen verkostotyön toimintamalleja. Myös kuntien sosiaalityö on aktiivitoimien myötä uudistunut. Työllisyys- ja sosiaalipolitiikan integroituminen on tarkoittanut valtion ja kuntien uudenlaista yhteistyötä ja työnjakoa – käytännössä kuntien kasvavaa roolia vaikeimmin työllistyvien pitkäaikaistyöttömien työhön aktivoinnissa. *Vappu Karjalaisen* artikkelissa tarkastellaan palvelujärjestelmien aktivoitumista työttömien asiassa.

## Sosiaalipolitiikka sosiaalisena investointina

Aktivoinnin paradigma syntyi hyvinvointivaltion uusliberaalin kriitikin pohjalta reilut kaksi vuosikymmentä sitten. Taustalla olivat ennen muuta taloudelliset syyt ja tarve hillitä hyvinvointivaltion kustannuksia. Taustalla oli myös huoli pitkäaikaistyöttömyydestä ja sosiaalisesta syrjäytymisestä sekä sosiaaliturvaetuksiin keskittyneen politiikan heikkoudesta työhön integroinnissa. Harjoitetun politiikan vaikutuksia on seurattu ja tutkittu sekä työllisyys- että talouspolitiikan näkökulmasta. *Kari Hämäläisen* artikkeli tässä kirjassa valottaa aktivointipolitiikan talouspoliittisia tavoitteita ja tuloksia sekä tästä näkökulmasta avautuvaa aktivoinnin yhteiskunnallista merkitystä.

Puhe aktivoinnista on vuosien mittaan laajentunut yleisemmäksi aktiivisen kansalaisuuden diskurssiksi yhteiskunnassa. Aktiivitoimia on siirrytty tarkastelemaan tulonjakopolitiikan ohella sosiaalisena investointina ja uusien mahdollisuuksien tarjoamisena kansalaisille. Sosiaalisia investointeja korostava yhteiskunta uudistaa hyvinvointivaltiota, jotta se pystyisi paremmin vastaamaan väestön uusiin riskeihin ja hyvinvointitarpeisiin. (Mm. Taylor-Gooby 2004; ks. Sipilä 2011.) Tavoite on panostaa inhimilliseen pääomaan, koulutukseen ja sosiaaliseen osallisuuteen. Väestön työelämään kiinnittymistä ja työurien pidentymistä tuetaan kansalaisten elinehtoja huomioon ottaen. Näkökulma rakentuu laaja-alaisen aktiivipolitiikan pohjalle ja korostaa työn ja koulutuksen sosiaalisesti integroivaa merkitystä. Näkökulma tarjoaa uuden taloudellisen perustelun sosiaalipolitiikalle alati muuttuvissa olosuhteissa.

Sosiaalisen investoinnin kehyksessä sosiaalipolitiikka nähdään taloudellisen kasvun ja työllisyyden kannalta keskeisenä tuottavana tekijänä. Näkemys poikkeaa uusliberaalin politiikan tavoitteesta su-pistaa hyvinvointivaltiota. Se perustuu ymmärrykseen, jonka mukaan sosiaalipolitiikalla tulee olla valmiutta vastata radikaalisti muuttuvaan taloudelliseen ja sosiaaliseen järjestykseen. Sosiaalipolitiikkaa tulee suunnata kaikkinaista aktiivisuutta tukevaan toimintaan. Sosiaalisen investoinnin viitekehksessä myös heikossa asemassa olevien



kansalaisten aseman voidaan odottaa vahvistuvan. (Morel ym. 2012.) Kirjan osassa III herätellään keskustelua aktiivipolitiikan muutoksen suunnasta ja tulevaisuuden näkymistä (Matti Sihto, Vappu Karjalainen). Suomalainen ja eurooppalainen yhteiskunta on erilainen kuin 1990-luvun alussa, ja siten aktiivipolitiikan konteksti on erilainen. Nyt on mielekästä kysyä, mikä suuntauksessa on ollut pysyvää ja mikä on jo muuttunut tai muuttumassa. Onko esimerkiksi sosiaalisen investoinnin näkökulma saamassa enemmän tilaa? Vaikka yhteiskunnat ovat muuttuneet, korkea ja pitkittynyt työttömyys yhdistää ja vaivaa edelleen Eurooppaa.

### ***Kirjallisuus***

- Armingeon, Klaus – Beyeler, Michelle (eds.) 2004: *The OECD and European Welfare States*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Bonoli, Giuliano – Vic, George – Taylor-Gooby, Peter 2000: *European Welfare Futures. Towards a Theory of Retrenchment*. Cambridge: Polity Press.
- Bruttel, Oliver – Sol, Els 2006: *Work First as an European Model? Evidence from Germany and the Netherlands*. *Policy and Politics* 34(1), 69–89.
- Clasen, Jochen – Wim van Oorshot 2002: *Work, welfare and citizenship: diversity and variation within European (un) employment policy*. In: Goul Andersen, Jørgen – Clasen, Jochen – van Oorshot, Wim – Halvorsen, Klaus (eds.) *Europe's New State of Welfare*. Bristol, The Policy Press: 233–245.
- Deacon, Alan 2002: *Perspectives on Welfare. Ideas, ideologies and political debates*. Buckingham: Open University Press.
- Eichenhofer, Eberhard – Westerveld, Mies 2005: *Contractualism. A legal perspective*. In: Sol, Els – Westerveld, Mies (eds.) *Contractualism in employment services, The Hague: Kluwer Law International, pp 21–39*.
- Giddens, Anthony 1994: *Beyond Left and Right. The future of radical politics*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony 1998: *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Gilbert, Neil – van Voorhis, Rebecca (eds.) 2001: *Activating the Unemployed: A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*. New Brunswick (U.S.A.): Transaction Publishers.
- Handler, Joel F. 2006: *'Ending welfare as we know it': welfare reform in the US*. In: Henman, Paul – Fenger, Menno (eds.) 2006. *Administering Welfare reform. International transformation in welfare governance*. Bristol. The Policy Press. 117–136.
- Hvinden, Björn 2000: *The Diverse Meanings of "Activation" in Western Europe of the 1990s*. Background paper to the European Research Seminar: *The Activating Welfare States: New Ways of Fighting*

- Poverty and Social Exclusion in Europe. Lund University, Sweden, October 27–28, 2000.
- Hvinden, Björn – Johansson, Håkan (eds.) 2007: *Citizenship in Nordic Welfare States. Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe*. London: Routledge.
- Julkunen, Raija 2006: *Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu*. Helsinki: STAKES.
- Karjalainen, Vappu 2011: *Aktiivisen sosiaalipolitiikan ristiriitainen tehtävä*. Teoksessa: Palola, Elina – Karjalainen, Vappu (toim.) *Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä? Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos*, 227–248.
- Kautto, Mikko 2004: *Sosiaaliturvalta työhön. Suomalaisen hyvinvointivaltion reformi. Yhteiskuntapolitiikka 2004 (1)*, 17–30.
- Keskitalo, Elsa 2008: *Balancing Social Citizenship and New Paternalism. Finnish activation policy and street-level practice in a comparative perspective. Research 177. Stakes. 2008. Helsinki*.
- Lindsay, Colin – McQuaid, Ronald W. – Dutton, Matthew 2007: *New Approaches to Employability in the UK: Combining 'Human Capital Development' and 'Work First' Strategies? Journal of Social Policy 36(49)*, 539–560.
- Lødemel, Ivar 2004: *The Development of Workfare Policies within the Social Activation Policies*. In: Gallie, Duncan (ed.) *Resisting Marginalisation. Unemployment Experience and Social Policy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 195–222.
- Lødemel, Ivar – Trickey, Heather (eds.) 2001: *'An offer you can't refuse'. Workfare in international perspective*. Bristol: The Policy Press.
- Morel, Nathalie – Palier, Bruno – Palme, Joakim (eds.) 2012: *Towards a Social Investment State? Idea, policies and challenges*. Bristol: The Policy Press.
- Mead, Lawrence. M. 1986: *Beyond Entitlement. The Social Obligations of Citizenship*. New York: Free Press.
- Murray, Charles 1984: *Losing Ground*. New York: Basic Books.
- Pierson, Paul (ed.) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Serrano Pascual, Amparo – Magnusson, Lars (eds.) 2007: *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*. Brussels. P.I.E. PETER LANG S.A
- Sipilä, Jorma 2011: *Hyvinvointivaltio sosiaalisen investointina. Älä anna köyhälle kalaa vaan koulutus! Yhteiskuntapolitiikka 76 (2011): 4*, 359–377.
- Sol, Els – Hoogtanders, Yolanda 2005: *Steering by Contract in the Netherlands: New Approaches to Labour Market Integration*. In: Sol, Els – Westerveld, Mies (eds.) *Contractualism in Employment Services. A New Forms of Welfare State Governance*. The Hague: Kluwer Law International, 139–166.
- Taylor-Gooby, Peter (ed.) 2004: *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, P. (ed.) 2005: *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*. Palgrave. Macmillan. Hampshire.
- Taylor-Gooby, Peter 2008: *The New Welfare State Settlement in Europe*. *European Societies 10(1)* 2008:3–24.
- Theodore, Nik – Peck, Jamie 2001: *Searching for best practice in welfare-to-work: The Means, the method and the message*. *Policy & Politics 29(1)*: 81–94.
- Timonen, Virpi 2003: *Restructuring the Welfare State. Globalization and Social Policy reform in Finland and Sweden*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Van Aershot, Paul 2011: *Activation Policies and Protection of Individual Rights. A Critical Assessment of the Situation in Denmark, Finland and Sweden*. Farnham: Ashgate.

Van Berkel, Rik – Hørnemann Møller, Iver (eds.) 2002: Active Social Policies in the EU. Inclusion through Participation. Bristol: The Policy Press .

Van Berkel, Rik – Walkenburg, Ben (eds.) 2007: Making it Personal. Individualising activation services in the EU. Bristol:


The Policy Press

Van Gerven, Minna 2008: The broad tracks of path dependent benefit reforms: a longitudinal study of social benefits reforms in three European countries, 1980-2006. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia; 100. Helsinki: KELA.



OSA I


Aktivointipolitiikka tulee  
PERIAATTEET





RAIJA JULKUNEN

## Aktivointipolitiikka hyvinvointivaltion paradigman muutoksena

 *aktiivisuus ja aktiivinen kansalainen ovat tämän ajan  
hyveitä, niin että aktiiviseksi nimetyt politiikat  
kuulostavat vastaansanomattomilta.*

Aktivointi näyttää olevan hyvinvointivaltion paradigmaattinen muutos. Näin on ennen muuta Manner-Euroopasta katsoen (Palier 2010ac). Siitä näkökulmasta Pohjoismaissa on pitkä, myös ”työlinjaksi” kutsuttu aktiivisen työvoimapolitiikan perinne (Hvinden 1999). Aktiivisuuslinjan monitahoisuutta kuvaa se, että uutta suuntaa on luonnehdittu paitsi keskieuropalaisten hyvinvointivaltioiden pohjoismaistumiseksi myös osaksi eurooppalaisten hyvinvointivaltioiden amerikkalaistumista (Alber 2010).

Paradigman ja sen vaihtumisen käsitteet ovat tutuimmat tieteen historiasta. Paradigma-käsitteen käyttö talous- ja hyvinvointipoliittisissa yhteyksissä laitetaan Peter Hallin (1993) piikkiin. Hallilla siirtymä keynesiläisyydestä tarjontakeskeiseen ja rahan vakautta varjelemaan monetarismiin edustaa politiikkaparadigman (policy paradigm) vaihdosta. Kysymyksessä on siis suhteellisen syvälinen ajattelun, politiikan tavoitteiden ja keinovalikoiman vaihtaminen.

Hallin (1993; myös van Gerven 2008; Palier 2010a) analyysi tarjoaa yleisemmänkin mallin politiikan muutokselle. Voi ajatella, että hyvinvointivaltion politiikkaa ohjaa kulloinkin jokin hallitseva ”paradigma”, uskomusjärjestelmä (Taylor-Gooby 2005). Monet ovat valmiita pitämään sosiaalipolitiikan muutosta menetettyjen tulojen ”passiivisesta” kompensoinnista aktivoiviin etuus- ja palvelujärjestelmiin paradigman vaihdoksena. Mikä muuttaa paradigmoja? Hall painottaa muutoksessa uutta tietoa, kokemusta, sosiaalista oppimista ja ideoiden leviämistä (myös Keskitalo 2008). Olennaista on, että uusi politiikkaparadigma saa tilaa, kun vallitseva paradigma on epäonnistunut, kun se näyttää tyhjenneen ja tulleen kyvyttömäksi vastaamaan uusiin haasteisiin (Bönker 2005). Monetarismi voitti keynesiläisyyden, kun keynesiläisyys oli käynyt kyvyttömäksi antamaan reseptejä samanaikaisesti paisuneisiin inflaatioon ja työttömyyteen.

Vaikka aktiivisen hyvinvointivaltion julistuksia on annettu pitkään, paradigman vaihtaminen sosiaaliturvassa ottaa aikaa. Vanhuus-, tapaturma-, työkyvyttömyys-, työttömyys-, sairaus- ja vanhempainvakuutus on luotu korvaamaan poisjääneitä ansiotuloja, ja tästä ”passiivisesta” tehtävästä tuskin voidaan luopua. Silti noitakin järjestelmiä, samoin kuin tarveharkintaisia vähimmäisetuuksia, voidaan hioa tavoin, jotka kannustavat tai pakottavat pysymään työssä tai hakeutumaan katkoksen jälkeen työhön.

Paradoksaalista on, että paradigman vaihdos, joka kuulostaa perustavanlaatuiselta muutokselta, voi tapahtua ilman radikaalia irtiottoa aikaisemmasta hyvinvointiregiimistä. Bruno Palier (2010a) katsoo näin tapahtuneen Manner-Euroopassa. Useimmat Manner-Euroopan maat ovat toteuttaneet 2000-luvulla suuria uudistuksia, mutta koko hyvinvointijärjestelmän ei silti voi väittää muuttuneen radikaalisti.

Tässä artikkelissa kerron aktiivisuuspolitiikan läpimurron tarinan ottaen huomioon erilaiset hyvinvointiregiimit<sup>1</sup> (Esping-Andersen 1990). Kiinnitän huomiota pohjoismaiseen työlinjaan, mutta suomalaisittain kiinnostava on myös mannereurooppalaisen, bismarckilaiseksi sosiaalivakuutusvaltioksi kutsutun maaryypään läpikäymä muutos. Kiinnostavuutta lisää se, että reformi on ollut varsin syväleikävä euroalueen taloudellisessa ja poliittisessa johtotähdessä eli Saksassa. Teesini on, että aktivointi on sijoitettava kontekstiinsa.

## Täystyöllisyys ja aktiivinen työvoimapolitiikka

Kun täystyöllisyyttä oli 1900-luvun alkupuolella pidetty sosialististen maiden keinotekoisena luomuksena, toisen maailmansodan jälkeen se omaksuttiin myös läntisissä demokratioissa (Korpi & Palme 2003). Iskulauseeksi otettiin ”täystyöllisyys vapaisa yhteiskunnissa”. Täystyöllisyyden mahdollistivat tietyt olosuhteet, suljetut taloudet, vakaan valuuttajärjestelmän tarjonnot Bretton Woods -instituutiot sekä keynesiläinen, kysyntäkeskeinen ja suhdanteita tasaava talouspolitiikka. Täystyöllisyys ei tarkoittanut korkeaa työllisyysastetta, sillä useimmissa länsimaissa naimisissa olevien eli ”jo elätettyjen” naisten paikka oli kotona. Täystyöllisyys merkitsi (miesten) työttömyyden puuttumista. Yhden–kahden prosentin työttömyysaste olikin tavallinen. Näin täystyöllisyysyhteiskuntien työllisyysasteet saattoivat hyvinkin olla

---

1 Sosiaalipoliittinen tutkimus on ryhmitelty erilaisia hyvinvointiregiimejä tai hyvinvointivaltion malleja. Tunnetuin ja keskustelluin näistä on tanskalaisen Gösta Esping-Andersenin teoksessaan *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990) esittämä. Hän erotti kolme hyvinvointiregiimin ideaalityyppeä: sosiaalidemokraattisen (esimerkkinä Ruotsi), konservatiivis-korporatistisen (esimerkkinä Saksa) ja liberaalin (esimerkkinä Yhdysvallat). Suunnilleen samoja tyyppjeä on kutsuttu myös pohjoismaiseksi, bismarckilaiseksi ja anglosaksiseksi. Otto von Bismarck oli Saksan ensimmäinen kansleri vuosina 1871–1890. Saksalainen sosiaalivakuutus sai alkunsa hänen aikanaan ja on säilynyt monilta peruspiirteiltään samana tähän päivään saakka. Ideaalityypit ovat eronneet siinä, millaisia sosiaalisia oikeuksia ne ovat taanneet, millaisia valtion, markkinoiden ja perheiden suhteet ovat ja miten työmarkkinat toimivat. Esping-Andersenin teoriassa ja tuloksissa sosiaaliset oikeudet olivat parhaiten taatut sosiaalidemokraattisen regiimin oloissa. Myöhemmätkin kansainväliset vertailut asettavat Pohjoismaat taloudellisen ja sosiaalisen menestyksen esikuviksi.



matalampia kuin nykyisten ”työttömyysyhteiskuntien”, joissa naisten ansiotyö on normalisoitunut.

Vaikka täystyöllisyyttä voi pitää sodanjälkeisen ajan teollisuusyhteiskuntien yhteisenä tilana ja tavoitteena, maiden välillä oli kuitenkin eroja. Varsinkin Gøsta Esping-Andersen (1990) mainitussa regiimi-teoriassaan sijoitti täystyöllisyyden omaksumisen sosiaalidemokraattiseen regiimiin. Palkkatyön merkitystä korosti se, että naisten laajamittainen tulo työmarkkinoille tapahtui suhteellisen varhain. Mutta Pohjoismaidenkin kesken oli eroja. Pauli Kettusen (2001) mukaan Ruotsissa työ oli kansalaisen oikeus, Suomessa velvollisuus. Nimenomaan Ruotsi tuli tunnetuksi keynesiläisen kasvu- ja suhdannepolitiikan harjoittamisesta, voimakkaasta työvoiman kysynnästä ja aktiivisesta työvoimapolitiikasta. Työvoiman kysyntää ylläpiti osaltaan julkisen sektorin ripeä kasvu.

Ruotsi tunnettiin aivan tietynlaisesta aktiivisesta työmarkkinapolitiikasta, jota 1940- ja 1950-lukujen kehittelijöidensä mukaan kutsutaan Rehnin–Meidnerin malliksi (Sihto 1994). Täystyöllisyyttä määriteltiin tavoitteeksi, ja sen saavuttaminen oli niin yleisen talouspolitiikan, palkkapolitiikan kuin työvoimapolitiikan vastuulla. Malliin kuului kattava (keskitetty) palkankorotusnormi. Yritysten ei annettu kilpailla heikoilla työehdoilla ja matalilla palkoilla. Tätä solidaariseksi palkkapolitiikaksi kutsuttua linjaa täydensivät työvoiman alueellista ja ammatillista liikkuvuutta edistävät toimet.

Suomea taas suhdanteet heittelivät, keynesiläisyyttä ei omaksuttu, kansantalouden ulkoista tasapainoa varjeltiin kireällä rahapolitiikalla ja kilpailukykyä devalvaatioin (Pekkarinen & Vartiainen 1993). Julkisen sektorin työllisyys ei koskaan kasvanut skandinaavisiin mittoihin. Palkkapolitiikka astui työllisyyspolitiikan valikoimaan vasta tulopolitiikan kaudella (1968–2008), ja palkkahillintä oli sen tärkein funktio (Sihto 2006). Ruotsin työmarkkinat ja kaksinkertainen palkkataso houkuttelivat suomalaista liika- ja teollisuusväestöä. Työttömyyspolitiikassa vallitsi pitkään vanha työpakko eli työttömyyskortistoon hyväksytyjen työllistäminen työttömyystöihin. Heikko työttömyys-

turva, tiukkasääntöinen huoltoapu sekä kovana ruumiillisena työnä, usein siirtotyömaina toteutetut työttömyystyöt ”aktivoivat” ja ”kannustivat” väestöä ponnistelemaan omin avuin (Nenonen 2007).

Toki Suomessakin omaksuttiin ”uuden” aktiivisen työvoimapolitiikan piirteitä. Esimerkiksi Pekka Kuusi (1961) 1960-luvun sosiaalipolitiikassaan paheksui työttömyystöitä ja muita käytäntöjä, jotka säilöivät väestön vähän kehittyneille alueille ja vähän tuottaviin elinkeinoihin, sekä puhui painokkaasti työvoiman liikkuvuuden puolesta. 1960-luvulla omaksuttiin aktiivisen työvoimapolitiikan ideologiaa ja käytäntöjä: työnvälitys, työvoimakoulutus, ammatinvalinnanohjaus ja liikkuvuusavustukset. Uusi linja viimeisteltiin vuoden 1971 työllisyyslailla (Sihto 2006). Painopiste oli kuitenkin toimeentulon turvas- sa, työttömyysetuuksien takaamisessa myös ammattiliittojen kassojen ulkopuolisille. Laki irrotti työttömyyskorvauksen ja kortistoon hyväksymisen lapiotöistä (eli vastikkeellisuudesta) ja poisti työttömyyskorvauksen enimmäiskeston, joka oli tuolloin 120 päivää. Työnhakuturvana toiminut koheneva työttömyysturva saatettiin tässä vaiheessa mieltää kasvun, rakennemuutoksen ja liikkuvuuden välineeksi. Toisin kuin Rehnin–Meidnerin mallissa täystyöllisyyttä ei kuitenkaan määritelty tavoitteeksi.

Manner-Euroopan maissa – erityisesti taloudeltaan vahvassa Länsi-Saksassa – työvoiman kysyntä oli runsasta, ja siihen vastattiin pikemmin ulkomaalaisella siirtotyövoimalla kuin mobilisoimalla naisia työmarkkinoille. Esping-Andersen (1990) luonnehti työllisyysmallia teollisuusvetoiseksi. Bismarckilainen sosiaalivaltio rakensi perheenelättäjämiesten tueksi työhistoriaan perustuvaa ja työmarkkinoilla saavutettua statusta ylläpitävää sosiaalivakuutusta. Hollantilaisten sosiaalipoliitikkojen mukaan hyvätaoiset etuudet tuli ymmärtää familismin (sukupuolijakoisen perheideologian) valossa. Niiden tarkoitus oli antaa perheelle myös mieselättäjän kuollessa, sairastuessa tai joutuessa työttömäksi niin hyvä toimeentulo, ettei vaimon tarvinnut mennä työhön (Bussemaker & van Kersbergen 1994).

Esping-Andersenin liberaaliksi kutsuman hyvinvointiregiimin eli anglosaksisten maiden välillä on ja oli eroja, mutta yleispiirteenä voi kuitenkin pitää sosiaalivakuutuksen rajoittuneisuutta ja tarveharkintaisten vähimmäisetuuksien painoarvoa sosiaaliturvan kokonaisuudessa. Näin tuohon hyvinvointimalliin rakentui ansiotyön velvoittavuus. Yksi poikkeus linjassa oli. Yksinhuoltajaäidit saivat hoitaa itse lapsensa. Matalan sosiaaliavun sosiaalihuoltoäidit (welfare mothers) ovat anglosaksisten maiden ongelma.

## Eriytyvistä reaktioista kohti uutta oikeaoppisuutta

Hyvää talouskasvua ja korkeaa työllisyyttä tarjonnut kasvumalli alkoi horjua kehittyneissä maissa 1970-luvulla. Makrotalous epävakautui, työttömyysasteet moninkertaistuivat. Hallitukset ja asiantuntijat alkoivat etsiä uutta kasvu-uraa ja kasvumallia. Tätä murrosta ja siirtymää on kuvattu monista kulmista ja monin käsittein (Julkunen 2001, 36–56; Julkunen 2008, 36–40, 81–84). Bob Jessopin (2002) huonosti suomeksi kääntynvä käsitepari *from Keynesian welfare state to Schumpeterian workfare state*<sup>2</sup> kuvaa osuvasti talous-, työ- ja sosiaalipolitiikan trendejä, vaikka siirtymää ei pidä käsittää täydelliseksi. Uusi talousjärjestys, josta tuolloin puhuttiin, merkitsi kuitenkin täystyöllisyyden hylkäämistä (Julkunen 1997; Korpi & Palme 2003). Keynesiläinen kokonaisuuskysyntää ja työllisyyttä hoitava talouspolitiikka sai antaa tietä schumpeterilaiselle tarjontakeskeiselle talousajattelulle. Jälkimmäinen käänsi katseen talouden, yritysten ja yksilöiden kilpailukykyyn ja innovatiivisuuteen, yrittäjyyteen, työvoiman tarjontaan ja työllistettävyyteen sekä työnteon kannustimiin ja velvoittavuuteen. Ihmetellessäni ensimmäisen kerran aktiivisen sosiaalipolitiikan nousua kirjoitin: ”En tiedä, loppuuko työ, mutta egalitaarinen täystyöllis-

2 *Workfare state* on suomennettu esimerkiksi työnjousto-, työvelvollisuus- ja kilpailukykyvaltioksi. Työnteon kannustimia vahvasti puolustava VATT:n ylijohtaja Juhana Vartiainen (2012) käytti äskettäin ilmaisua ahkeruusvaltio, vaikka ei viitannutkaan sillä Jessopin käsitteeseen vaan pohjoismaiseen työlinjaan.

syys – tarkoitan tällä täystyöllisyyden, säädeltyjen työmarkkinoiden ja kurissa pidettyjen tuloerojen kombinaatiota – näyttää tällä erää menetetyltä” (Julkunen 1998, 181).

Siirtymät eivät kuitenkaan olleet identtiset ja yhtäaikaiset kaikkialla. Esping-Andersen kuvasi (1996), miten eri tavoin eri hyvinvointiregiimeissä oli reagoitu tuolloin ilmestyneisiin – ja sivumennen sanoen aina vain yltyviin – ”haasteisiin” kuten korkeaan työttömyyteen, epävakaistuviin työ- ja perhesuhteisiin, väestön ikääntymiseen ja valtioiden velkaantumiseen. *Liberaaleissa yhteiskunnissa* oli lähdetty palkkaeroosion tielle, kavennettu ansiotyön kanssa kilpailevaa sosiaaliturvaa ja ammattiyhdistysliikkeen mahdollisuuksia vaikuttaa työehtoihin. Tiukan ekonomistisen linjan mukaan työttömyys johtuu liian korkeasta työvoiman hinnasta. Täystyöllisyys saavutetaan, kun hinta lasketaan riittävän alas (Julkunen 1997). Nimenomaan anglosaksista sosiaaliavun vastikkeellistamista on kuvattu käsitteellä *workfare*. Poliitikan kohteena ovat olleet erityisesti köyhät yksinhuoltajaäidit, joiden sosiaaliapuun on liitetty työvastikkeita – ilman että lapsille olisi tarjottu vastaavasti päivähoitomahdollisuuksia.

Isossa-Britanniassa Thatcher teki parhaansa kutistaakseen hyvinvointivaltiota, mutta myös Thatcherin hallintoa seurannut työväenpuolue (New Labour) asetti tavoitteeksi hyvinvointivaltion perusteellisen reformin, nyt aktiiviparadigman hengessä. Valtion tehtävä oli rohkaista työhön, ei riippuvuuteen. Käytettyjä iskulauseita olivat muun muassa aktiivinen kansalaisuus ja velvollisuuksien lisääminen oikeuksien vastapainoksi (Rahkonen 2000; Julkunen 2006). Aktiivivaa työmarkkinareformia kutsuttiin historiallisella nimellä New Deal (Pierson 2006).

*Manner-Euroopassa* työttömyysongelmaa hoidettiin aluksi toisin eli rajoittamalla työvoiman tarjontaa. Keinoja olivat naisten kotityö, varhaiseläkkeet sekä työn jakaminen. Ensimmäisenä tältä linjalta irtosi Hollanti 1980-luvulla. Hollanti tuli tunnetuksi ”työihmeestään” eli työllisyysasteen ripeästä noususta (van Gerven 2008; 2012), joka perustui ennen muuta äitien siirtymiseen (osa-aika- ja katkotöiden)

työmarkkinoille. Toisaalta Manner-Euroopassa käytiin myös keskustelua vaihtoehtoisesta visiosta. Ulrich Beck kiteytti sen oikeutuksen sanomalla, ettei ansiotyöllä voinut olla monopolia toimeentuloon, elämän mieleen ja identiteettiin (Beck 1999; Julkunen 1997). Vaihtoehtoskenaariota kivijaloiksi kaavailtiin kansalaistuloa, kansalaistyötä ja kansalaisyhteiskunnan vahvistamista. Työn jakaminen oli myös vakavasti otettu idea erityisesti Ranskassa (Julkunen & Nätti 1997), vaikka ekonomistit malleineen torjuivat sen.

*Pohjoismaisten yhteiskuntien* reaktiotapaa Esping-Andersen kutsui sosiaalisiksi investoinniksi. Talouden ja työmarkkinoiden rakennemuutokseen vastattiin koulutuksella sekä pitämällä kansalaisia työmarkkinoilla ja kehittämällä näiden työmarkkinavalmiuksia aktiivisen työvoimapolitiikan keinoin. Pohjoismaissakin oli havaittavissa siirtymä toimeentulon tarjoamisesta työhön mobilisointiin (Stephens 1996). Kääntekehyksen selvin Tanskassa, jossa tanskalais sosiologien (Andersen & Larsen 1993) mukaan pyrittiin rakentamaan kompromissia kahden linjan välillä: yhtäältä sellaisen markkinaehtoisin linjauksen, joka halusi madaltaa työllistämisen ja työn vastaanottamiskynnystä, sekä toisaalta sellaisen sosiaalidemokraattisen linjauksen, joka lisäisi julkisen vallan tehtäviä syrjäytymisen ehkäisemisessä. Anteliasta ja pitkäkestoista työttömyysvakuutusturvaa alettiin korjata tunnuksena ”vähemmän rahaa, enemmän aktiivisuutta”. Aktivointitoimia kohdistettiin sekä työhallinnon että sosiaalihuollon asiakkaille. ”Tanskan malli” on sittemmin usein tiivistetty heikkoon irtisanomissuojaan ja toisaalta hyvään työttömyysturvaan ja runsaskätisiin aktivointipanosuksiin (Tiainen 2005).

Muistutettakoon, että 1990-luvulla ja seuraavan vuosikymmenen alussa uudelleenajattelu alkoi vaikuttaa myös EU:n eri politiikoissa (Saari 2005; Hellsten & Lehto 2009). Aktiivisen hyvinvointivaltion rakentaminen ja ”työllisyysystävälliset” reformit olivat yksi Lissabonin strategian tavoitteista. Lissabonin strategiaa tarkastelleessa, Alankomaiden entisen pääministerin Wim Kokin vaikutusvaltaisessa raportissa (2003) huolta kannettiin passivoivasta työttömyysturvasta, liian

alhaisesta eläkkeellesiirtymisiestä ja äitien matalasta työllisyydestä. Työkeskeisyydestä oli tullut uutta oikeaoppisuutta. Yhteisen EU-ajattelun mukaisesti ongelman määrittelyksi tuli työttömyyden sijasta ekskluusio (syrjäytyminen), tavoitteeksi toimeentulon turvaamisen sijasta inkluusio (osallistaminen). Tähän saattoi käyttää tiukempiaakin, velvoittavia ja rankaisevia keinoja, New Labourin retoriikkaa käyttäen myötätuntoa *with hard edge* (kovin ottein) (Julkunen 2001, 166–172; 2006, 146–148).

## Kehitys Manner-Euroopassa

Bismarckilaisen sosiaalivakuutuksen ja siihen limittyneiden korporatististen työelämän suhteiden tavoitteena oli (mies)palkansaajien ja heidän perheidensä suojelu. Vielä kymmenkunta vuotta sitten hyvinvointivaltion tutkimuksessa oli tapana väittää, että bismarckilainen hyvinvointi- ja työllisyysmalli kävi esimerkiksi institutionaalista jäykkyydestä ja ammattiyhdistysliikkeen pihdeissään pitämästä sosiaalivakuutusvaltiosta. Uusimpien analyysien valossa tuo johtopäätös ei enää päde (Palier 2010ac). Vaikka mannereurooppalaisten maiden välillä on eroja, niistä löytyy suhteellisen yhtenäinen kehityskulku. Mitään jyrkkää irtiottoa bismarckilaisesta ajattelusta ei ole tapahtunut, vaan pikemmin ajattelun ja politiikkojen asteittaista ja kasautuvaa muutosta, siirtymää yksittäisistä korjailuista tietyille uudistusuralle.

Sodanjälkeisen ajan vuodesta 1945 aina 1970-luvun lopulle sosiaalipolitiikka laajeni osana keynesiläistä kompromissia ja ”loistokkaita vuosikymmeniä” (Palier 2010bc). Sosiaalivakuutuksen nähtiin edistävän talouskasvua, työllisyyttä, sosiaalista integraatiota ja yhteiskuntarauhaa. Taloudellisen kriisiytymisen alkuvaiheessa 1970-luvulla hyvinvointivaltio nähtiin kriisin uhrina, joka tuli pelastaa. Tätä yritettiin aluksi nojautumalla siihen saakka menestyneeseen talous- ja yhteiskuntamalliin eli hyvin palkatun, ammattitaitoisen miestyövoiman käyttöön ja suojeluun. Myös työvoiman tarjontaa supistettiin. Sosi-

aaliturvabudjettien tasapainottamiseen pyrittiin nostamalla sosiaalivakuutusmaksuja.

Strategia kävi kuitenkin kestäättömäksi. Työvoimakustannukset kasvoivat ja työllisyys väheni. Globalisaatio ja Euroopan yhdentymisen kiristivät kilpailua, EMUn (Euroopan rahaliiton) lähentymiskriteerit rajoittivat – tai niiden olisi ainakin tullut rajoittaa – julkisen talouden alijäämiä ja velkaa. Monet Manner-Euroopan maat alkoivat mieltää itsensä ”sairaiksi talouksiksi”. 1990-luvun alun julkisessa keskustelussa työnantajien ja palkansaajien maksamat sosiaalivakuutusmaksut alettiin nähdä keskeisenä esteenä työllisyydelle ja kilpailukyvyille. Systemin pelastamiseksi tarvittiin maksujen kasvun pysäyttämistä ja varovaisia sosiaaliturvan leikkauksia. Hyvinvointivaltiota arvosteleva retoriikka oli maltillista ja jyrkässä kontrastissa anglosaksisten maiden ideologiseen, uusliberalistiseen hyökkäykseen. Silti 1990-luvun alkupuolen leikkausyritykset herättivät kovaa vastarintaa; mielenosoitukset ja lakkoallot säestivät niitä erityisesti Ranskassa.

Vaikka toteutetut sosiaalietuuksien leikkaukset eivät uhanneet sosiaalivakuutuksen peruseriaatteita, niiden kattavuuden ja korvausasteiden heikentyminen loi tilaa ja tarvetta uusille järjestelmille sekä huipulla että pohjalla. Huipulle syntyi yksityisiä ja työmarkkinapohjaisia täydentäjiä. ”Pohjalle” alettiin luoda verorahoitteisia perus- ja vähimmäisturvaetuuksia, joihin saatettiin liittää aktiivointi- eli käyttäytymisvastikkeita. Ensimmäisiä näistä on ranskalainen RMI (Revenu Minimum d’Insertion; 1988), asiakkaan ja ”yhteiskunnan” välisen sopimuksen sisältänyt vähimmäisetuus. Tuen vastaanottaja sitoutuu sopimukseen, jossa he lupaavat huolehtia lapsistaan, hankkia asunnon, vaalia terveyttään ja ottaa vastaan työtä, jos sitä on saatavilla (Sulkunen 2006, 29). Tämäkään politiikka ei onnistunut ratkaisemaan matalan työllisyyden, korkean työttömyyden ja sosiaalimenojen kasvun pulmia.

Politiikan epäonnistuminen ja kova vastarinta muunsivat hallitsevaa ajattelua. Sosiaalivakuutusjärjestelmä itsessään ei ollutkaan enää talouskriisin uhri vaan osa sosiaalisten, taloudellisten ja poliittisten

vaikeuksien syitä. Työntekijöiden suojelun ei nähty edistävän sosiaalista integraatiota vaan johtavan syrjäytymiseen. Sosiaalipoliittisen kulutuksen ei enää uskottu edistävän talouskasvua ja työllisyyttä vaan työvoiman käyttöön sidotun rahoituksen kautta tukahduttavan niitä. ”Sosiaali(nen)demokratia” ei enää tuottanut sosiaalista rauhaa, vaan ruokki mielenosoituksia ja tukahdutti uudistukset.

Poliittinen diskurssi vaihtui sosiaaliturvan pelastamisesta sen uudistamiseen. Näin ajettiin läpi muutoksia, jotka tähtäsivät paitsi etuuksien leikkauksiin myös itse hyvinvointijärjestelmien perustan uudistamiseen. Rahoituksessa tapahtui siirtymiä vakuutusmaksuista veroihin ja hallinnassa ay-liikkeen vallan heikentämistä. Poliittikka seuranneet massiiviset mielenosoitukset esimerkiksi Ranskassa ja Saksassa olivat vastalauseita sekä sosiaalietuuksien kaventamiselle että ay-liikkeen sosiaalipoliittisen vallan kutistamiselle valtion ja uusien managerien hyväksi.

Prosessin viimeisin vaihe koostuu jo paradigmaattisista uudistuksista. Niiden kontekstina oli globalisaation ja eurooppalaistumisen syveneminen. ”Vanhaa Eurooppaa” arvosteltiin yleisesti huonosta taloudellisesta suorituskyvystä ja kyvyttömyydestä uudistua samaan aikaan, kun pohjoismaisen mallin saavutukset saivat kasvavaa huomiota. Lisäksi väestön ikääntymisen kustannukset tulivat ilmeisemmiksi. Äidit halusivat työmarkkinoille – ja hallituksetkin halusivat sitä – mutta ilman julkisia hoivapalveluja se oli vaikeaa. Tietoisuus ”uusista sosiaalisista riskeistä” vahvistui. Näitä olivat pitkäaikaistyöttömyys, syrjäytyminen, työn epävarmuus, työssäkäyvien köyhyys, yksinhuoltajuus ja työ/perhe-ongelmat sekä traditionaalisen sosiaalipoliittikan kyvyttömyys vastata näihin.

## **Bismarckilainen aktiivointireformi**

Uudet talous- ja sosiaalipoliittiset opit tuntuivat muodostavan kuvattuun taloudelliseen ympäristöön sopivan vaihtoehdon työvoiman suojelun ja tulomenetysten ”passiivisen” kompensoinnin linjalle.



OECD:n ja Maailmanpankin esityslistalla olivat muun muassa työmarkkinoiden joustavuus, aktivointi ja naisten ansiotyö. Vaikka ensimmäiset julistukset olivat raa’an uusliberaaleja, vähitellen opeista kehkeytyi eurooppalaisempia versioita. Hollannin ja Pohjoismaiden 1990-luvun reformit, brittien ”kolmas tie” ja Euroopan työllisyysstrategia antoivat ideoille hyväksyttävämmän kuosin.

Viimeisimpien, 2000-luvun reformien tavoitteet ja keinot – kuten epäaktiivin väestön aktivointi sekä perus- ja vähimmäisturvaetuoksien luominen – poikkeavat jo melkoisesti bismarckilaisen järjestelmän alkuperäisistä piirteistä. Aktivoinnin painopiste voi vaihdella, mutta se kattaa ainakin työttömät, ikääntyvät, työkyvyttömät, äidit, nuoret ja marginalisoituneet. Työmarkkinoiden sääntelyn purku ja sosiaaliturvauudistukset kulkivat ja kulkevat käsi kädessä. Yhdessä ne merkitsevät irtautumista miespuolisen palkkatyövoiman suojelustrategiasta (Hemerijck & Eichhorst 2010). Uutta suuntaa on kärjekkäämin luonnehdittu palkkatyön halventamiseksi ja joustavoittamiseksi, sävyisämmin työllisyysmyönteisiksi uudistuksiksi tai aktiivisuusparadigman omaksumiseksi.

Ainakin vuoden 2008 finansi-, talous- ja eurokriisiin saakka näytti siltä, että linja oli tarjonnut tien ulos talouden umpikujasta ja siihen sisältyneestä *welfare(state) without work* -umpikujasta. Kriisin aikana Saksa on ainakin syksyyn 2012 saakka menestynyt hyvin. Näin Saksan Hartz-lait (2003–2005) ovat herättäneet uutta kiinnostusta myös Suomessa. Näillä laeilla tehostettiin aktiivista työvoimapolitiikkaa, heikennettiin työttömyysturvaa, kiristettiin työttömien velvoitteita, purettiin työmarkkinoiden sääntelyä sekä luotiin palkkatukijärjestelmiä ja työehtoiltaan heikkoja, lyhyen työajan ”mini- ja midityöpaikkoja” (Hinrichs 2010; Kauhanen 2011; Kauhanen & Saukkonen 2011). Työmarkkinasääntelyä koskeneet muutokset väljensivät irtisanomissuojan, vuokratyön ja määräaikaisten työsopimusten ehtoja. EVAn julkaisuissa raportoiva Antti Kauhanen katsoo, että reformien vaikutukset ovat työttömyyden alentamisen kannalta olleet pääosin positiivisia. Nämä ovat sentapaisia ”rakenteellisia muutoksia”, joita ekonomistit Suomeenkin kaipaavat.

Työnhakijoiden aktivointi oli Hartz-reformin keskeinen osa. Siihen pyrittiin kiristämällä oikeutta työttömyyskorvaukseen, lisäämällä työnhakijan vastuuta työn etsinnästä, vähentämällä mahdollisuuksia hylätä työtarjouksia sekä leikkaamalla työttömyysturvan tasoa ja kestoa. Työttömyysvakuutuksen alareunaan luotiin uusi Hartz IV -tuki, jossa työttömyysavustus ja toimeentulotuki sulautettiin yhteen. Ehdot ovat tiukat; tuen saamiseksi omat säästöt on liki käytettävä. Rönkkö (2012) kuvaa Saksassa toteutettuja minitöitä, joissa pitkäaikaistyöttömät on veloitettu euron tuntipalkalla kuntien ja järjestöjen palvelukseen. Heitä työskentelee esimerkiksi puistotöissä, kirjastoissa, muuttomiehinä virastoissa, hanslankareina kunnallisilla rakennustyömailla, lasten pukijoina päiväkodeissa, kouluavustajina sekä vanhusten ja vammaisten auttajina. Euron töitä saa tehdä korkeintaan 15 tuntia viikossa, mutta palkka ei vähennä työttömyysavustusta. Sijoitetut kaunistavat työttömyys- ja työllisyyslukuja.

Reformiprosessista on maksettu kuitenkin poliittista ja sosiaalista hintaa. Hartz-lait saivat vastaansa laajoja protesteja ja syytöksen hyvinvointivaltion alasajosta. Karl Hinrichs (2010) päätelee, että minkä kansalaiset ovat voittaneet vanhempina ja hoivaajina, he ovat menettäneet palkkatyöntekijöinä. Perhepoliittiset askeleet pohjoismaiseen suuntaan ovat vielä kuitenkin vaatimattomia. Bruno Palierin (2010c) toimittamassa *A Long Goodbye to Bismarck* -kirjassa sosiaalisena hintana pidetään työmarkkinoiden, sosiaaliturvan ja koko yhteiskunnan kahtiajakautumista. Sosiaalivakuutus suojaa edelleen kohtuullisesti työmarkkinoiden sisäpiiriä, vaikka ei entisessä määrin enää statuksen säilymistä. Ulkopiiriläiset ovat niukan perus- ja vähimmäisturvan varassa, aktiivoinnin ja moraalikontrollin kohteena. Jochen Clasen ja Alexander Goerne (2011) tosin kiistävät kahtiahalkeamisen ja katsovat, että myös sisäpiiriläiset ovat joutuneet mukautumaan työvoiman halventamiseen ja joustavoittamiseen.

## Suomi

Suomessa aktiivinen työvoimapolitiikka ei ole koskaan kukoistanut Ruotsin tapaan. Ennen 1990-luvun lamaa sen toimenpidevalikkoon olivat vakiintuneet työnvälitys, työvoimapolitiittinen koulutus ja tukityöllistäminen. 1980- ja 1990-luvun vaihteeseen ajoittui Suomessa lyhyt työttömien oikeuksia korostava suhdanne. Näinä vuosina (1987–1993) voimassa oli nuoria ja pitkäaikaistyöttömyyden uhkaamia suojannut kuntien työllistämisvelvoite. Lama, joukkotyöttömyys ja tilapäisen työttömyyden vaihtuminen yhä useammin pitkäaikaistyöttömyydeksi ja ”syrjäytymiseksi” vauhdittivat sosiaalipolitiikan uudelleenajattelua ja muuttivat suhtautumista työttömiin. Vahva mielipide piti vähimmäisturvan tasoa liian korkeana ja hyväksyi myös työttömyysetuuksiin ja toimeentulotukeen jonkin, kernaasti yleishyödyllisen työvastikkeen (Julkunen 2001, 174–192). Iskulauseeksi omaksuttiin ”työnteon tulee aina kannattaa”.

1990-luvun suomalainen ”hyvinvointireformi” koostui säästöistä, ts. sosiaalietuuksien leikkauksista ja ehtojen tiukentamisesta, palvelujen karsimisesta, kannustinloukku- ja aktivointiuudistuksista, vakuutusperiaatteen vahvistamisesta sekä tarveharkinnan yleistymisestä (Julkunen 2001). Väitän, että Suomessa kannustin-, tulo-, työttömyys-, köyhyys- ja byrokraatialoukkujen purkaminen on ollut aktivointia merkittävämpi diskurssi ja politiikka-alue. Laman jälkimainingeissa toimeentuloturvan järjestelmiä ja verotusta alettiin uudistaa pitäen silmällä niiden kannustin- ja käyttäytymisvaikutuksia. Keskeinen tavoite oli madaltaa kynnyspalkkaa – siis palkkaa, jolla ”taloudellisesti rationaalisen” työttömän kannattaa siirtyä työttömyysetuuksien varasta työhön. Sosiaalietuuksien leikkaukset ja ehtojen tiukennukset olivat ja ovat monikärkipolitiikkaa, jonka tuli sekä supistaa sosiaalimenoja että vahvistaa työnteon kannattavuutta. Vaikka kynnyspalkkaa voitiin laskea, loukkujen purkaminen on osoittautunut vaikeaksi tai mahdottomaksi.

Aktiivilinja puski läpi paitsi kannustinreformissa myös työvoimapolitiikassa ja aktiivisen sosiaalipolitiikan linjauksissa. Lama-ajan työllisyyspoliittisen hapuilun jälkeen linja selkiytyi nopeasti uuden oikeaoppisuuden mukaiseksi eli korkean työllisyyden tavoitteluksi sekä talouskasvun että kannustavuus- ja aktivointipolitiikan avulla. Suomessa massatyöttömyyden vuosina 1990–1996 aktiivipanostuksia lisättiin ja toimenpiteiden piirissä olevien määrä kaksinkertaistui. Silti työttömyysturvamenojen väistämätön kasvu pienensi niin Ruotsissa kuin Suomessakin aktiivitoimien osuutta työttömyysmenoista. Ruotsissa osuus väheni 66 prosentista (1990) 54 prosenttiin (1995), Suomessa samoina vuosina 47 prosentista 28 prosenttiin (Skog & Räisänen 1997, 88). Aktiivitoimia linjattiin uudestaan. Valtiolle ja kuntiin tapahtuvan tukityöllistämisen sijaan painotettiin avoimille työmarkkinoille suuntautuvan työnhaun aktivointia. Tätä varten lisättiin työhallinnon kapasiteettia, työnhakukurssitusta ja yksilöllistä ohjausta. Työttömien identiteettiä pyrittiin muokkaamaan kokopäiväiseksi työnhakijaksi, vaikka Suomessa ei mentykään yhtä pitkälle kuin Britanniassa, jossa työttömyysturva nimettiin työnhakutueksi. Suomalainen ay-liike ei ylipäänsä antanut periksi avoimesti uusliberaaleille työmarkkinareformille.

Aktiivisen sosiaalipolitiikan käsite ilmestyi aktiivista työvoimapolitiikkaa myöhemmin, eikä sillä ole yhtä selkeää sisältöä. Tavoitteena on edistää sosiaalitoimen asiakkaiden työelämäkelpoisuutta ja siirtää heitä sosiaalietuuksien piiristä ansiotyöhön. Tähän tarkoitukseen hyväksyttiin myös toimeentuloetuuksien vastikkeet ja sanktiot eli etuuksien mahdollinen pienentäminen tai poistaminen. Ansiosidonnaiset työttömyysetuudet oli ansaittu työhistorialla ja etukäteisillä vakuutusmaksuilla. Lisäksi niiden saajia koskivat yleiset työttömän velvollisuudet: olla työmarkkinoiden käytettävissä, hakea aktiivisesti työtä sekä ottaa vastaan tarjottu työ tai ”toimenpide”. Tulilinjalle jouutuivat työmarkkina- ja toimeentulotuki, jotka yhä useammin alkoivat yhdessä muodostaa pitkäaikaistyöttömien ja muiden syrjäytettyjen toimeentuloperustan.

Aktiivisen sosiaalipolitiikan linjaa veti samanniminen työryhmä (1999). Kohderyhmänä olivat erityisesti vaikeasti työllistyvät, usein työ- ja sosiaalihallinnon yhteiset asiakkaat. Ryhmä esitti kuntouttavan työtoiminnan käynnistämistä ja sai vastaansa melkoisen arvosteluryö-pyn. Linjanvedoissa nähtiin jo paluuta vanhaan kuriyhteiskuntaan, työttömyys- ja siirtotyömailla ansaittuun sosiaaliapuun (Nenonen 2007). Kuntouttavan työtoiminnan käsite on kuitenkin harhaanjohtava, sillä laki sisältää paljon muutakin ja käytännössä aktivointisuunnitelma on tärkein työväline (Keskitalo 2008).

1990-luvulla aloitettu sosiaalipolitiikan reformi on sittemmin saanut jatkoa ennen muuta globalisaatio-, työllisyys- ja ikääntymiskonteksteissa. Vuonna 2005 voimaan tulleen suuren eläkeuudistuksen keskeinen tavoite oli työurien pidentäminen. Raimo Sailaksen johdolla toimineen työllisyystyöryhmän loppuraportissa (2003, 34) sanottiin kategorisesti, että työttömyysturvamme on passivoiva ja että ongelma korostuu kestoaltaan rajoittamattomassa työmarkkinatuessa. Uudistusehdotusten tavoitteiksi asetettiin työnhaun aktivointi, työttömien työllistämisen kannustaminen ja työttömyysturvan vakuutusluonteen vahvistaminen. Ryhmä ehdotti sittemmin (2006) toteutettua työmarkkinatuen ”aktivointia”. Vaikeasti työllistyvät tuli ohjata työvoiman kehittämiskeskuksiin, jotka yhdistäisivät aktiivisen sosiaalipolitiikan ja aktiivisen työvoimapolitiikan tukitoimet samankaton alle. Toimintamuotoihin tuli sisällyttää ainakin sosiaalinen yritystoiminta, työpajatoiminta, työnetsijä- ja työvoiman vuokraustoimintojen kehittäminen, yhdistelmätuen käyttö, itsenäisen työllistymisen tukitoimet, valmentava koulutus ja elämänhallintatuki, työnhaun tukitoimet, kuntouttava työtoiminta ja aktivointisuunnitelmat, kuntoutus- ja eläke-edellytysten arvioiminen sekä maahanmuuttajien kieli- ja muu perehdyttämiskoulutus. Luetellut toimintamuodot kuvaavat sitä innovaativirtaa, jolla pitkäaikaistyöttömyyden ja vaikean työllistyvyyden ongelmiin lukuisissa määräaikaisprojekteissa oli vastattu (ks. Väyliä työhön 2006). Tätä kokonaisuutta on kutsuttu myös välityömarkkinoiden käsitteellä. Työvoiman kehittämiskeskuksia ei

ole perustettu, mutta työvoiman palvelukeskukset hoitavat samoja tehtäviä.

Suomessa on vuodesta 1994 lähtien toteutettu sarja sosiaalietuuksien aktiivisempaan käyttöön tai vastikkeellistamiseen tähdänneitä uudistuksia: työmarkkinatuen käyttöönotto (1994) ja sen ehdollistaminen alle 20-vuotiailta (1996) ja alle 25-vuotiailta (1997), toimeentulotuen sanktiot (1996), työvoimapalvelujen uudistaminen (1998), jolloin työhallinnossa otettiin käyttöön yksilölliset työnhakusuunnitelmat, yhdistelmätuki (1998) ja sen ehtojen väljentäminen (2003), kuntouttava työtoiminta (2001), työvoimapolitiikan uudistamisen toinen aalto, kuten työvoiman palvelukeskukset, yksityiset työnetäjät ja työvalmentajat (2002–2003). Vuonna 2004 säädettiin laki sosiaalisista yrityksistä, ja vuoden 2006 alussa tulivat voimaan ikääntyneiden matalapalkkatuen kokeilu sekä työmarkkinatuen aktivointi, jota markkinoitiin myös pitkäaikaistyöttömän yhteiskuntatakuuna. (Julkinen 2006, 206–210.)

Vuosina 2007–2009 toimineelle Sata-komitealle annettiin kunnianhimoiset ja samalla ristiriitaiset tavoitteet. Komitean toimeksiantona oli sosiaaliturvan kokonaisuudistus ja tavoitteina riittävä perusturva, aktiivivaihtoehtoja korostava ansioturva sekä kannustavuuden parantaminen. Komitea perkasi läpi piinallisen monimutkaista sosiaaliturvaa keskittyen erityisesti perusturvaan. Komitean kehystyksissä ja taustapapereissa viljellään runsaasti aktiivisuusparadigmaa. Komitean puheenjohtajan Markku Lehdon mukaan sosiaaliturvan tehtävä on ”parantaa pelikentällä pysymisen edellytyksiä ja auttaa vetäytymisen sijasta palaamaan työn ääreen sekä hallittujen riskien ottamiseen”. Taustamuistioon sen kirjoittajat (Hellsten & Lehto 2009, 33) muotoilivat asian näin: ”Sosiaalisen turvallisuuden edistäminen edellyttää painopisteen siirtämistä toteutuneiden riskien kompensoinnista mahdollisuuksien luomiseen ja sellaisten taitojen ja voimavarojen vahvistamiseen, jotka lisäävät valmiuksia hallita monimutkaisia tilanteita, selviytyä riskeistä ja huolehtia aktiivisesti omasta turvallisuudesta.” Komiteatyön seuraukset jäivät vaisuiksi. Sen piikkiin meni kuitenkin

Lex Soininvaaraksi kutsuttu uudistus, jolla alle 25-vuotiailta koulutuksesta kieltäytyviltä voidaan vähentää toimeentulotukea. Tietävästi tätä ei ole juuri sovellettu (Palola ym. 2012). Tätä kirjoitettaessa (syksyllä 2012) pinnalla on ollut – voisi sanoa, taas kertaalleen – nuorten saattelu työmarkkinoille yhteiskuntatakuun nimellä.

Aktiivisessa sosiaalipolitiikassa on ollut kyse myös valtion ja kuntien välisestä vastuun- ja rahoituksen jaosta sekä valtion työvoimapalvelujen ja kuntien sosiaalitoimen välisestä suhteesta (Keskitalo 2008). Uudistuksilla on haettu yhteistyötä ja kuntien vastuullistamista pitkäaikaistyöttömien aktivoinnista. Yhdistelmätki, sittemmin palkkatuki, antoi järjestöille rahakannusteen työttömien palkkaamiseen. Työmarkkinatuen rahoituksen uudistuksella haluttiin kannustaa kuntia työttömien työllistämiseen. Lakisääteisten uudistusten ohella Suomessa on, osin ESR-rahoituksen turvin, pidetty yllä työllistämistä ja aktivointiprojektien ”myllyä” sekä nuorten työpajoja. Aktivointipolitiikan virallistaminen on osin tukeutunut näiden tuloksiin.

## **Aktiivoinnin hämmennykset**

Aktiivisuus nousi 1990-luvulla sosiaalipolitiikan uudistuspyrkimysten tunnukseksi. Tällöin tavoiteltiin sekä hyvinvointivaltion, yhteiskunnan, etuuksien ja sosiaali- ja työvoimapolitiikan että kansalaisten ja sosiaalipolitiikan kohderyhmien, ennen muuta työttömien, aktiivointia. Vaikka Suomessa kannustinpuhe on ollut aktivointidiskurssia painavampaa, kansainvälisesti aktiivisuudesta on tullut avainkäsite, johon sosiaalipolitiikan uudelleenajattelu ja suorastaan paradigman muutos kiteytetään. Aktiivisella työvoimapolitiikalla ja aktiivisella sosiaalipolitiikalla on erilaiset juuret ja polut. Van Aerschotin (2011) tapaan voi silti ajatella, että aktiivinen työvoimapolitiikka ja aktiivinen sosiaalipolitiikka ovat kasvaneet yhteen niin, ettei niitä voi erottaa. Yhteisenä tavoitteena on luoda polkuja ja valmiuksia työmarkkinoille ja normaalielämän rutiineihin. Aktiiviparadigman voisi kaiken kaikkiaan kiteyttää niin, että tavoitteena on luoda työmarkkinoiden osapuolille kannustimia, kykyjä ja velvoitteita työllistää ja työllistyä.

Aktivointi on monien ideoiden ja ideologioiden hybridi. Monet ideat ja diskurssit, kuten uusliberaali sosiaaliriippuvuusdiskurssi, matkasivat Eurooppaan Atlantin yli (Keskitalo 2008). Varsinkin anglosaksisessa diskurssissa työ kuin työ ajatellaan yksilöiden moraalia korjaavaksi ja kohentavaksi. Pohjoismaissa on vedottu myös humanistisempiin ideoihin, joissa tavoitteena on sosiaalinen osallisuus sekä kaikkien inhimillisten resurssien käyttöönotto ja kehittäminen. Viime aikoina on Suomessa saanut yhä lisää painoa ekonomistinen puhe työvoiman tarjonnasta ikääntyvässä yhteiskunnassa. Anglosaksinen tyyli vetoaa suoraan moraaliin, pohjoismainen taloudellisiin näkökohtiin (Julkunen 2004).

Aktiivisella työvoimapolitiikalla on vakiintuneet keinonsa, mutta aktiivilinjalla on innovoitu uutta keinovalikoimaa. Sosiaaliturva on joutunut polttopisteeseen ja sen muotoilu ”työystävälliseksi” on saanut uutta painoarvoa. Sosiaaliturvan muotoilu työystävälliseksi voi kansallisesta kontekstista riippuen tarkoittaa jotakin tai kaikkia seuraavista: a) työnteon kanssa kilpailevan sosiaaliturvan, ennen muuta työttömyysetuuksien, tason madaltaminen ja keston lyhentäminen sekä niille pääsyn tiukentaminen, b) sosiaalivakuutuksen eli ansiosidonnaisten etuuksien tiukempi sitominen työuran pituuteen ja maksettuihin vakuutusmaksuihin, c) ei-kontribuutiivisten vähimmäisetuuksien vastikkeellistaminen työllä, harjoittelulla, opiskelulla, muualla aktiviteetilla tai moraalisäännöllä ja d) *in-work*-etuudet eli sosiaalietuuksien maksaminen työssä käyville joko pysyvämpänä matalapalkkatukena tai väliaikaisena tukena työhön sosiaalietuuksien piiristä siirryttäessä. Siirtymätuella pyritään lievittämään tarveharkintaisten etuuksien poistumisesta aiheutuvia tulonmenetyksiä ja tekemään rationaaliseksi myös matalasti palkattujen, lyhyiden työpätkien vastaan ottaminen.

Joissain tulkinnoissa ja käytännöissä aktiivisuus on voitu käsittää laajemmin hyödylliseksi ja hyväksytyksi toiminnallisuudeksi, vaikkapa oman arjen ja perhemoraalin ylläpidoksi. Esimerkiksi mielen-terveyspotilaiden, masentuneiden ja uupuneiden kuntoutuksessa



tällainen aktiivisuus voi olla ainakin väliaikaisesti hyväksytty tavoite. Aktiivintipolitiikan tavoite on kuitenkin kiistatta virallisille, mielellään avoimille työmarkkinoille sijoittuminen.

Aktiivintipolitiikkaan liittyy monia dilemmoja. Parhaimmillaan aktiivitoimiin osallistuminen voi antaa ihmisarvon ja tunnustetuksi tulemisen kokemuksia, pahimmillaan nujertaa entisestään. Dirk Gelfod (1999) on kehottanut arvioimaan aktiivintitoimia seuraavilla kriteereillä.

- Sijoittuvatko aktiivintitoimet osaksi laajempaa köyhyyden, työttömyyden ja syrjäytymisen vastaista politiikkaa?
- Tarjoaako politiikka kohteilleen toivetta pysyvämmästä integroinnista?
- Kunnioittavatko aktiivintitoimet työttömiä ja toimeentulovaikeuksissa olevia?
- Perustuvatko ne vapaaehtoisuuteen?
- Tarjoavatko toimet taloudellisia kannustimia ja palkkioita vai ainoastaan sanktioita osallistumattomuudesta?
- Onko aktiivintitoimille kelvollista hallinnollista toimeenpanoa?
- Tähtäävätkö toimet ainoastaan työmarkkinoille vai vahvistavatko ne muutakin sosiaalista integraatiota?

Aktiivintipolitiikkaa on myös arvosteltu rakenteellisten ongelmien yksilöimisestä, tulojen uudelleenjaon ja tasoittamisen vaihtamisesta inkluusiopolitiikkaan, työttömien velvoittamisesta epämielekkäisiin työntekoa jäljitteleviin korviketoimintoihin sekä toimeentulon ehdollistamisesta (Levitas 1996). Ehkä kiperin on vähimmäisturvan ja aktiivisuusveloitteiden välinen suhde (Hemerijck & Marx 2010). ”Työnteon tulee aina kannattaa” -periaate on Suomessakin oikeuttanut perus- ja vähimmäisetuuksien pienuutta ja näin myös tuloköyhyyden yleistymistä.

Aktiivintikäytännöt voivat myös loukata kansalaiselle ja erikseen sosiaalihuollon asiakkaalle säädetyt oikeuksia (van Aerschot 2011). Henkilökohtaisen autonomian ja toimeentulo-oikeuksien loukkaukset tuntuvat kohtuuttomilta erityisesti silloin, kun toimilla ei ole ta-

voiteltuja työllistymisvaikutuksia. Aktiivisen työvoima- ja sosiaalipolitiikan vaikuttavuudesta ja mielekkyydestä kiistellään alituisen. Van Aerscht (2011) viittaa tanskalaisiin tutkimuksiin, joiden mukaan sosiaalihuollon toimeentulosanktioilla ei ole osuutta Tanskan työllisyysihmeeseen. Sanktioiden oikeutukseksi jää lähinnä työetiikkaa vaaliva (kansalais)moraali tai ekonomistien mallien kannustimiin reagoiva toimija.

Aktiivisuus ja aktiivinen kansalainen ovat tämän ajan hyveitä, niin että aktiivisella nimetyt politiikat kuulostavat vastaansanomattomilta. Myös työ(lliisyys) on sellainen taloudellinen ja moraalinen hyvä, jonka avulla voidaan perustella muuten vastustusta herättäviä ”rakenteellisia” uudistuksia. Vaikka Bruno Palier sanoo, että alun perin karkeat uusliberalistiset julistukset saivat Euroopassa hyväksyttävämmät kasvot, voi ajatella, että Euroopassakin työllisyydellä on voitu oikeuttaa uusliberalistinen esityslista – funktionaalisen tulojaon muutos pääomatulojen hyväksi, yritys- ja pääomaverotuksen keventäminen, tuloerojen kasvu, eläkeiän nosto, työn kanssa kilpailevan sosiaaliturvan kaventaminen, työsuhdeturvan heikentäminen, työehtojen joustavoittaminen, matalapalkkaisten työpaikkojen synty, työttömien työnhakuvelvoitteiden lisääminen – ja tehdä siitä välttämätön työllisyyden ehto.

Hyvinvointivaltion reformi ei ole ollut niin siistiä kuin ”paradigman vaihtaminen sosiaalisen oppimisen tuloksena” kuulostaa. Claus Offen (1980) mukaan hyvinvointivaltion tragedia on siinä, ettei se voi jaella työpaikkoja kansalais- eikä sosiaalisena oikeutena. Velvollisuudeksi työn voi kyllä julistaa.

## Kirjallisuus

- Aktiivinen sosiaalipoliittikka -työryhmän muistio (1999). Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1999:7.
- Alber, Jens 2006: The European Social Model and the United States. *European Union Politics* 7 (3), 393–419.
- Andersen, John – Larsen, Jørgen, Elm 1993: Towards a New Welfare Model? Copenhagen: Forlaget Sociologi.
- Beck, Ulrich 1999: Työyhteiskunnan tuolle puolen. *Janus* 7(1), 257–266.
- Bussemaker, Jet & van Kersbergen, Kes 1994: Gender and Welfare States: Some Theoretical Reflections. In: Diany Sainsbury (ed.) *Gendering Welfare States*, 9–25. Lontoo: Sage.
- Bönker, Frank 2005: Changing Ideas on Pensions: Accounting on Differences in the Spread of the Multipillar Paradigm in Five EU Social Insurance Countries. In: Peter Taylor-Gooby (ed.) *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*, 81–99. Palgrave Macmillan, Houndmills & New York.
- Clasen, Jochen – Goerne, Alexander 2011: Exit Bismarck, Enter Dualism? Assessing Contemporary German Labour Market Policy. *Journal of Social Policy* 40(4), 795–810.
- Esping-Andersen, Gøsta 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta 1996: Welfare States without Work: The Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy. In: Gøsta Esping-Andersen (ed.) *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. Lontoo: Sage, 66–87.
- Geldof, Dirk 1999: New activation policies: promises and risks. In: *Linking Welfare and Work*, 13–26. Dublin: European Foundation.
- Hall, Peter 1993: Policy paradigm, social learning and the state: The case of economic policy in Britain. *Comparative Politics* 3 (April), 275–293.
- Hellsten, Katri – Lehto, Markku 2009: Sosiaaliturvan kehityspiirteistä. Teoksessa *Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) esitys sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Hemerijck, Anton – Eichhorst, Werner 2010: Whatever Happened to the Bismarckian Welfare State? From Labour Shedding to Employment-Friendly Reforms. In: Bruno Palier (ed.) *A Long Goodbye to Bismarck: the politics of welfare reform in continental Europe*, 301–332. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hemerijck, Anton – Ive, Marx 2010: Continental Welfare at a Crossroads. The Choice between Activation and Minimum Income Protection in Belgium and Netherlands. In: Bruno Palier (ed.) *A Long Goodbye to Bismarck: the politics of welfare reform in continental Europe*, 129–156. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hinrichs, Karl 2010: Social Insurance State Withers Away. Welfare State Reforms in Germany – Or: Attempts to Turn Around in a Cul-de-Sac. In: Bruno Palier (ed.) *A Long Goodbye to Bismarck: the politics of welfare reform in continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hvinden, Bjørn 1999: Activation: a Nordic Perspective. In: *Linking Welfare and Work*, 27–42. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Jessop, Bob (2002) *The Future of Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.
- Julkunen, Raija 1997: Työyhteiskunnan tulevaisuus – tosiasiat, projektit ja optiot. Teoksessa: *Kuusi esseettä työn ja työyhteiskunnan tulevaisuudesta*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1997/5.
- Julkunen, Raija 1998: Aktivoivan sosiaalipoliittikan hämmennykset. *Yhteiskuntapoliittika*

- litiikka 63(2), 188–189.
- Julkunen, Raija 2001: Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino.
- Julkunen, Raija 2004: Suunnanmuutoksen moraalitalous. Teoksessa: Ilkka Kauppinen (toim.) Moraalitalous, 235–253. Tampere: Vastapaino.
- Julkunen, Raija 2006: Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes.
- Julkunen, Raija 2008: Uuden työn paradoksit. Keskusteluja 2000-luvun työprosess(e)ista. Tampere: Vastapaino.
- Julkunen, Raija – Nätti, Jouko 1997: Työn jakaminen – moraalit, talous, politiikka. Vastapaino, Tampere.
- Kauhanen, Antti 2012: Saksan työttömyys-ihme. Ajankohtaista taloudesta ja tutkimuksesta 1/2012. Saatavissa <<http://www.etla.fi/1/2012>>.
- Kauhanen, Antti – Saukkonen, Seppo 2011: Miksi Saksa menestyy? Talous- ja työmarkkinauudistusten rooli Saksan taloudellisessa menestyksessä 2000-luvulla. Helsinki: ETLA.
- Keskitalo, Elsa 2008: Balancing Social Citizenship and New Paternalism. Finnish activation policy and street-level practice in a comparative perspective. Helsinki: Stakes.
- Kettunen, Pauli 2001: Oliko hyvinvointivaltio projekti.? Saatavissa: <<http://www.Ennenjanyt.net4-01/kettunen.htm>>
- Korpi, Walter – Palme, Joakim 2003: New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975–95. *American Political Science Review* 97:3, 425–446.
- Kuusi, Pekka 1961: 60-luvun sosiaalipoliittika. Porvoo: WSOY.
- Levitas, Ruth 1996: The Concept of Social Exclusion and the New Durkheimian Hegemony. *Critical Social Policy* 46(1), 5–20.
- Nenonen, Marko 2007: Syntyvätkö työttö-  
mien pakkotyömaat uudelleen? Teoksessa: Anu-Hanna Anttila – Anu Suoranta (toim.) Pärjäämisen ajat – horjuvat työt, 198–227. Jyväskylä: Työväen historian ja tutkimuksen seura.
- Offe, Claus 1984: Contradictions of the Welfare State. Lontoo: Hutchinson.
- Palier, Bruno 2010a: Ordering Change: Understanding the ‘Bismarckian’ Welfare Reform Trajectory. In: Bruno Palier (ed.) *A Long Goodbye to Bismarck: the politics of welfare reform in continental Europe*, 19–44. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Palier, Bruno 2010b: The Dualizations of the French Welfare System. In: Bruno Palier (ed.) *A Long Goodbye to Bismarck: the politics of welfare reform in continental Europe*, 73–100. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Palier, Bruno 2010c: The Long Conservative Corporatist Road to Welfare Reforms. In: Bruno Palier (ed.) *A Long Goodbye to Bismarck: the politics of welfare reform in continental Europe*, 333–388. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Palola, Elina – Hannikainen-Ingman, Katri – Karjalainen, Vappu 2012: Nuoret koulupudokkaat sosiaalityön asiakkaina. Tapaustutkimus Helsingistä. Raportti 29/2012. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Pekkarinen, Jukka – Vartiainen, Juhana 1993: Suomen talouspolitiikan pitkä linja. Porvoo: WSOY.
- Pierson, Christopher 2006: Beyond the Welfare State? *New Political Economy of Welfare*. Cambridge: Polity Press.
- Rönkkö, Pertti 2012: Tilasto kertoo osatouuden työttömyydestä. *Sosiaalivakuutus* 50(3), 26–27.
- Saari, Juh 2005: Hyvinvointivaltio ja sosiaalipoliittika. Teoksessa: Juh Saari (toim.) *Hyvinvointivaltio. Suomen mallia analysoimassa*, 13–64. Helsinki: Yliopistopaino.
- Sihto, Matti 1994: Aktiivinen työvoima-

- politiikka: kehitys Rehnin-Meidnerin mallista OECD:n strategiaksi. Tampere: Tampere University Press.
- Sihto, Matti 2006: Työllisyyspolitiikka. Teoksessa: Juho Saari (toim.) Suomen malli – Murroksesta menestykseen?, 173–204. Helsinki: Yliopistopaino.
- Skog, Harri – Räisänen, Heikki 1997: Toimivampiin työmarkkinoihin. Selvitysmiesten raportti työvoimapolitiittisen järjestelmän uudistamiseksi. Helsinki: Työministeriö.
- Stephens, John 1996: The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis and Prospects. In: Gösta Esping-Andersen (ed.) *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, 32–65. Lontoo: Sage.
- Sulkunen, Pekka 2006: Projektityhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus. Teoksessa: Kati Rantala – Pekka Sulkunen (toim.) *Projektityhteiskunnan kääntöpuolia*, 17–38. Helsinki: Gaudeamus.
- Taylor-Gooby, Peter 2005: Ideas and Policy Change. In: Peter Taylor-Gooby (ed.) *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*, 1–11. Houndmills & New York: Palgrave Macmillan.
- Tiainen, Pekka 2005: Tanskan malli ja muutosturva. *Työpoliittinen Aikakauskirja* 48(2), 3–11.
- Työllisyysryhmän loppuraportti. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2003.
- Van Aershot, Paul 2011: *Activation Policies and the Protection of Individual Rights. A Critical Assessment of the Situation in Denmark, Finland and Sweden*. Farnham: Ashgate.
- Van Gerven, Minna 2008: *The Broad Tracks of Path Dependent Benefit Reforms*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Van Gerven, Minna 2012: Sosiaalipolitiikan paradigman muutos: Työkyvyttömyyspolitiikan uudet kasvot Alankomaissa ja Suomessa. *Yhteiskuntapolitiikka* 77(2), 134–144.
- Vartiainen, Juhana 2012: Vain työhön kannustaminen on viisasta. Haastattelu, tehnyt Jussi Förbom. *Sosiaalivakuutus* 50(4): 22–24.

## Tavoitteena aktiivinen kansalaisuus

*Sosiaalisella kansalaisuudella tarkoitetaan  
sosiaaliturvaan ja -palveluihin liittyviä oikeuksia  
ja velvollisuuksia.*

Hyvinvointivaltion kehitystä on totuttu tarkastelemaan sosiaalisten oikeuksien näkökulmasta. Aktivointipolitiikka on merkinnyt sosiaalisia oikeuksia koskevan ajattelun muutosta ja hyvinvointivaltion uutta vaihetta (Pierson 2001a, b; Taylor-Gooby 2005). Kun toisen maailmansodan jälkeen painopiste oli sosiaalisten oikeuksien laajentumisessa, nyt oikeuksien rinnalla korostetaan yksilön omaa vastuuta hyvinvoinnistaan (Giddens 1998). Painopiste on muuttunut tulonsiirroista osallisuuden edistämiseen. Sosiaalipolitiikan tavoitteena on toimeentulon turvaaminen, mutta samalla myös työllisyyden ja osallisuuden edistäminen. (van Berkel & Hørnemann Møller 2002a). Sosiaalisella kansalaisuudella tarkoitetaan sosiaaliturvaan ja -palveluihin liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia (Taylor-Gooby 2009).

Hyvinvointivaltiota koskeva kriittinen ideologinen keskustelu alkoi jo 1980-luvulla Yhdysvalloissa (Deacon 2002). Poliitiikan muutokset seurasivat perässä. Sosiaalipolitiikan aktivoiminen alkoi 1990-luvun alussa monissa Euroopan maissa ja angloamerikkalaisissa maissa. Aluksi muutokset kohdistuivat ensi sijassa nuoriin työttömiin, mutta

sittemmin ne ovat laajentuneet pitkäaikaistyöttömiin ja yleensä työttömiin. (Mm. Lødemel & Trickey 2001; Gilbert & Voorhis 2001.) Muutos on koskenut sosiaalipolitiikkaa, sen periaatteita ja filosofiaa. Hyvinvointivaltion etuudet ja palvelut ovat pääosin edelleen voimassa, mutta sosiaalipolitiikan kehys on muuttunut. (Gilbert 2013.) Oikeus sosiaaliturvaan, työ ja koulutus liittyvät aikaisempaa tiiviimmin yhteen (linking welfare to work). Sosiaaliturvan tavoite on edistää työhön osallistumista ja työssä tarvittavien tietojen ja taitojen saavuttamista.

Muutosta kuvaa EU:n työllisyysstrategia (European Commission), jossa on vuodesta 1997 korostettu, että kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien tulisi edistää työikäisten työhön osallistumista. Sosiaalipolitiikan tulisi olla ”työystävällistä”. Sosiaaliturvan ehtojen, tasojen ja keston tulisi kannustaa työhön, ei päinvastoin. Tämä on merkinnyt muutoksia toimeentuloturvan saantiehtoihin, jolloin oikeus sosiaaliturvaan on tullut aikaisempaa riippuvaisemmaksi aktiivisuudesta työmarkkinoilla. Samalla sosiaali- ja työllisyyspolitiikan tavoitteet ja keinot ovat lähentyneet toisiaan. Työllisyyttä pidetään sosiaalipolitiikan tavoitteena, parhaana tapana edistää yhteiskunnallista osallisuutta ja ehkäistä syrjäytymistä. Työllisyyteen ja koulutukseen panostaminen nähdään sosiaalisenä investointina ihmisiin ja yhteisöihin (ks. Sipilä 2011).

Tarkastelen seuraavassa aktiivisen sosiaalipolitiikan reformia sosiaalisen kansalaisuuden muutoksena. Muutosta voidaan kuvata aktiivisen kansalaisuuden käsitteellä. Aluksi kuvaan, mitä velvollisuuksien lisääminen sosiaaliturvaan on merkinnyt. Mikä on muuttunut, kun sosiaaliturvan ehtoja ja palvelujärjestelmää on muutettu aktiivisemmaksi? Mitä muutos merkitsee erilaisissa hyvinvointiregiimeissä ja Suomessa? Toiseksi pohdin muutoksen toteutumista käytännössä. Miten aktiivinen politiikka on toteutunut, ja mitkä tekijät vaikuttavat politiikan siirtymiseen käytännöksi? Mitkä tekijät vaikuttavat uudistuksen toteutumiseen organisaatiossa, ns. katutasolla ja työn etulinjassa, asiakkaiden ja työntekijöiden kohtaamisissa? Mitä tarkoitetaan aktiivisuuden yksilöllistymisellä? Lopuksi pohdin aktivointireformien yleistä merkitystä tavoitteiden ja toimeenpanon näkökulmista.

## Tavoitteena aktiivinen kansalaisuus

Aktivointipolitiikka on muuttanut hyvinvointivaltioiden sosiaalisen kansalaisuuden (social citizenship) ehtoja ja oikeuksien ja velvollisuuksien tulkintaa. Sosiaalista kansalaisuutta on perinteisesti kuvattu T. H. Marshallin sosiaalisten oikeuksien käsitteen avulla (1950/1965). Marshallin mukaan siviilioikeudet kehittyivät 1700-luvulla, poliittiset oikeudet 1800-luvulla ja sosiaaliset oikeudet 1900-luvulla. Toisen maailmansodan jälkeen kehittynyttä hyvinvointivaltiota pidetään sosiaalisten oikeuksien aikakauden tuotteena. Kun Marshallia on tulkittu, on sosiaalisten oikeuksien ajateltu perustuvan statukseen (asemaan kansalaisena) ja olevan yhtä kuin kansalaisuus ilman ehtoja. (Ks. Evers & Guillemard 2013.)

Viime vuosina Marshallin sosiaalisia oikeuksia koskevaa ajattelua on tutkittu uudelleen ja todettu, ettei oikeuksien ja velvollisuuksien suhde ollut näin yksiselitteinen. Marshallille sosiaaliset oikeudet eivät korvanneet markkinoita, vaan lievittivät niiden vaikutusta. Kansalaisuus piti sisällään sekä kansalaisia että valtioita koskevia oikeuksia ja velvollisuuksia. Jotkut oikeudet ovat lainsäädännöllisiä, toiset enemmän legitiimejä odotuksia. Marshall katsoi, että samaan aikaan kun kansalaisella oli oikeus terveydenhoitoon ja esimerkiksi minimiturvaan yhteiskunnassa, hänellä oli vastavuoroisesti velvollisuuksia yhteiskuntaa kohtaan, kuten palkkatyö tai verojen maksaminen. Oikeudet ja velvollisuudet koskivat sekä yhteiskuntaa että yksilöä. Marshallille koulutus oli kansalaisuuden kulmakivi, joka valmisti ammattiin ja varusti kansalaiset taidoilla ja kyvyillä nauttia oikeuksistaan ja täyttää velvollisuutensa. (Evers & Guillemard 2013; Johansson & Hvinden 2013.)

Myös Gøsta Esping-Andersen (1990) keskittyi regiimiteoriassaan hyvinvointivaltioiden sosiaalisten oikeuksien laajentumiseen. Esping-Andersenin (1990, 21–23) rinnasti hyvinvointiregiimijattelussa keskeisen dekommodifikaatio-käsitteen ja Marshallin sosiaaliset oikeudet. Dekommodifikaatio tarkoitti sitä, että kansalaiset voivat vapaasti ilman työhön, tuloihin tai yleiseen hyvinvointiin liittyviä seurauksia



jäädä pois töistä. Esping-Andersenin (1990) mukaan dekommodifikaation aste oli korkein Pohjoismaissa. Paradoksaalisesti Pohjoismaat olivat Esping-Andersenille parhaita sekä dekommodifikaatioissa että kommodifikaatioissa, työhön osallistumisen edistämässä (Esping-Andersen 2002). Dekommodifikaatio tarkoittikin Esping-Andersenille työntekijöiden mahdollisuutta tulla toimeen markkinoiden ulkopuolella, ei kansalaispalkkaa (ks. Sipilä 2011, 367). Pohjoismainen julkinen hyvinvointivastuu perustuu korkeaan työmarkkinoille osallistumiseen, jota valtio tukee sosiaalipalveluilla, esimerkkinä lasten päivähoito (Esping-Andersen 1999; 2002).

Aktiivisen sosiaalipolitiikan uudistukset ovat tuoneet oikeuksien rinnalle velvollisuudet. Tulonjakoon ja toimeentuloturvaan perustuvat etuudet on tulkittu passiivisiksi etuuksiksi, mikä on johtanut sosiaaliturvan aktivointiin. Aktiivisen sosiaalipolitiikan uudistusten lähtökohtana oli, että velvollisuudet olivat jääneet oikeuksien varjoon. Siksi velvollisuuksia haluttiin korostaa oikeuksien rinnalla: ”ei ole oikeuksia ilman velvollisuuksia” (Giddens 1998, 65; Dwyer 2000). Jako passiivisiin ja aktiivisiin etuuksiin ei tietenkään ole näin yksinkertainen. Siinä kansalainen nähdään ensi sijassa työmarkkinakansalaiseina. Jako ei myöskään huomioi sukupuolta, palkatonta hoivatyötä ja muuta yhteiskuntaa hyödyttävää toimintaa (Orloff 2009). Aktiivisuuden korostus on joka tapauksessa merkinnyt sosiaalisten oikeuksien ja velvollisuuksien painopisteen muutosta. Muutos on tarkoittanut aktiivisempaa kansalaisuuden (active citizenship) tulkintaa (Johansson & Hvinden 2007a), mikä on näkynyt sosiaalisen kansalaisuuden ehtojen muutoksina – ennen kaikkea sosiaaliturvan ja työn suhteen muutoksena.

Aktiivinen kansalaisuus voidaan liittää myös laajempaan kansalaisuuskeskustelun kontekstiin. Häkan Johansson ja Björn Hvinden (2007a; 2013) ovat analysoineet erilaisia kansalaisuuden muotoja David Millerin (2000) sosioliberaalin, libertaanin (uusliberaalin) ja republikaanin kansalaisuuden käsitteiden avulla. Kaikissa ”kansalaisuuksissa” voidaan tunnistaa käänne kohti aktiivista kansalaisuutta.

Sosioliberaalissa kansalaisuudessa aktiivinen kansalaisuus tarkoittaa sekä kansalaisen oikeuksia että velvollisuuksia, esimerkiksi työhön liittyviä velvollisuuksia aktivointireformeissa. Valtion rooli on paternalistinen, valtio edistää erilaisin politiikkatoimin tavoitteen toteutumista. Libertaanisissa (uusliberaalissa) kansalaisuudessa valtion rooli on kapeampi. Kansalainen nähdään itsevastuullisena ja autonomisena. Aktiivinen kansalaisuus tarkoittaa valinnanmahdollisuuksia ja kuluttajan roolia hyvinvoinnin sekamarkkinoilla. Kolmas kansalaisuuden muoto, republikaani kansalaisuus, perustuu kansalaisten osallistumiseen yhteisön asioihin. Aktiivinen kansalaisuus tarkoittaa ruohonjuuritason aktiivisuutta, aktiivisempaa kansalaisosallistumista ja päätöksentekoon vaikuttamista. (Johansson & Hvinden 2007a, 3–5; 2013, 35–36.) Voidaan puhua työmarkkinakansalaisista, kuluttaja(markkina)kansalaisista ja osallistuvista kansalaisista.

### **Kansalaisen ja valtion suhde aktivointiuudistuksissa**

Monet erilaiset, osittain paradoksaaliset muutokset ovat haastaneet kansalaisen ja valtion suhteen hyvinvointivaltiossa. Paine hyvinvointivaltion uudistamiseen tulee sekä ylhäältä, globalisoitumisesta ja eurooppalaistumisesta, mutta myös alhaalta, kansalaisten byrokraattisen ja jäykän hyvinvointivaltion kritiikistä. Kansalaisten odotetaan olevan aktiivisempia ja ottavan enemmän vastuuta hyvinvoinnistaan. (Johansson & Hvinden 2007a, b). Kahden viime vuosikymmenen aikana on korostettu sosioliberaaliin kansalaisuuteen liittyviä sosiaaliturvan työhön aktivoivia ehtoja ja oikeuksien ja velvollisuuksien liittymistä toisiinsa. Erilaiset ”kansalaisuudet” eivät kuitenkaan ole toisistaan irrallisia, vaan liittyvät toisiinsa ajankohtaisissa hyvinvointivaltion muutoksissa. Oikeudet ja velvollisuudet, omavastuu ja valinnanvapaus ja osallistuminen ja yhteisöllinen vastuu vaikuttavat samanaikaisesti. (Johansson & Hvinden 2013, 36.)

Oikeuksien ja velvollisuuksien välisen yhteyden vahvistumisen lisäksi sosiaaliseen kansalaisuuteen vaikuttavat myös monet ajankoh-

taiset kansalaisen ja valtion suhteeseen liittyvät muutosprosessit. Yksi näistä on jälkimoderniin yksilöllisyyteen liittyvä valinnanvapauden korostaminen. Toiseksi, palvelujen käyttäjien, myös marginaalissa elävien ryhmien, osallistumista palvelujen suunnitteluun pidetään tärkeänä. Kolmanneksi, byrokraattisen harkintavallan tilalle kaivataan selvempiä oikeuksia palveluihin, läpinäkyvyyttä ja yhtäläistä kohtelua. Nämä erilaiset muutosprosessit luovat uusia ja ristiriitaisiakin vaatimuksia ja mahdollisuuksia aktiiviseen kansalaisuuteen. (Johansson & Hvinden 2007a.)

Aktivointiuudistuksia on perusteltu sillä, että oikeus toimeentuloturvaan ja pitkään jatkunut tuen saaminen passivoivat. Tuen myöntämiseen liittyvät käytännöt eivät myöskään ole olleet riittävän tehokkaita työhön integroinnissa. Erityisesti on oltu huolissaan nuorten heikosta sosiaalistumisesta työyhteiskunnan normeihin, jotka ovat kuitenkin (pohjoismaisen) hyvinvointivaltion taustaeetos. Toimeentulotuki on tarkoitettu viimesijaiseksi ja tilapäiseksi tueksi, mutta pitkäaikais- ja nuorisotyöttömyyden myötä siitä on tullut monelle pitkäaikainen tukimuoto. Pitkään jatkuneeseen työttömyyteen liittyy myös kasvanut syrjäytymisriski muilla elämänalueilla. Aluksi aktivointitoimet kohdistuivatkin nuoriin, joiden syrjäytymisestä oltiin erityisen huolissaan. (Lødemel & Trickey 2001; Lødemel 2004.)

Aktivointien uudistusten tavoite on muuttaa ”passiivinen” toimeentuloturva aktiivisemmaksi, työnhakua ja työhön siirtymistä edistäväksi tueksi. Seurauksena on ollut, että työttömyysturvaan ja toimeentulotukeen on liitetty vahvemmin työhön velvoittavia ehtoja. Käytännössä tuensaantiehtot ovat tiukentuneet ja riippuvat työhön ja koulutukseen hakeutumisesta. Tukea voidaan myös alentaa tai se voidaan katkaista, jos tuensaaja ei ota vastaan tarjottua työtä tai hae koulutukseen. Aktivointiuudistusten myötä työttömyysturvan aktiivisuusveloitteet ovat laajentuneet myös viimesijaiseen toimeentulotukeen. Oikeus toimeentulotukeen on osittain riippuvainen aktiivisuudesta työhön ja koulutukseen hakeutumisessa. Ehtoja on ollut aikaisemminkin, esimerkiksi työttömyysturvaa saavan on tullut tie-

tyin edellytyksin ottaa vastaan tarjottu työ ja osoittaa aktiivisuutta ilmoittautumalla säännöllisin väliajoin työnhakijaksi. Jos työtön ei ole näitä ehtoja noudattanut, seurauksena on ollut työttömyysturvan menetys määräajaksi (karenssi). Toisaalta aktiivisen työvoimapolitiikan keinoin on tuettu työllistymistä (Sihto 1994).

Uudet aktivoivat sosiaaliturvan ehdot koskevat erityisesti nuoria työttömiä ja pitkäaikaistyöttömiä tietyn työttömyysajan jälkeen. Samalla kun on muutettu työttömyys- ja toimeentuloturvan ehtoja, on lisätty tukea ja kontrollia ja kehitetty uusia palvelumuotoja. Viranomaiset tarjoavat tukea, seurantaa ja apua päätöksenteossa sekä koulutusta, mutta samalla edellyttävät, että tuensaajat noudattavat tuensaannin ehtoja. Jos tuensaaja ei ehtoja noudata, seurauksena voi olla sanktio, tuen menetys joko kokonaan tai osittain, yleensä määräajaksi. (Lødemel & Trickey 2001.) Uutta on myös sopimuksellisuus valtion ja kansalaisen ja oikeuksien ja velvollisuuksien suhteen. Sosiaaliturvauudistuksissa työhön ja koulutukseen liittyvistä toimenpiteistä sovitaan yleensä suunnitelmissa tai työntekijöiden ja asiakkaiden sopimuksissa (Sol & Westerveld 2005; Sakslin & Keskitalo 2005).

Aktivointipolitiikka on tuonut mukanaan uusia ehtoja ja toimintavaatimuksia paitsi työttömille tuensaajille, myös organisaatioille ja työntekijöille. Aktivointiuudistusten taustalla olevan hyvinvointivaltiokritiikin yksi lähtökohta oli, että palvelujärjestelmä omalla toiminnallaan voi tukea hyvinvointiriippuvuutta tai ei ainakaan edistä riittävästi siitä irtautumista (Mead 1986). Hyvinvointivaltiokritiikissä ongelmana ei ole pidetty vain ”passiivisia” työttömiä, vaan myös liian ”passiivisia” palvelun tarjoajia (van Berkel & Roche 2002). Työntekijöiden ja organisaatioiden rooli nähdään merkittävänä sosiaalisen kansalaisuuden toteuttamisessa. Aktiivisessa sosiaalipolitiikassa on kysymys sekä työttömien että palvelujärjestelmän toiminnan muuttamisesta. Jos tuensaannin ehtojen muuttamisen yhtenä taustatekijänä ovat säästöpainet, merkitsee palvelujärjestelmän aktivointi lisä kustannuksia ja panostusta palveluihin, ”enemmän palvelua”.

Aktivointi on muuttanut sosiaalisen kansalaisuuden ehtoja tavalla, josta näkemykset vaihtelevat. Kriittisissä arvioissa aktivoinnin on katsottu muuttaneen sosiaalisen kansalaisuuden luonnetta. Oikeudet eivät enää perustu asemaan eli statukseen, vaan ne tulee ansaita käyttäytymällä vastuullisesti (Handler 2003). Hyvinvointivaltio ei enää ole sosiaalisten oikeuksien takaaja vaan yksilön käyttäytymisen ja mahdollisuuksien säätelijä. Yhteisvastuuseen perustuva solidaarisuus on korvautunut lisääntyvällä yksilön vastuulla. (Serrano Pascual 2007, 17–18.) Toisaalta työhön ja koulutukseen aktivointi nähdään sosiaalisena investointina, uusien mahdollisuuksien tarjoajana ja passiivisen toimeentuloturvan vastapainona. Tästä näkökulmasta aktiivisuuntaus nähdään hyvinvointivaltion uutena vaiheena, joka tuo jotakin lisää, kun vertailukohtana ovat ”passiiviset” sosiaaliturvaetuudet. (Mm. Guillemard 2011.)

Aktiivisen sosiaalipolitiikan uudistuksissa on yhteiskunnan ja yksilön kannalta erilaisia ja ristiriitaisia tavoitteita. Toisaalta valtio ottaa aikaisempaa aktiivisemmän roolin työttömien aktivoinnissa ja syrjäytymisen ehkäisyssä (uusi paternalismi) (Mead 1997). Toisaalta valtio vetäytyy aikaisemmista vastuistaan ja odottaa yksilöiden ottavan suuremman vastuun omasta hyvinvoinnistaan ja markkinoiden tarjoavan palveluja (uusliberalismi) (mm. Gilbert 2002). Käytännössä valtion rooli on kokenut muutoksia ja muita palveluntuottajia on tullut julkisen sektorin rinnalle. Uuden julkisjohtamistrendin (New Public Management) myötä hyvinvointipalvelut ovat markkinaistuneet ja yksityistyneet ja tuloksia mitataan yhä enemmän suorittein. Valtiojohtoisen hallinnon rinnalle on tullut myös uusia paikallisia, verkostoihin ja kumppanuuteen perustuvia hallinnointijärjestelmiä. (Newman 2005.) Uudet hallinnointijärjestelmät, markkinaistuminen ja suoriteperusteisuus koskevat myös työhön aktivoivia palveluja (van Berkel ym. 2011a).

## Aktivointipolitiikan sisältö ja konteksti – mikä on muuttunut?

Runas kaksikymmentä vuotta sitten alkanut sosiaalipolitiikan aktivointi liittyi aluksi tuen ehtoihin ja niiden muuttamiseen työnte-koaa suosivaksi. Kun on tutkittu aktiiviuudistusten institutionaalisia piirteitä, eri toimijoiden rooleja ja aktivoinnin organisointia, on ha-vaittu yhtäläisyyksiä ja eroja. (Lødemel & Trickey 2001; van Berkel & Hørnemann Møller 2000a; van Berkel & Valkenburg 2007; Hvin-den & Johansson 2007; Van Berkel ym. 2011). Aktivointiuudistukset noudattavat nopeaa työllistymistä painottavaa (work first) tai työ-llystymisedellytyksiä vahvistavaa (human capital development) linjaa kansallisin painotuksin. (Theodore & Peck 2001; ks. johdantoartikkeli tässä julkaisussa.) Aktiivisen sosiaalipolitiikan uudistukset kytkeyty-vät hyvinvointiregiimien institutionaalsiin eroihin ja julkisen vallan rooliin eri hyvinvointijärjestelmissä.

Aktivointipolitiikkaa on kuvattu kahtena ideaalityyppinä: liberaa-lina ja universaalina tai sosiaalidemokraattisena aktivointistrategia-na (Barbier 2006; Barbier & Mayerhofer 2004). Liberaalilla viitataan angloamerikkalaiseen aktivointistrategiaan ja universaalilla pohjois-maiseen strategiaan. Liberaalissa mallissa toimeentuloturva on mini-maalinen turvaverkko ja palkkatyön vastaanottamisvelvollisuus tiuk-ka. Aktivoinnin tavoite on toimeentuloturvamenojen laskeminen ja yksilön siirtyminen toimeentuloturvan varasta työhön. Pohjoismai-nessa mallissa toimeentuloturva on anteliaampi ja aktivoinnin oleelli-sena osana ovat työllistymistä edistävät palvelut. Mallissa panostetaan enemmän yhteiskunnan palvelurakenteisiin ja työttömien avustami-seen päätöksenteossa ja työn vastaan ottamisessa. Aktivointi palvelee sekä yksilöä että yhteiskuntaa, ja mallissa yksilö ja yhteiskunta ovat neuvotteluosapuolia. (Ks. Guillemard 2011; Hvinden 1999.)

Eurooppalaisissa arvioissa pohjoismaista ja angloamerikkalaista aktivointipolitiikkaa pidetään hyvinkin erilaisina (mm. Barbier 2006; Barbier & Mayerhofer 2004). Toki pohjoismaiden anteliaampi tuki- ja palvelujärjestelmä asettaa aktivoinnille toisenlaisen institutionaalisen

kehysten liberaaleihin maihin verrattuna. Kun asiaa on tarkasteltu pohjoismaiden näkökulmasta, eroja ei ole kuitenkaan nähty yhtä suuriksi (Johansson & Hvinden 2007c.) Pohjoismaat ovat perinteisiä palkkatyöyhteiskuntia, joiden perustalle myös sosiaaliturvajärjestelmä on rakentunut (ks. Kettunen 2008). Työttömyysturvaetuudet perustuvat aikaisempaan työhistoriaan ja edellyttävät valmiutta työn vastaanottamiseen. Myös toimeentulotuessa ”työlinjan” perinne on vahva (Drøpping ym. 2001). Viimesijaisessa toimeentulotuessa edellytetään ensisijaisten tulonsaantimahdollisuuksien käyttämistä ennen kuin oikeus toimeentulotukeen syntyy. Pohjoismaissa toimeentulotukeen liittyvä kontrolli ja tarveharkintaisuus ovat jopa vahvempia kuin monissa muissa Euroopan maissa. (Lødemel 1997; Kuivalainen & Nelson 2012.)

Velvoitteiden käytännön toteutus on ollut Pohjoismaissa vaihtelevaa, erityisesti 1990-luvulle tultaessa (Johansson & Hvinden 2007c). Aktivointiuudistukset ovat tuoneet tähän muutoksen. Toimeentuloturvan saantiehtoja ja tuen kestoja on kiristetty, ja tukimuotoihin on lisätty sanktioita työstä tai koulutuksesta kieltäytyville. Tukiehtojen toteuttamista myös valvotaan aktiivisemmin. Ruotsissa ja Norjassa perinteinen sosiaaliturvan vahva yhteys työhön ei ole kokenut niin ratkaisevia muutoksia kuin Tanskassa. (Hvinden ym. 2001.) Tanskassa sosiaalinen kansalaisuus perustuu 1990-luvun muutosten jälkeen vahvaan työetiikan kontrolliin, tiukasti kontrolloituun, mutta suhteellisen anteliaaseen sosiaaliturvaan ja rajoitettuun työpaikkasuojaan (flexsecurity) (Johansson & Hvinden 2013, 46). Suomessa sosiaaliset oikeudet laajenivat voimakkaasti 1980-luvulla, mutta 1990-luvulla suunta kääntyi. Erityisesti 1990-luvun puolivälistä sosiaaliturvaa on pyritty aktivoimaan lukuisin uudistuksin. (Julkunen 2001; 2006.)

Suomen aktiivisen sosiaalipolitiikan uudistukset noudattavat pohjoismaista, universaalia suuntausta. Aktivoinnin pitkän tähtäyksen tavoite on työllistyminen avoimille työmarkkinoille, mutta tavoitteena on myös työllistymisvalmiuksien parantuminen. Perinteiset aktiivisen työvoimapolitiikan keinot – työvoimakoulutus, tukityö, työhar-

joittelu ja muut vastaavat – ovat keinoja edistää pitemmän tähtäimen työllistymistä. Työvoimahallinnon keinovalikoiman lisäksi kunnat järjestävät kuntouttavaa työtoimintaa vaikeimmin työllistyville. Työttömien työllisyys- ja sosiaalipalveluihin on panostettu erityisesti työvoiman palvelukeskuksissa. Työttömyysturvaan (työmarkkinatukeen) on lisätty työhön ja koulutukseen hakeutumiseen aktivoivia ehtoja ja sanktioita. Myös toimeentulotukea voidaan alentaa, jos tuensaaja kieltäytyy työvoimaviranomaisten tarjoamasta työstä tai koulutuksesta. Yksilöllisiä aktivointi- tai työllistymissuunnitelmia käytetään työn välineinä ja työttömien sitouttamisessa. (Keskitalo 2008; Karjalainen 2011.)

Yleisellä tasolla aktivointi on muuttanut tapaa tarkastella hyvinvointivaltion tavoitteita ja keinoja. Aktivointi voidaankin nähdä uutena hyvinvointivaltion paradigmana (activation paradigm). Sen kolme keskeistä ominaisuutta ovat yksilöllinen lähestymistapa, työn korostaminen ja sopimuksellisuus (Serrano Pascual 2007, 14–15). Aktivointiparadigmassa työttömyyttä ei enää pidetä pääasiassa rakenteellisenä ongelmana, vaan painopiste on yksilössä. Aktivointi korostaa yksilön roolia ja toimintaa työmarkkinoille integroitumisessa. Aktivoinnin yksilöllisyys näkyy myös siinä, että tavoitteena ovat yksilöllisten työllistymisratkaisujen räätälöinti ja työttömien aikaisempaa aktiivisempi mukanaolo tässä prosessissa. Työllisyyden korostus näkyy siinä, että aktivointi tähtää palkkatyöhön ja yksilön riippumattomuuteen hyvinvointivaltiosta. Työllistymiseen pyritään vaikuttamalla yksilön käyttäytymiseen kannustamalla, motivoimalla ja myös velvoittamalla. (Mt., 14.)

Tyypillinen piirre aktivointistrategioissa on sopimuksellisuus, kontraktualismi (Sol & Westerveld 2005). Aktivoivista toimista sovitetaan suunnitelmissa, joita voidaan myös nimittää sopimuksiksi, vaikka juridisessa mielessä kyse ei ole kahden tasa-arvoisen osapuolen sopimisesta. Kyse on enemmän moraalisesta sopimuksesta ja sitouttamisesta. Suunnitelmat ja sopimukset ovat osoitus uudesta sosiaalisen sääntelyn mekanismista, joka symbolisesti perustuu molemminpuo-



lisuuteen. (Serrano Pascual 2007, 14.) Suunnitelmat voidaan nähdä myös uudenaikaisena käyttäytymisen kontrollina (Handler 2003). Tavoite on neuvottelemalla sopia työllistymistä edistävästä toimenpiteistä. Suunnitelma kuitenkin myös velvoittaa työtöntä, ja sen noudattamatta jättämisestä voi olla etuuksiin liittyviä seurauksia.

Muutokset sosiaalisessa kansalaisuudessa liittyvät oleellisesti yksilön autonomiaan, valinnanvapauteen ja osallistumisoikeuteen. Lähtökohtaisesti työntekijä ja asiakas eivät ole tasa-arvoisessa asemassa suunnitteluprosessissa, kun asiakkaan oikeus viimesijaiseen toimeentuloturvaan on riippuvainen työntekijän päätöksistä. Päätöksenteoon, esimerkiksi sanktioiden käyttöön, liittyy harkintaa, joka voi asettaa ihmiset eriarvoiseen asemaan. Riskinä on huono-osaisimpien asiakkaiden syrjäytymisen syveneminen. Aktiivinen kansalaisuus edellyttääkin osallistumisen ja osallisuuden mahdollistavia toimintamalleja, joissa aktiivisempi kansalaisuus voi toteutua (Evers & Guille-mard 2013, 12).

## **Virallisesta aktivointipolitiikasta käytännöksi**

Aktiivisen sosiaalipolitiikan uudistukset ovat lähteneet liikkeelle lainsäädäntömuutoksista, joilla on muutettu työttömyys- ja toimeentuloturvan saantiehtoja. Aluksi aktivointipolitiikan tutkimus kohdistui etupäässä politiikan sisältöön ja merkitykseen (mm. Lødemel & Trickey 2001; van Berkel & Hørnemann Møller 2002b). Vähitellen kiinnostus toimeenpanon prosessiin ja siihen vaikuttaviin tekijöihin on lisääntynyt (mm. Henman & Fenger 2006; van Berkel & Valkenburg 2007). Palvelujärjestelmien uudistusten myötä on tutkittu myös aktivoinnin erilaisia organisointitapoja ja hallinnointijärjestelmien muutoksia (van Berkel ym. 2011a, b). Toimeenpanossa on kyse yhtäältä siitä, toteutuuko politiikka tarkoitetulla tavalla ja saavutetaanko tavoitteet. Toisaalta ollaan kiinnostuneita, mitkä tekijät paikallisella ja organisaatiotasolla vaikuttavat uudistusten toteutumiseen tai toteutumattomuuteen. Sosiaalisen kansalaisuuden näkökulmasta oleellista

on, miten asiakkaiden ja tuensaajien asema muuttuu ja miten oikeudet ja velvollisuudet toteutuvat (ks. van Aershot 2011).

Aktivoinnin virallisissa (lainsäädännöllisissä) politiikkamuutoksissa on samanlaisia piirteitä eri maissa ja hyvinvointiregiimeissä, vaikka painotukset vaihtelevatkin liberaalien ja universaalien maiden välillä Euroopassa ja Yhdysvalloissa. Siitä huolimatta, että viralliset politiikkamuutokset olisivat samantyyppisiä, ovat aktivointipolitiikan toteuttamisen konteksti ja palvelujärjestelmät erilaisia eri maissa. Myös hyvinvointivaltioiden sisällä on alueellisia ja paikallisia eroja. Poliitiikkamuutokset eivät välttämättä toteudu samalla tavalla edes universaalien pohjoismaisen hyvinvointimallin kontekstissa, esimerkiksi Suomessa. Implementaatiotutkimuksista tiedetään, että monenlaiset asiat vaikuttavat uudistusten toteutumiseen: miten uudistukset tulkitaan paikallisesti, missä olosuhteissa toimeenpano tapahtuu ja mikä on paikallisten toimijoiden kyky toteuttaa uudistuksia (van Berkel ym. 2011a, 16–17).

Periaatteessa politiikan toimeenpanoa voidaan tarkastella ylhäältä alaspäin (top-down) tai alhaalta ylöspäin (bottom-up). Perinteinen politiikka-analyysi on lähtenyt suoraviivaisesta hierarkkisesta ylhäältä alaspäin -oletuksesta, että politiikka toteutuu asteittaisen rationaalisen prosessin tuloksena, kuten lainsäätäjät on tarkoittanut. Toimeenpanon merkitystä korostava alhaalta ylöspäin -ajattelu lähtee siitä, että ihmisten toiminta määrittelee pitkälle sen, kuinka politiikkaa toimeenpannaan. Uudistusten toimeenpanoa ja toteutumista voidaan pitää yhtenä osana politiikkaprosessia; politiikkaa ei ole olemassa ilman toimeenpanoa (Hill 1997/2007).

Toimeenpanotutkimuksen ylhäältä alaspäin- ja alhaalta ylöspäin -näkökulmien lisäksi toimeenpanoa on tarkasteltu organisaatioiden kehittämisenäkökulmasta. Tällöin keskeistä on johtajien ja työntekijöiden konsensus ja sitoutuminen. Näin voidaan maksimoida toiminnan tehokkuus. Jotta virallinen politiikka voi toteutua, sen tulee voittaa toimeenpanevien organisaatioiden ”sydämet ja sielut”. Toisaalta erilaisten intressien väliset konfliktit, valta-asetelmat ja jopa politiikan

vastustus vaikuttavat politiikan toteutumiseen ja tuloksiin. (Hudson & Lowe 2009, 249–255.)

Aktivoinnin hallinnointirakenteita on analysoitu hierarkkisen/proseduraalisen, rationaalisen/markkinaperusteisen ja verkostohallinnon käsittein (Considine 2001; Newman 2001). Kansainvälisesti on arvioitu, että hierarkkinen, lakeihin ja ohjeisiin perustuva aktivointipalvelujen hallinnointi on vähentynyt. Kansallinen aktivointitoiminnan säätely on vähäisempää, ja paikallisilla toimijoilla on enemmän valtaa aktivoinnin määrittelyssä. Tämä tarkoittaa myös erilaisten paikallisten ja kumppanuuteen perustuvien hallinnointimallien yleistymistä. (Kazepov 2010; van Berkel & van der Aa 2012, 494–495.) Toisaalta on esimerkkejä myös resentralisaatiosta, jolloin valtio kontrolloi toimeenpanoa ohjein ja suoritettavoin ja pyrkii siten yhteinäistämään paikallisia käytäntöjä (Minas 2011; Wright 2011).

Sentralisaation ja desentralisaation aste vaihtelevat kuitenkin huomattavasti eri maiden välillä. Esimerkiksi Hollannissa keskusjohtoinen aktivointipalvelujen säätely on selvästi laskenut. Sen sijaan Ruotsissa kansallinen säätely on edelleen vahvaa. Ruotsissa nuorten työttömien tuensaajien aktivointi on siirretty kunnista työvoimatoimistoihin, koska kunnallinen toiminta oli tehotonta ja epäyhtenäistä (Minas 2011). Keskusjohtoisuus on ollut melko voimakasta myös Iso-Britanniassa, joskin viimeisimmissä uudistuksissa säätelyn osuus on vähäisempää (van Berkel ym. 2011b, 252–253; Wright 2011; Lister 2013).

Markkinavetoinen hallinnointi on lisääntynyt monissa maissa hyvinvointimallista riippumatta, mikä kuvastaa siirtymää solidaristisista ja kollektiivisista hyvinvointijärjestelyistä kohti liberaaleja ja individualistisia järjestelmiä. Markkinavetoisuus näkyy yksityisen sektorin toimintamallien ottamisena käyttöön aktivointipalveluissa esimerkiksi Iso-Britanniassa ja Hollannissa ja viime aikoina myös muun muassa Saksassa. Suomessa ja Ruotsissa suuntaus on ollut heikompi. (van Berkel ym. 2011b, 252–254.) Yhdysvalloissa aktivoinnin markkinaisuus ja suoriteperusteisuus on vahvaa (Brodin 2011).

Suomessa voidaan erottaa sekä hierarkkisia, lainsäädäntöuudistuksiin perustuvia universaaleja uudistuksia (esimerkiksi laki kuntouttavasta työtoiminnasta, vuoden 2006 työmarkkinatuki uudistus) että kumppanuuteen ja verkostoihin perustuvia uudistuksia (esimerkiksi työvoiman palvelukeskusuudistus, vuoden 2012 kuntakoikeilu, ESR-projektit). Työhön aktivoivissa palveluissa on toistaiseksi ollut vähemmän tilausta markkinahenkiselle, kilpailuun ja suoritusavoitteiden saavuttamiseen perustuvalla hallinnoinnilla. Aktivoivat uudistukset ovat koskeneet sekä etuusjärjestelmiä että palveluita. Työttömyysturvaan (työmarkkinatukeen) ja toimeentuloturvaan tehdyt etuuskien muutokset ovat täydentäneet toisinaan. (Ks. Keskitalo 2008; Karjalainen 2011.)

Suomessa uudistusten toimeenpanoon ovat heijastuneet valtion ja kuntien sekä työvoima- ja sosiaaliviranomaisten väliset erilaiset intressit ja vastuukiistat. Kunnat ovat aluksi vastustaneet pitkäaikaistyöttömyyteen liittyvien toimien tuloa kuntien ja sosiaalitoimen tehtäväksi, ja toimeenpano onkin vaihdellut eri kunnissa. (Ala-Kauhahuoma ym. 2004; Keskitalo 2008.) Työvoiman palvelukeskusjärjestelmän myötä on siirrytty enemmän paikalliseen kumppanuus- ja verkostoyhteistyöhön perustuvaan integroituihin aktivointipalvelujen tarjontaan (Karjalainen & Saikku 2011). Viime aikoina suunta on ollut kohti kuntien lisääntyvää vastuuta pitkäaikaistyöttömien työhön aktivoimisessa.

## **Aktivointipolitiikan muotoutuminen käytännössä**

Implementaatiotutkimukset (mm. Pressman & Wildavsky 1973) ovat 1970-luvulta alkaen osoittaneet, että politiikan toimeenpanijoilla on merkittävä, jopa ratkaiseva, vaikutus politiikan toteutumiseen. Toimeenpano ei ole suoraviivainen prosessi, vaan pitää sisällään monia vetopisteitä. Mitä useampia toteuttajatahoja, sen monimutkaisempi toimeenpanoprosessi. Toimeenpanon epäonnistumiseen vaikuttaa muun muassa eri toimijoiden koordinaation puute. (Pressman & Wil-

davsky 1973.) Lipskyn (1980) teoria katutason byrokraatiaorganisaatioiden toiminnasta on ollut keskeinen toimeenpanon merkityksen korostamisessa. Toimeenpano nähdään prosessina, jossa neuvotteluilla ja kompromisseilla on merkitystä, eikä tuloksena. (Hill 1997/2007.)

1990-luvulla toimeenpanotutkimus sai uuden julkisjohtamisen (NPM) ja yleensä managerialismin nousun vuoksi vähemmän huomioita. Viime aikoina keskustelu uusista hallinnointimuodoista ja verkostoista politiikan välineinä on jälleen tuonut toimeenpanon keskeisen merkityksen esille. Poliitiikan toimeenpano on yhä enemmän riippuvainen erilaisten verkostojen ja toimijoiden vuorovaikutuksesta. Toimeenpanon luonne on muuttunut monimutkaisemmaksi, ja ”katutason” merkitys on kasvanut ja myös muuttunut verkostorakenteiden myötä. (Hudson & Lowe 2009, 243–245.) Aktivointipolitiikan toimeenpano on kunkin maan hallinnollista perinnettä, mutta siihen vaikuttaa myös yleinen, kansainvälinen hallinnointitapojen kehitys. Uusi julkisjohtaminen on tästä hyvänä esimerkkinä.

Aktivointiuidustusten yhteydessä on löydetty uudelleen Michael Lipskyn (1980) teoria katutason byrokraatiaorganisaatioista. Lipsky (1980) nimittää katutason byrokraatiaorganisaatioksi sellaisia julkisia palveluja, jotka toimivat suorassa kontaktissa asiakkaisiin ja käyttävät huomattavaa harkintavaltaa päätöksenteossaan (Lipsky 1980, 3–4). Katutason byrokraatiaorganisaatioille on tyypillistä, että resurssit ovat liian pienet suhteessa asiakasmäärään eikä asiakkuus ole vapaaehtoisia. Tässä tilanteessa työntekijät kehittävät selviytymisstrategioita ja rutiineja, jotka määrittävät palvelua. Seurauksena on, että päätöksistä tulee väistämättä poliittisia, toiset saavat palvelua, toiset eivät. Katutason byrokraatiatyö määrittelee sosiaalisen kansalaisuuden (sosiaalisten oikeuksien ja velvollisuuksien) toteutumista. Poliitiikan toimeenpanosta tulee politiikan tekemistä. Esimerkkinä katutason byokraateista Lipsky mainitsee lääkärin, opettajan ja sosiaalityöntekijät. (Mt., 3.)

Toimeenpanossa ns. katutason byokraateilla on huomattava merkitys. Katutason byokraatit, palveluiden etulinjassa toimivat työntekijät, muokkaavat (tekevät) politiikan sisältöä. Lipsky (1980) totesi, että

asiakkaiden määrän kasvamisen ja riittämättömien resurssien vuoksi paikalliset toimijat luovat omat sääntönsä ja kapinoivat uudistuksia vastaan. Uudet rutiinit ja epäviralliset prosessit merkitsevät, että uusi politiikka voi kumoutua. Etulinjan työntekijät kehittävät omat selviytymisstrategiansa. Poliitiikka, joka toteutuu, ei ole sitä, mitä lainsäätäjä oli suunnitellut, vaan sitä, mitä työntekijät soveltavat käytäntöön. Työntekijät tekevät, mitä Lipsky nimittää ”parhaaksi mahdolliseksi” monimutkaisissa olosuhteissa. Heillä on myös huomattavaa harkintavaltaa siinä, miten he kohtelevat palvelujen käyttäjiä.

Katutason byrokraatiaorganisaatioita luonnehtivan teorian mukaan palveluorganisaatiot sopeuttavat toimintaansa kaiken aikaa ympäristöönsä. Käytännön työntekijät nähdään rationaalisina toimijoina, jotka toimivat käytännön logiikan mukaan. Siihen vaikuttavat sekä virallisen politiikan sisältö että muut organisaation toimintaan vaikuttavat seikat (Brodkin 2011, 255). Aktivointipolitiikan toimeenpanossa sosiaalityöntekijät ovat keskeisessä roolissa. Sosiaalityöntekijöiden asiakastyöllä, ns. etulinjan työllä, on merkitystä. Tästä syystä ei voida odottaa, että virallinen aktivointipolitiikka ja sen toteutuminen käytännössä on samanlaista ja että työntekijät vain toimeenpaneavat virallista politiikkaa. Työtä tehdään osana organisatorista kontekstia ja erilaisia verkostoja sekä ammatillisessa viitekehyksessä. (van Berkel & van der Aa 2012, 493–494.)

Katutason byrokraatiaorganisaatioiden toimeenpanon olosuhteet ovat aktivointipolitiikalle tyypillisiä. Asiakkaita (työttömiä) on paljon, eikä asiakkuus ole vapaaehtoista. Yhden asiakkaan tilanteen suunnittelu on hyvin palveluintensiivistä eli vaatii jopa kahden työntekijän (työvoimavirkailijan ja sosiaalityöntekijän) työpanosta. Onnistunut palveluprosessi edellyttää yksilöllistä työskentelyä ja siten aikaa, mikä on ristiriidassa tehokkuustavoitteiden kanssa. Resurssit ovat usein riittämättömiä, eikä monimutkaiisiin palvelutarpeisiin pystytä kunnolla vastaamaan. Tässä tilanteessa toimeenpanosta vastaavat etulinjan työntekijät joutuvat kehittämään selviytymisstrategioita. Paikallistasolla muodostuu tilanne, että ns. katutason toimeenpano-

organisaatiot ja työntekijät joutuvat ratkaisemaan, keitä ne palvelevat ja mitä ryhmiä priorisoivat. Myös sanktioiden soveltamiseen vaikuttaa harkinta, ja niitä käytetään eri tavoin. Kuntouttava työtoiminta-lain toimeenpano oli hyvä esimerkki paikallisten käytäntöjen eroista (Ala-Kauhaluoma ym. 2004; Keskitalo 2008).

Samantyyppisiä tutkimustuloksia on saatu myös muissa maissa. Työntekijät kategorisoivat ja tyypittelevät asiakkaita erilaisiin tyyppeihin, joiden kanssa työskennellään eri tavoin. Toiset saavat yksilöllisempää, toiset rutiininomaisempaa, hallinnollista palvelua. (Wright 2006; Howard 2006, Halvorsen ym. 2007; van Berkel 2010.) Toisaalta aktivoinnin tiukat suoritettavoitteet (työllistyminen avoimille työmarkkinoille, toimeentulotukiasiakkuuden päättymisen) johtavat siihen, että palveluihin valikoidaan ne, joiden kanssa tavoitteet voidaan saavuttaa nopeimmin. Tällöin heikoimmassa asemassa työmarkkinoilla olevat voivat syrjäytyä entisestään. Aktivointipalvelujen tulostavoitteet ja markkinaistuminen eivät ole poistaneet katutason byrokraatiaorganisaatioille tyypillistä harkintaa. Tulostavoitteet vaikuttavat harkinnan käyttöön ja siihen, ketkä saavat palveluja. (Brodkin 2011, Soss ym. 2011.) Lopputuloksena on, että aktiivisen kansalaisuuden sisältö määräytyy pitkälle toimeenpanossa ja voi vaihdella huomattavasti.

## **Aktivoinnin yksilöllisyys ja henkilökohtaisuus**

Aktiivisen kansalaisuuden keskeinen arena ja väline on yksilöllinen palveluprosessi, jossa työntekijä ja tuensaaja kohtaavat. Aktivointipolitiikassa konkreettisiksi välineiksi on omaksuttu suunnitelmat ja sopimukset, joissa on tarkoitus sopia työhön ja koulutukseen liittyvistä toimista. Suunnitelmien yksilöllisyys ja henkilökohtaisuus ovat avain myös niiden tuloksellisuuteen. Jotta ihminen motivoituu suunnitelmien toteuttamiseen, niihin liittyvien valintojen tulee perustua aidosti omaan motivaatioon ja ratkaisuihin. (Ks. Liisa Björklundin ja Jaana Hallamaan artikkeli tässä julkaisussa.) Työntekijöiden tehtävä

on tuoda vaihtoehtoja ja auttaa päätöksenteossa. Asiakasnäkökulmasta on tärkeää, että oikeudet ja velvollisuudet on selkeästi määritelty. Ratkaisevaa on kuitenkin, mitä tapahtuu työntekijöiden ja asiakkaiden kohtaamisissa. Onko asiakkaalla todellisuudessa vaikutusmahdollisuuksia, ja parantaako yksilöllinen suunnittelu työllistymis- ja koulutusmahdollisuuksia?

Erityisesti 2000-luvulla huomiota on saanut aktivoinnin yksilöllinen ja henkilökohtainen luonne (mm. van Berkel & Valkenburg 2007; Keskitalo 2007). Aktivoinnin yksilöllisyyttä on samaan aikaan korostettu myös EU:n ja OECD:n asiakirjoissa ja ohjelmissa, nimenomaan aktivoinnin tuloksellisuuden ja tehokkuuden vuoksi. Toisaalta on pohdittu, mitä uudistuksille tapahtuu käytännössä, ja toisaalta, miten ne tulisi toimeenpanna, jotta uudistusten tavoitteet saavutettaisiin. Ratkaisuna on korostettu aktivoinnin henkilökohtaista ja yksilöllistä luonnetta. Työhön suuntaavat toimet tulisi räätälöidä yksilöllisen elämäntilanteen mukaan, jotta niillä olisi toivottua vaikutusta. Huomio kiinnitetään palveluprosessiin, yksilölliseen asiakastyöhön ja neuvottelun merkitykseen aktivoitipolitiikassa. Yksilöllinen aktivointi liittyy myös hyvinvointipalvelujen hallinnoinnin muutoksiin. Uusia hallinnointitapoja, kuten keskitettyjä palvelupisteitä (one-stop-shops, työvoiman palvelukeskukset), on perusteltu palvelujen paremmalla saatavuudella ja paremmalla käyttäjien tarpeisiin vastaamisella (van Berkel & Valkenburg 2007).

Lähtökohtaisesti aktivointiajattelussa on ollut koko ajan keskeistä yksilöllinen aktivointisuunnittelu ja sopimuksellisuus. Yksilöllisyydellä halutaan korostaa suunnittelun aidosti neuvottelevaa luonnetta ylhäältä päin saneltujen ehtojen asemasta. Perinteisen byrokraattisen ajattelun mukaiset samanlaiset ratkaisut eivät sovellu kaikille, vaan tarvitaan palvelujen räätälöintiä yksilöllisten elämäntilanteiden mukaan. Suunnitelmat ovat osa jälkimodernia hallinnointia ja uusien mahdollisuuksien politiikkaa (Giddens 1991). Henkilökohtaiset (aktivointi)suunnitelmat ovat uudentyypistä regulaatiota, josta on käytetty myös nimeä ”hallinnollinen kansalaisuus”. Aktiivinen osallis-



tuminen tähän prosessiin toimii pääsylippuna sosiaaliseen kansalaisyhteisyyteen ja uusiin mahdollisuuksiin, mutta edellyttää samalla yksilöllistä kyvykkyyttä ja dialogisia taitoja. (Born & Jensen 2005, 161–164.)

Aktivointityössä sekoittuvat kaksi ammatillista lähestymistapaa, ammatillinen palvelu ja byrokraattiseen rationaalisuuteen perustuva käytäntö (Mashaw 1983, 23–34). Byrokraattinen rationaalisuus korostaa lakien ja sääntöjen noudattamista, ammatillinen palvelu ammatillisia taitoja. Aktivointityössä ammatillinen palvelu ja byrokraattinen hallinnollinen työ ovat potentiaalisessa ristiriidassa keskenään (Sainsbury 2008; Howard 2012). Aktivointipolitiikan velvoittavuuden, toimeentuloturvan riippumisen osallistumisesta aktivointiohjelmiin ja sanktioiden käytön on nähty sopivan huonosti sosiaalipalveluorientaatioon (Hazenfeld 1999; Handler 2006). Managerialismin ja suoritetaivoitteiden tulo julkisiin sosiaalipalveluihin on merkinnyt aktivointiin liittyvän hallinnollisen ja ammatillisen roolin yhdistämiselle lisähaasteita (van Berkel & van der Aa 2012; Soss ym. 2011).

Aktivointityössä sekoittuvat hallinnolliset ja ammatilliset elementit muun muassa siltä osin, kuinka harkintaa käytetään. Tutkimuksissa onkin todettu, että työntekijät käyttävät harkintaa eri tavoin ja esimerkiksi sanktioiden soveltaminen käytännössä vaihtelee (mm. van Berkel & van der Aa 2012). Tässä suhteessa liberaalit ja universaalit aktivointiohjelmat eroavat siten, että universaaleissa ohjelmissa on enemmän harkintaa. Toisaalta viime aikoina aktiivisuuden joustavoittaminen, räätälöinti ja yksilöllistymistrendi ovat lisänneet etulinjan työntekijöiden päätösvaltaa ja palvelun henkilökohtaista ja ammatillista luonnetta (mt.). Esimerkiksi Iso-Britanniassa tavoitteena on työntekijöiden voimavaraistaminen vastaamaan paremmin asiakkaiden tarpeisiin. Pyrkimyksenä on myös palvelun henkilökohtaistaminen ja suurempi harkinnan käyttö. Toinen puoli asiassa on, että suurempi harkinta voi johtaa eriarvoisuuteen ja oikeuksien heikkeneemiseen. (Lister 2013.)

Suomessa aktivointia toteuttavat työvoima- ja sosiaaliviranomaiset, joilla on lähtökohtaisesti erilaiset hallinnolliset perinteet ja toi-

mintatavat. Työvoimaviranomaiset edustavat byrokraattista hallintoa, jossa toimintaa ohjaavat valtakunnalliset ohjeet ja tavoitteet. Sosiaalityöntekijät taas edustavat ammatillista palvelua, jossa työntekijän päätösvalta ja liikkumavara on suurempi. Esimerkiksi kuntouttava työtoiminta -lain toimeenpanossa työvoima- ja sosiaaliviranomaisten erilainen toiminnan kehys tuli esille työtavoissa ja esimerkiksi harjinnan käytössä. Työvoimaviranomaisten tavoite oli työllistyminen, kun taas sosiaalityöntekijän toimintaa ohjasivat laajemmin elämäntilanne- ja hyvinvointitavoitteet. (Keskitalo 2008, 136–138.) Aktivointi on kuitenkin myös muuttanut sosiaalityön orientaatiota. Aktivoinnin myötä on syntynyt aikuisosiaalityön lähestymistapa, joka on tavoitteellisempi ja työkeskeisempi kuin aikaisempi perussosiaalityö (ks. Jokinen & Juhila 2008).

Aktivoinnin yksilöllistyminen sopii yksilön vastuun ideaan, mutta se tarkoittaa myös ratkaisujen yksilöllisyyttä, mahdollisuutta vaikuttaa ja valita vaihtoehtojen välillä. Aktivoinnin yksilöllistymistä voidaan tulkita kahdesta erilaisesta ja potentiaalisesti vastakkaisesta näkökulmasta. Toisaalta sen nähdään sopivan postmoderniin yksilöllisyyteen ja neuvottelullisuuteen (Beck & Beck-Gernsheim 2002), toisaalta sen nähdään edustavan foucault’laisittain modernia yksilön toiminnan kontrollia (Dean 1999; Henman 2006). Aktivoinnin yksilöllistyminen liittyy siten kahteen erilaiseen ja vastakkaiseen diskurssiin. Toinen korostaa vastuuttamista, toinen voimaannuttamista (Valkenburg & van Berkel 2007, 13). Jälkimmäisessä diskurssissa aktivointia tarkastellaan sosiaalisten investointien ja uusien mahdollisuuksien näkökulmasta. Lainsäädäntö (sosiaaliturvan työ- ja koulutusvelvoitteet) asettaa molemmissa tapauksissa kehyksen yksilöllisyydelle. Lopultakaan kyse ei ole ulkoisista pakoista vapaasta yksilöllisyydestä. Periaatteessa työttömän ei ole mahdollista valita sosiaaliturvan ja työn välillä, jos työtä on tarjolla.

## Lopuksi

Aktiivisen sosiaalipolitiikan uudistukset ovat merkinneet uudistuksia monella eri tasolla – niin politiikan tavoitteiden ja sisällön kuin toimeenpanon tasoilla. Sosiaaliturva, työ ja koulutus kytkeytyvät toisiinsa. Aktiivisen sosiaalipolitiikan uudistukset merkitsevät sosiaalisen kansalaisuuden uudelleen määrittelyä tai ainakin tarkentamista. Sosiaalinen kansalaisuus on yhtä kuin aktiivinen kansalaisuus. Sosiaalisten oikeuksien rinnalla korostetaan velvollisuuksia. Rakenteiden sijaan korostetaan yksilön toimintamahdollisuuksia. Yksilöllisyyteen liittyen oikeuksista ja velvollisuuksista pyritään sopimaan neuvotellen. Uudistuksessa on monia, ristiriitaisia elementtejä. Siinä on aineksia uusliberaalista politiikasta, mutta myös uudesta paternalismista.

Politiikka asettaa yksilön toiminnalle ehtoja, mutta samalla se tarjoaa uusia mahdollisuuksia. Aktiivipolitiikka sijoittuu työllisyys- ja sosiaalipolitiikan rajamaastoon ja törmää niiden erilaiseen toimintalogiikkaan. Noudatetaanko sääntöjä vai korostetaanko yksilöllistä joustavuutta? Poliitiikan ristiriitaisuus ja monitahoisuus heijastuvat myös käytännön toimeenpanoon. Toimeenpano-organisaatioissa vallitsevat katutason byrokraatiaorganisaatioiden olosuhteet: asiakkaita on liikaa ja resursseja yksilölliseen palveluun liian vähän. Tässä tilanteessa työntekijät kehittävät selviytymisstrategioita, joilla hallita työn monimutkaisuutta. Seurauksena on puutteellista toimeenpanoa ja erilaista harkinnan käyttöä. Toiset saavat palveluja, toiset eivät. Markkinaistuminen, kilpailuttaminen ja suoritavoitteet tiukentavat työntekijöiden liikkumavaraa, mutta eivät poista harkinnan elementtejä.

Mikä on aktiivisen sosiaalipolitiikan uudistusten merkitys tässä kontekstissa? Todennäköisesti yksi tärkeimmistä on politiikan pääviesti: työn ensisijaisuus sosiaaliturvaan nähden. Hyvinvointivaltion legitimitietin kannalta on tärkeää korostaa työn ensisijaisuutta, vaikka palkkatyötä ei olisi kaikille. Työmarkkinoiden rakennemuutoksissa palkkatyöstä on tullut epävarmaa, mutta sen merkitys ei ole vähentynyt (ks. Julkunen 2000). Tärkeää on myös saada kaikki inhimilliset voimavarat käyttöön ja ehkäistä köyhyyttä pitkällä tähtäimellä. Nuor-

ten pysyvä syrjäytyminen työelämästä on suuri inhimillinen menetys ja merkitsee myös elämänikäistä niukkuutta. Aktiivista sosiaalipoliittikkaa onkin viimeaikoina tulkittu hyvinvointivaltion sosiaalisena investointina kansalaisiin (Morel ym. 2012). Silloin velvoitteet ovat enemmän taustalla, ja keskeistä on edistää työllistymistä ja inhimillisten mahdollisuuksien käyttöä aktiivisen sosiaalipolitiikan keinoin.

### *Kirjallisuus*

- Ala-Kauhaluoma, Mika – Keskitalo, Elsa – Lindqvist, Tuija – Parpo, Antti 2004: Työttömien aktivointi. Kuntouttava työtoiminta -lain sisältö ja vaikuttavuus. Tutkimuksia 141. Helsinki: Stakes.
- Barbier, Jean-Claude 2006: Has the European Social Model a distinctive activation touch? In: Jepsen, M, and Serrano Pasqual, Amparo (eds.). Unwrapping the European Social Model. Bristol: The Policy Press, 123–144.
- Barbier, Jean-Claude – Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang 2004: Introduction. The many world of activation. *European Societies* 6(4) 2004: 423–436.
- Beck, Ulrich – Beck-Gernsheim, Elisabet 2002: Individualization. Institutionalized Individualization and its Social and Political Consequences. London: Sage.
- Born, Asmund W. – Jensen, Per H. 2005: Individualising citizenship. In: Goul Andersen, Jørgen – Guillemard, Anne-Marie – Jensen, Per H. – Pfau-Effinger, Birgit (eds.). *The Changing Face of Welfare. Consequences and outcomes from a citizenship perspective*, Bristol: the Policy Press, 151–167.
- Brodtkin, Evelyn Z. 2011: *Policy Work: street-level organisations under new managerialism*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21:1, 253–277.
- Considine, Mark 2001: *Enterprising States. The Public Management of Welfare-to-Work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Deacon, Alan 2002: *Perspectives on Welfare. Ideas, ideologies and political debates*. Buckingham: Open University Press.
- Dean, Mitchell 1999 : *Governmentality. Power And Rule in Modern Society*. London. Sage.
- Drøpping, Jon A. – Hvinden, Björn – Vik, Kirsten 1999: Activation policies in the Nordic countries. *Nordic Social Policy. Changing welfare states*. In: Kautto, Mikko – Heikkilä, Matti – Hvinden, Björn – Marklund, Staffan – Ploug, Niels (eds.). *Nordic Social Policy*. London: Routledge, 133–158.
- Dwyer, Peter 2000: *Welfare Rights and Responsibilities. Contesting social citizenship*. Bristol: the Policy Press.
- Esping-Anderson, Gösta 1990: *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Anderson, Gösta 1999: *The Social Foundations of Post-industrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.

- Esping-Andersen, Gøsta 2002: Towards the Good Society, Once Again? In: Esping-Andersen, Gøsta – Gallie, Duncan – Hemerijck, Anton – Myles, John: Why We Need a Welfare State? Oxford: Oxford University Press, 1–25.
- Evers, Adalbert – Guillemard, Anne-Marie 2013: Introduction. Marshall's concept of citizenship and contemporary welfare reconfiguration. In: Evert, Adalbert – Guillemard, Anne-Marie (eds.) Social Policy and Citizenship. The Changing Landscape. Oxford: Oxford University Press, 3–34.
- Giddens, Anthony 1991: Modernity and Self-Identity. Self and Society on the Late Modern Age. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony 1998: The Third Way. The Renewal of Social Democracy. Cambridge: Polity Press.
- Gilbert, Neil 2002: Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility. New York & Oxford Oxford University Press.
- Gilbert, Neil 2013: Citizenship in the Enabling State: The Changing Balance of Rights and Obligations. In: Evert, Adalbert – Guillemard, Anne-Marie (eds.) Social Policy and Citizenship. The Changing Landscape. Oxford: Oxford University Press, 80–96.
- Gilbert, Neil – van Voorhis, Rebecca (eds.) 2001: Activating the Unemployed: A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies. New Brunswick (U.S.A.): Transaction Publishers .
- Guillemard, Anne-Marie 2011: Social rights and welfare: Change and continuity in Europe. In: Boje, Thomas O. – Potucek, Martin (eds.) Social Rights, Active Citizenship, and Governance in the European Union. Eurtopean Civil Society, Cinefogo. Baden- Baden: Nomo, 35–42.
- Hill, Michael 1997: The Policy Process in the Modern State. 3<sup>rd</sup> edition. Prentice Hall: Harvester Wheatsheaf.
- Halvorsen, Rune – Nervik, Jon A. – Salonen, Tapio – Thoren, Katarina – Ulmestig, Richard 2007: The challenges of decentralized delivery of services. The Scope for active citizenship in Swedish and Norwegian activation policies. In: Hvin-den, Björn – Johansson, Håkan (eds.) Citizenship in Nordic Welfare States. Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe. Routledge. London. 80–93.
- Handler, Joel F. 2003: Social Citizenship and Workfare in the US and Western Europe: from status to contract. Journal of European Social Policy 13(3):229–243.
- Handler, Joel F. 2006: 'Ending welfare as we know it': welfare reform in the US. In: Henman, Paul – Fenger, Menno (eds.) Administering Welfare reform. International transformation in welfare governance. Bristol: The Policy Press, 117–136.
- Hasenfeld, Yeheskel 1999: Social services and welfare-to-work: prospects for the social work profession. Administration in Social Work, 23:3, 185–199.
- Henman, Paul 2006: Welfare reform as governance reform: the prospects of governmentality perspective. In: Henman, Paul – Fenger, Menno (eds.) Administering Welfare reform. International transformation in welfare governance. Bristol: The Policy Press, 19–41.
- Henman, Paul – Fenger, Menno (eds.) 2006: Administering Welfare reform. International transformation in welfare governance. Bristol: The Policy Press
- Hill, Michael 1997: The Policy Process in the Modern State. 3<sup>rd</sup> edition. Prentice Hall: Harvester Wheatsheaf.
- Howard, Cosmo 2006: The new governance of Australian welfare: street-level contingencies. In: Henman, Paul – Fenger, Menno (eds.) Administering Welfare reform. International transformation in welfare governance. Bristol: The Policy Press, 137–159.
- Howard, Cosmo 2012: The contradictions of individualized activation policy: Ex-

- plaining the rise and demise of One to One Service in Australia. *Critical Social Policy* 2012: 32, 655–676.
- Hudson, John – Lowe, Stuart 2009: *Understanding the Policy Process*. Bristol: the Policy Press.
- Hvinden, Björn 1999: Activation: a Nordic Perspective. In: *Linking Welfare to Work. Foundation for the Improvements of Living and Working Conditions*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 27–42.
- Hvinden, Björn – Johansson, Håkan (eds.) 2007: *Citizenship in Nordic Welfare States. Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe*. London: Routledge.
- Hvinden, Björn – Heikkilä, Matti – Kankare, Ilkka 2001: Towards activation? The changing relationship between social protection and employment in Western Europe. In: *Kautto, Mikko – Fritzell, Johan – Hvinden, Björn – Kvist, Jon – Uusitalo, Hannu (eds.) Nordic Welfare States in the European Context*. London, Routledge. 168–197.
- Johansson, Håkan – Hvinden, Björn 2007a: Opening citizenship: we need a new understanding of social citizenship? In: *Hvinden, Björn – Johansson, Håkan (eds.) Citizenship in Nordic Welfare States. Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe*. London: Routledge, 3–17.
- Johansson, Håkan – Hvinden, Björn 2007b: What do we mean by active citizenship? In: *Hvinden, Björn – Johansson, Håkan (eds.) Citizenship in Nordic Welfare States. Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe*. London: Routledge, 32–49.
- Johansson, Håkan – Hvinden, Björn 2007c: Nordic activation reforms in a European context: a distinct universalistic model? In: *Hvinden, Björn – Johansson, Håkan (eds.) Citizenship in Nordic Welfare States. Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe*. London: Routledge, 53–66.
- Johansson, Håkan – Hvinden, Björn 2013: *Towards a Post-Marshallian Framework for the Analysis of Social Citizenship*. In: *Evert, Adalbert – Guillemard, Anne-Marie (eds.) Social Policy and Citizenship. The Changing Landscape*. Oxford: Oxford University Press, 35–56.
- Jokinen, Arja – Juhila, Kirsi (toim.) 2008: *Sosiaalityö aikuisten parissa*. Tampere: Vastapaino.
- Julkunen, Raija 2000: *Työelämänpolitiikka. Teoksessa Hoikkala, Tommi – Roos, Jeja-Pekka (toim.) 2000-luvun elämä: sosiologia teorioita vuosituhannen vaihteesta*. Gaudeamus. Helsinki, 218–237.
- Julkunen, Raija 2001: *Suunnanmuutos*. Tampere: Vastapaino.
- Julkunen, Raija 2006: *Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu*. Helsinki: STAKES.
- Karjalainen, Vappu 2011: *Aktiivisen sosiaalipolitiikan ristiriitainen tehtävä. Teoksessa Palola, Elina – Karjalainen, Vappu (toim.) Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä? Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 227–248*.
- Karjalainen, Vappu – Saikku, Peppi (2011). *Governance of Integrated Activation Policy In Finland*. In: van Berkel, Rik – Willibord de Graaf – Sirovatka, Tomas (eds.) *The Governance of Active Welfare States in Europe*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 216–236.
- Kazepov, Yuri 2010: *Rescaling Social Policies: towards Multilevel Governance in Europe: Some Reflections on Processes at State and Actors Involved*. In: Kazepov, Yuri (ed.) *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*. European Centre, Vienna: Ashgate, 35–72.
- Keskitalo, Elsa 2007: *Between universal policy and individualized practice: analysing activation policy in Finland*. In: van Berkel, Rik – Walkenburg, Ben (eds.)

- Making it Personal. Individualising activation services in the EU. Bristol: The Policy Press, 169–192.
- Keskitalo, Elsa 2008: Balancing Social Citizenship and New Paternalism. Finnish activation policy and street-level practice in a comparative perspective. Research 177. Stakes. 2008. Helsinki.
- Kettunen, Pauli 2008: Globalisaatio ja me. Kansallisen katseen historiallinen kriittikki. Tampere: Vastapaino.
- Kuivalainen, Susan – Nelson, Kenneth 2012: Eroding minimum income protection in the Nordic Countries? Reassessing the Nordic model of social assistance. In: Kvist, Jon – Fritzell, Johan – Hvinden, Björn – Kangas, Olli (eds.) Changing Social equality. The Nordic Welfare Model in the 21th Century. Bristol: The Policy Press, 69–87.
- Lispy, Michael 1980: The Street-level Bureaucracy. New York NY: Russell Sage Foundation.
- Lødemel, Ivar 1997: The Welfare Paradox. Income Maintenance and Personal Social Services in Norway and Britain. Oslo. Scandinavian University Press.
- Lødemel, Ivar 2004: The Development of Workfare Policies within the Social Activation Policies. In: Gallie, Duncan (ed.) Resisting Marginalisation. Unemployment Experience and Social Policy in the European Union. Oxford: Oxford University Press, 195–222.
- Lødemel, Ivar – Trickey, Heather (eds.) 2001: 'An offer you can't refuse'. Workfare in international perspective. Bristol: The Policy Press.
- Lister, Ruth 2013: Social Citizenship in the New Labour's New "Active" Welfare State: The Case of the United Kingdom. In: Evert, Adalbert – Guillemard, Anne-Marie (eds.) Social Policy and Citizenship. The Changing Landscape. Oxford: Oxford University Press, 121–149.
- Mashaw, Jerry L. 1983: Bureaucratic Justice. New Haven: Yale University Press.
- Marshall. T.H. 1950/1965: Citizenship and Social Class. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mead, Lawrence. M. 1986: Beyond Entitlement. The Social Obligations of Citizenship. New York: Free Press.
- Mead, Lawrence M. (ed.) 1997: The New Paternalism. Washington DC: The Brookings Institute.
- Minas, Renate 2011: Decentralisation and Back to Centralisation: the Swedish Case. In: van Berkel, Rik – de Graaf, Willibord – Sirovatka, Tomas (eds.) The Governance of Active Welfare States in Europe. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 195–215.
- Morel, Nathalie – Palier, Bruno – Palme Joakim 2012: Beyond the welfare state as we knew it? In: Morel, Nathalie – Palier, Bruno – Palme, Joakim (eds.) Towards a Social Investment State? Idea, policies and challenges. Bristol: The Policy Press, 1–30.
- Mead, Lawrence M. 1986: Beyond Entitlement. The Social Obligations of Citizenship. New York: Free Press.
- Miller, David 2000: Citizenship, Nation and Identity. Cambridge: Polity Press.
- Murray, Charles 1984: Losing Ground. New York: Basic Books.
- Newman, Janet 2001: Modernizing Governance: New Labour, Policy and Society. London: Sage.
- Newman, Janet (ed.) 2005: Remaking Governance. Peoples, politics and the public sphere. Bristol: The Policy Press.
- Orloff, Ann S. 2009: Gendering the comparative analysis of welfare states: An unfinished agenda. Sociological Theory 27(3), 317–343.
- Pierson, Paul 2001a: Post-industrial Pressures on the Mature Welfare States. In: Pierson, Paul (ed.) The New Politics of the Welfare State. Oxford: Oxford University Press, 80–104.
- Pierson, Paul 2001b: Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restruc-


- turing in Affluent Democracies. In: Pierson, Paul (ed.) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 410–456.
- Pressman, Jeffrey L. – Wildavsky, Aaron 1973: *Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Sakslin, Maija – Keskitalo, Elsa 2005: Contractualism in Finnish Activation Policy. In: Sol, Els – Westerveld, Mies (eds.) *Contractualism in Employment Services. A New Forms of Welfare State Governance*. The Hague: Kluwer Law International, 359–382.
- Sainbury, Roy 2008: Administrative justice, discretion and “the welfare to work” project. *Journal of Social Welfare and Family Law*. 30:4, 509–533.
- Serrano Pascual, Amparo 2007: Reshaping Welfare States: Activation Regimes in Europe. In: Serrano Pascual, Amparo – Magnusson, Lars (eds.) *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*. Brussels. P.I.E. PETER LANG S.A., 11–34.
- Sihto, Matti 1994: Aktiivinen työvoimapolitiikka: kehitys Rehnin-Meidnerin mallista OECD:n strategiaksi. Tampere: Tampere University Press.
- Sipilä, Jorma 2011: Hyvinvointivaltio sosiaalisenä investointina. Älä anna köyhälle kalaa vaan koulutus!, *Yhteiskuntapolitiikka* 76 (2011): 4, 359–377.
- Sol, Els – Westerveld, Mies (eds.). 2005: *Contractualism in Employment Services. A New Forms of Welfare State Governance*. The Hague: Kluwer Law International.
- Soss, Joe – Fording, Richard – Schram, Sanford F. 2011: The Organization of Discipline: From Performance Management to Perversity and Punishment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21:1, 203–i232.
- Taylor-Gooby, Peter 2005: *Ideas and Policy Change*. In: Taylor-Gooby, Peter (ed.) *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*. Hampshire: Palgrave, Macmillan, 1–11.
- Taylor-Gooby, Peter 2009: *Reframing Social Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Theodore, Nik – Peck, Jamie 2001: Searching for best practice in welfare-to-work: The Means, the method and the message. *Policy & Politics* 29(1): 81–94.
- Van Aershot, Paul 2011: *Activation Policies and Protection of Individual Rights. A Critical Assessment of the Situation in Denmark, Finland and Sweden*. Farnham: Ashgate.
- Van Berkel, Rik 2010: *The Provision of Income Protection and Activation Services for the Unemployed in ‘Active’ Welfare States. An international Comparison*. *Journal of Social Policy* 39(1), 17–34.
- Van Berkel, Rik – Hørnemann Møller, Iver (eds.) 2002: *Active Social Policies in the EU. Inclusion through Participation*. Bristol: The Policy Press.
- Van Berkel, Rik – Hørnemann Møller, Iver 2002: The concept of activation. In: van Berkel, Rik – Hørnemann Møller, Iver (eds.) *Active Social Policies in the EU. Inclusion through Participation*. Bristol: The Policy Press, 45–71.
- Van Berkel, Rik – Roche, M. 2002: Activation policies as reflexive social policies. In: van Berkel, Rik – Hørnemann Møller, Iver (eds.) *Active Social Policies in the EU. Inclusion through Participation*. Bristol: The Policy Press, 197–219.
- Van Berkel, Rik – Valkenburg, Ben 2007: The individualization of activation services in context. In: van Berkel, Rik – Valkenburg, Ben (eds.) *Making it Personal. Individualising activation services in the EU*. Bristol: The Policy Press, 3–24.
- Van Berkel, Rik – de Graaf, Willibord – Sirovatka, Tomas 2011a: *The Governance of Active Welfare States*. In: van Berkel, Rik – de Graaf, Willibord – Sirovatka, Tomas



- (eds.) *The Governance of Active Welfare States in Europe*. Houndmills, Basigstoke: Palgrave Macmillan, 1–21.
- Van Berkel, Rik – de Graaf, Willibord – Sirovatka, Tomas 2011b: *The Governance of Active Welfare States in Europe in a Comparative Perspective*. In: van Berkel, Rik – de Graaf, Willibord – Sirovatka, Tomas (eds.) *The Governance of Active Welfare States in Europe*. Houndmills, Basigstoke: Palgrave Macmillan, 237–263.
- Van Berkel, Rik – van der Aa, Paul 2012: *Activation Work: Policy Programme Administration or Professional Service Provision?* *Journal of Social Policy* (2012), 41(3), 493–510.
- Wright, Sharon 2006: *The administration of transformation: a case study of implementing welfare reform in the UK*. In: Henman, Paul – Fenger, Menno (eds.) *Administering Welfare reform. International transformation in welfare governance*. Bristol: The Policy Press, 161–182.
- Wright, Sharon 2011: *Steering with Sticks, Rowing for Rewards: the New Governance of Activation in the UK*. In: van Berkel, Rik – de Graaf, Willibord – Sirovatka, Tomas (eds.) *The Governance of Active Welfare States in Europe*. Houndmills, Basigstoke: Palgrave Macmillan, 85–109.

TOOMAS KOTKAS

## Sopimuksellisuus sosiaaioikeudessa – esimerkkinä julkisen työvoimapalvelun ja työttömyysturvan asiakassuunnitelmat

 *suunnitelmien sopimuksellisuus – niiden sisällöstä  
sopiminen ja allekirjoittaminen – tarjoaa moraalisen  
legitimaation vallitsevalle aktivointipolitiikalle ja  
vastuullistamiselle.*

Sopimuksen ja sopimuksellisuuden merkitys on kasvanut viimeisen parinkymmenen vuoden aikana sosiaaioikeuden alalla (ks. esim. Kalliomaa-Puha). Sopimuksellisuuden lisääntyminen sosiaaioikeudessa näkyy erilaisten sopimuksen *kaltaisten* järjestelyjen ja elementtien lisääntymisenä. Esimerkkinä voidaan mainita julkisen työvoimapalvelun ja työttömyysturvan alaan kuuluvat suunnitelmat kuten julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain (1295/2002) mukainen ”työllistymissuunnitelma” sekä kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) mukainen ”aktivointisuunnitelma”. Maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetussa laissa (493/1999) puolestaan puhutaan ”kotouttamissuunnitelmasta”. Vaikka mainituissa laeissa puhutaankin nimenomaisesti ”suunnitelmista” eikä ”sopimuksista”, niin silti niihin liittyy useita sopimuksen kaltaisia elementtejä eli ne noudattavat jossain määrin sopimuksen logiikkaa.

---

Artikkeli on lähes sellaisenaan julkaistu alun perin Lakimies- aikakauskirjassa 7–8/2012. Julkaistaan tässä artikkelikokoelmassa Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen luvalla.

Tarkastelen tässä artikkelissa julkisen työvoimapolitiikan- ja työttömyysturvalainsäädännön sisältämiä suunnitelmia. Esitän kaksi toisiinsa kytkeytyvää kysymystä. 1) Voidaanko näitä suunnitelmia pitää yksityisoikeudellisina sopimuksina? Käsittelen tätä lainopillista kysymystä seuraavassa alaluvussa ja vastaan siihen kielteisesti. Väitän, että kyse on ainoastaan sopimuksen retoriikasta, ei sopimuksista. Vastaukseni ensimmäiseen kysymykseen antaa aiheen toiselle, oikeussosiologiselle kysymykselle. 2) Miksi lainsäätäjät sitten turvautuvat sopimuksen retoriikkaan eli sopimuksellisuuteen, jos suunnitelmilla ei tosiasiallisesti sovita juuri mistään? Vastaan tähän kysymykseen artikkelin kolmannessa alaluvussa ja esitän viisi eri tekijää, joista käsin sopimuksellisuuden voimistumista työllisyyden edistämisessä ja työttömyysturvassa voidaan selittää. Nämä tekijät liittyvät muun muassa sosiaalipolitiikassa tapahtuneisiin yleisiin muutoksiin, sosiaalivaltion uusiin toimintatapoihin ja -kulttuuriin sekä oikeuskulttuurin ja oikeusjärjestyksen tiettyihin kehityskuluihin.

## **Julkisen työvoimapolitiikan ja työttömyysturvan suunnitelmat – sopimuksia vai ei?**

Suomessa julkista työvoimapolitiikkaa ja työttömyysturvaa koskevassa lainsäädännössä ei siis puhuta sopimuksista vaan suunnitelmista. Tilanne poikkeaa esimerkiksi Yhdistyneistä Kuningaskunnista, jossa työttömän työnhakijan työllistymissuunnitelmaa nimitetään lainsäädännössä ”työnhakijan sopimukseksi” (*jobseeker’s agreement*). Ranskassa käytetään niin ikään termiä ”sopimus” (*contrat*) viitattaessa dokumenttiin, johon työnhakija ja viranomaiset kirjaavat yhdessä sovitut työllistymistoimenpiteet (Eichenhofer & Westerveld 2005, 29, av.22.) Vaikka kotimainen lainsäädäntö ei puhukaan nimenomaisesti sopimuksista, sisältävät säännökset useita viittauksia sopimuksen logiikkaan. Esimerkiksi julkisesta työvoimapolitiikasta annetun lain 5 luvun 4.2 §:ssä säädetään, että ”[työllistymis]suunnitelmassa *sovitaan* työnhakusta ja sen tavoitteista sekä työnhakua tukevista ja työllistymis-

tä edistävästä palveluista. [kurs. T. K.]” Saman pykälän 3 momentissa säädetään puolestaan, että ”[t]yönhakija ja työ- ja elinkeinotoimisto *sopivat* työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman toteutumisen seurannasta ja *allekirjoittavat* suunnitelman. [kurs. T. K.]” Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 8 §:n mukaan ”[a]ktivointisuunnitelman *allekirjoittavat* työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja henkilö. [kurs. T. K.]” Maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain 11b §:ssä taas säädetään, että ”[k]otoutumissuunnitelman muuttamisesta, kestosta ja keskeytyneen suunnitelman jatkamisesta *neuvotellaan* maahanmuuttajan ja suunnitelman laatimiseen osallistuneiden viranomaisten kesken. [kurs. T. K.]”

Siteeratuista lainkohdista käy ilmi, että sopimuksen elementit ovat varsin vahvasti läsnä kyseisissä suunnitelmissa. Suunnitelmissa ”sovitaa” työllisyyttä edistävästä toimenpiteistä, suunnitelmien muuttamisesta ”neuvotellaan” työttömän sekä viranomaisten kesken ja osapuolet ”allekirjoittavat” suunnitelmat. Lainsäädäntö asettaa siten sekä muodollisia että sisällöllisiä ehtoja suunnitelmille – samalla tavalla kuten vaikkapa huoneenvuokralaki (481/1995) asettaa huoneenvuokrasopimukselle tiettyjä muoto- ja sisältövaatimuksia. Omaksutun retoriikan perusteella näyttäisi siis siltä, että työvoimapalvelu- ja työttömyysturvalainsäädäntöön sisältyvät suunnitelmat tulevat varsin lähelle yksityisoikeudellisia sopimuksia. Näin ei kuitenkaan ole. Sopimusoikeudessa sopimuksen määritelmään kuuluu yleensä se, että ne ovat kahden tai useamman osapuolen vapaaehtoiseen suostumukseen perustuvia, (useimmiten) tietoisia tahdonilmaisuja, jotka tuottavat sopimusosapuolille oikeuksia ja velvollisuuksia ja joilla määrätään taloudellisista intresseistä (Hemmo 2007, 10–15).

Ensinnäkään niin työttömän työnhakijan kuin viranomaisensa (työ- ja elinkeinotoimisto ja/tai kunta) osallistuminen suunnitelman laatimiseen ei ole vapaaehtoista. Julkisesta työvoimapalvelusta annetussa lain 5 luvun 3.1 §:ssä säädetään, että ”[t]yöttömällä työnhakijalla ja 5 a luvussa tarkoitettulla muutosturvan piiriin kuuluvalla työnhaki-

jalla on oikeus työllistymissuunnitelmaan.” Suunnitelman laatiminen ei toisin sanoen ole viranomaisen vapaassa harkinnassa, vaan työllistymissuunnitelma on pääsääntöisesti laadittava kaikille työnhakijoille. Myöskään työttömän työntekijän osallistuminen työllistymissuunnitelman laatimiseen ei ole vapaaehtoista. Työttömyysturvalain (1290/2002) 2 a luvun 9–11 §:n mukaan työllistymissuunnitelman laatimistilaisuuteen saapumatta jättäminen, kieltäytyminen suunnitelman laatimisesta tai kieltäytyminen suunnitelmaan kirjatusta työllistymistoimenpiteistä johtavat työttömyysetuuden määräaikaiseen menettämiseen.<sup>1</sup> Sama sanktio pätee henkilöihin, jotka kieltäytyvät laatimasta kuntouttavaan työtoimintaan liittyvää aktivointisuunnitelmaa tai osallistumasta siihen kirjattuihin aktivointitoimiin.<sup>2</sup> Lisäksi työttömän työnhakijan tai maahanmuuttajan saaman toimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan alentaa, jos tämä kieltäytyy suunnitelman laatimisesta tai sovitusta toimenpiteestä.<sup>3</sup>

Toisekseen työttömän työnhakijan oikeudet ja velvollisuudet määrittyvät hyvin pitkälti lainsäädännön – ei suunnitelmien – kautta. Julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 5 luvun 5 §:ssä säädetään, että ”[t]yö- ja elinkeinotoimiston on aktiivisesti tarjottava työtä ja koulutusta sekä järjestettävä työllistymissuunnitelmaan tai sitä korvaavaan suunnitelmaan sisältyviä palveluja ja toimenpiteitä työ- ja elinkeinotoimiston käytettäväksi osoitettujen *määrärahojen rajoissa*. [kurs. T. K.]” Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 11 §:ssä puolestaan säädetään, että ”[h]enkilöllä on oikeus aktivointisuunnitelmaan sisältyviin sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluihin ja toimenpiteisiin *sen mukaisesti, kuin niitä koskevissa laeissa on*

1 Työttömyyspäivärahan saamisen edellytyksenä oli jo ennen työllistymissuunnitelmien käyttöönottoa se, että työtön henkilö oli työmarkkinoiden käytettävissä. Hänen tuli toisin sanoen ottaa vastaa hänelle tarjottua työtä tai osallistua hänelle tarjottuun koulutukseen. Ks. esim. alkuperäinen työttömyysturvalaki (602/1984) 5 §.

2 Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) 10 §.

3 Laki toimeentulotuesta (1412/1997) 10 §. Toisin kuin työttömyysetuuden menettämisen kohdalla, toimeentulotuen alentaminen on aina harkinnanvaraista. Harvat aiheesta tehdyt empiiriset selvitykset antavat viitteitä siitä, että kunnan sosiaalityöntekijät käyttävät alentamismahdollisuutta varsin rajoitetusti (ks. esim. Palola ym. 2012).

*erikseen säädetty*. Suunnitelmassa yksilöidysti sovittuihin työttömän työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin henkilöllä on oikeus työvoimatoimiston käytettäväksi osoitettujen määrärahojen rajoissa. [kurs. T. K.]” Työttömän työnhakijan oikeus työllistymistä edistäviin palveluihin sekä sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluihin määritellään siis lainsäädännössä – ei suunnitelmissa. Lisäksi oikeus palveluihin on riippuvainen viranomaisille osoitetuista määrärahoista. (Ks. myös Sakslin & Keskitalo 2005, 379.) Lainsäätäjä on kyseisillä säännöksillä halunnut korostaa, että suunnitelmat eivät itsessään luo uusia subjektiivisia oikeuksia yksilöille.

Vaikka yksilön oikeus suunnitelmissa sovittuihin toimenpiteisiin ja palveluihin onkin etupäässä riippuvainen lainsäädännöstä ja määrärahoista, eivät suunnitelmien kirjaukset kuitenkaan ole kokonaan vailla merkitystä. Esimerkiksi hallituksen esityksessä laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta todettiin, että ”[t]yövoimatoimistolla ei siten olisi mahdollisuutta evätä sellaista suunnitelmassa olevaa palvelua tai toimenpidettä, jonka edellytykset henkilöasiakas täyttää, jos työvoimatoimistolla on käytettävissä sen tarjoamiseen määrärahoja.”<sup>4</sup> Suunnitelmien kirjaukset voivat siten tukea yksilön vaatimuksia tämän hakiessa muutosta viranomaisen päätökseen. Ja koska yksilöllä on oikeus suunnitelmaan, viranomaisen päätös (sikäli mikäli sellainen annetaan) olla laatimatta suunnitelmaa on luonnollisesti valituskelpoinen päätös. Toinen kysymys sen sijaan on, voiko pelkkä suunnitelma ja sen kirjaukset olla muutoksenhaun kohteena, jos viranomainen ei ole tehnyt asiassa hallintopäätöstä. Asiasta ei liene oikeuskäytäntöä, mutta muutamassa perustuslakivaliokunnalle annetussa lausunnossa, jotka koskivat hallituksen esitystä kotouttamislain muuttamiseksi, ainakin kotouttamissuunnitelman valituskelpoisuutta on pidetty mahdollisena siltä osin, kun kyse on yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista.<sup>5</sup> Suunnitelmien riitauttaminen lienee mahdollista

---

4 HE 184/2000 vp laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi s. 32.  
5 Ks. PeVL 52/2005 liittyvät asiantuntijalausunnat.

ainakin hallintoriita-asiana.<sup>6</sup>

Yhteenvedona todettakoon, että yllä mainitut seikat antavat aiheen kiistää työllistymis-, aktivointi- ja kotoutumissuunnitelmien yksityisoikeudellinen sopimusluonne – olkoonkin, että niitä koskevissa lainsäädännöksissä käytetään sopimukseen viittaavaa terminologiaa. Perustuslakivaliokunta lausui maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetusta lakiesityksestä, että ”[s]opimus-käsitteen käyttämistä voidaan tässä yhteydessä pitää sikäli harhaanjohtavana, että on kyseenalaista, täyttyykö maahanmuuttajan osalta sopimusmenettelyyn kuuluva vapaaehtoisuus ja tasavertaisuus. Maahanmuuttajan saattaa olla tosiasiaa pakko suostua kunnan ja työvoimatoimiston esittämiin ehtoihin, koska lakiehdotuksen 14 §:n 1 momentin mukaan kotoutumistuki myönnetään, kun kotoutumissuunnitelmasta on sovittu. Suunnitelman noudattaminen on puolestaan kytkeytytäysimääräisen toimeentulotuen ja työmarkkinatuen saamiseen.”<sup>7</sup> Lakia koskevassa hallituksen esityksessä ja lakiluonnoksessa kotoutumissuunnitelmaa oli nimenomaisesti luonnehdittu sopimukseksi.<sup>8</sup>

Työttömyysturvan ja julkisen työvoimapalvelun suunnitelmat on siten nähtävä työttömyysetuuksien osittaisina saamisehtoina eikä niinkään sopimuksina. Tutkimuskirjallisuudessa esimerkiksi työhakusuunnitelmaa (nyk. työllistymissuunnitelma) on myös luonnehdittu ”hallinnollisen kielenkäytön tasolla kielikuvallisena välineenä työhallinnon tavoitteiden saavuttamiseksi” (Sorainen 1998, 77). Työttömyysturvan suunnitelmia ja sopimuksia on myös luonnehdittu muun muassa ”näennäissopimukselliseksi järjestelyiksi” (Eichenhofer & Westerveld 2005, 22) ja ”yksipuolisiksi sopimuksiksi” (Harris 2008, 62). Jos suunnitelmat eivät kerran täytä sopimuksen tunnusmerkkejä, miksi niiden yhteydessä kuitenkin käytetään sopimukseen liittyvää retoriikkaa? Tähän kysymykseen vastaaminen edellyttää, että

6 Esimerkiksi omaishoitosopimusta koskevat riidat käsitellään omaishoitolaain 12 §:n nojalla hallintoriita-asioina hallinto-oikeuksissa.

7 PeVL 20/1998, s. 1. Ks. myös Sakslin – Keskitalo 2005 s. 363–367.

8 HE 66/1998 vp laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta s. 39 ja 55.

jätetään lainopillinen näkökulma ja siirrytään tarkastelemaan ilmiötä oikeussosiologisesta näkökulmasta käsin.

## **Miksi sopimuksellisuus?**

Julkisessa työvoimapalvelu- ja työttömyysturvajärjestelmässä tapahtunut sopimuksellisuuden elementtien lisääntyminen voidaan kytkeä useampaan taustatekijään. Nämä taustatekijät liittyvät laajempiin sosiaalipolitiikan, (sosiaali)hallinnon toimintakulttuurin ja -tapojen sekä oikeuskulttuurin kehitystrendeihin ja muutoksiin. Näitä muutoksia voidaan tunnistaa ainakin viisi, joita käsittelem seuraavaksi yksittäin kerrallaan.

## **Passivoivasta aktivoivaan sosiaalipolitiikkaan**

Ainakin 1980-luvulta lähtien eurooppalaisessa sosiaalipoliittisessa keskustelussa on puhuttu hyvinvointivaltion kriisistä. Taloudellisen kasvun hidastuminen ja useat taantuma-/lamajaksot, pysyvä pitkäaikaistyöttömyys, väestön ikääntyminen sekä julkishallinnon tehotonmuus ovat kaikki tekijöitä, jotka on tapana mainita hyvinvointivaltion kriisiä selittävinä tekijöinä (ks. esim. Esping-Andersen 1996; Julkunen 2001). Sopeutuakseen yhteiskunnan taloudellisiin ja sosiaalisiin muutoksiin eurooppalaisten hyvinvointivaltioiden ja perinteisen sosiaalipolitiikan on ollut pakko muuntautua. Oppia on usein haettu uusliberalistisesta talouspolitiikasta, mikä on merkinnyt markkinaistumista, kilpailuttamista, yksityistämistä sekä asiakkaan valinnanvapauden ja vastuun lisäämistä. Lisäksi etuuksien tasoa on laskettu ja saantiehtoja kiristetty. Esimerkiksi työttömyysturvaan on tehty 1990-luvun alun lamasta lähtien leikkauksia, jotka ovat kohdistuneet erityisesti nuoriin, ikääntyneisiin ja pitkäaikaistyöttömiin (Van Gerven 2008).

Eräs juonne perinteisen hyvinvointivaltion kritiikissä on liittynyt sosiaalisten etuuksien passivoivaan vaikutukseen. On väitetty, että työttömyysetuuksien avokätinen myöntäminen ei kannusta riittävästi



työttömiä hakemaan aktiivisesti töitä vaan päinvastoin passivoi heitä. Eurooppalaisten esikuvien mukaisesti myös kotimaisessa sosiaalipolitiikassa on toteutettu monia uudistuksia, joilla on pyritty aktivoimaan etuudensaajia erityisesti työttömyysturvan alueella. Aktivointi on tarkoittanut käytännössä etuuskien saantiehtojen kiristämistä velvoitteita lisäämällä. Työttömän ei tule pelkästään ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi tai osallistua työllistämistä edistäviin toimenpiteisiin, vaan hänen edellytetään ottavan aktiivisesti osaa työllistymissuunnitelman tai aktivointisuunnitelman laatimiseen. Etuudensaajien aktivointiin tähtäävä sosiaalipolitiikka on yleinen trendi kehittyneissä länsimaissa. Harjoitetun politiikan tavoitteena on aktiivinen kansalainen, joka ottaa vastuuta omasta sosiaalisesta, fyysisestä ja psyykkisestä hyvinvoinnistaan. (Julkunen 2006, 206–212.) Aktiivisen kansalaisen käsitteellä viitataan *velvollisuuksien lisäämisen* (vastuullinen kansalainen) ohella toisekseen myös siihen, että kansalaisille tarjotaan mahdollisuuksia tehdä itse *valintoja sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinoilla* (kuluttajakansalainen) ja kolmanneksi siihen, että kansalaisille luodaan mahdollisuuksia *ottaa osaa sosiaali- ja terveyspalveluja koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon* (itsemääräävä kansalainen) (Johansson & Hvinden 2007). Aktiivisen kansalaisen ihanne käy selkeästi ilmi esimerkiksi hallituksen esityksestä laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta.

”Viimesijaisen toimeentuloturvan [...] saajien määrä on kasvanut Euroopan unionin maissa 1980-luvun lopulta alkaen. Yleinen jäsensuuntaus unionissa on kiinnittää enemmän huomiota köyhyyden ja syrjäytymisen taustatekijöihin, vähentää riippuvuutta etuuksista ja rohkaista kaikkia työkykyisiä hakeutumaan työhön. 1990-luvulla aktivoinnista ja velvoittamisesta on tullut yhä keskeisempi osa eurooppalaista viimesijaista toimeentuloturvaa. Aktivoinnin periaatteena on tuen passiivisten piirteiden vähentäminen ja tuen saajien aktiivisuuden tukeminen ja lisääminen. Lopullisena tavoitteena on saattaa tuen saajat työmarkkinoille

itsenäisen toimeentulon piiriin. Kannustimina ovat varsinaiset aktivointitoimet, kuten matalapalkkaisten henkilöiden tuen ennallaan pitäminen ansiotuloista huolimatta, työllistämiskurssit, työssäkäyntikulujen huomioon ottaminen toimeentulotuessa, koulutusmahdollisuudet ja työllistymiskurssit.”<sup>9</sup>

Aktiivinen kansalaisuus rakentuu pitkälti yksilöille annettujen oikeuksien ja velvollisuuksien myötä (Kotkas 2010). Vaikka yllä mainituissa suunnitelmissa ei tosiasiaa luoda subjektiivisia oikeuksia tiettyihin sosiaalisiin etuuksiin eikä sovita sanktioista, on asiakkailta kuitenkin oikeus itse suunnitelmien ja velvollisuus osallistua suunnitelmien laatimiseen. Kuten edellä jo todettiin, julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 5 luvun 3.1 §:n mukaan työttömällä työnhakijalla ”oikeus työllistymissuunnitelmaan”. Työttömyysturvalaki (2 a luku 9–10 §) asettaa puolestaan samanaikaisen velvoitteen osallistua työllistymissuunnitelman laatimiseen. Vastaavanlainen oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainottamisen logiikkaa pätee kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain mukaiseen aktivointisuunnitelmaan sekä maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetussa laissa mainittuun kotouttamissuunnitelmaan.

Vaikka suunnitelmat eivät ole yksityisoikeudellisessa mielessä sopimuksia, sanktioitu velvollisuus osallistua suunnitelmien laatimiseen sopii hyvin aktivoinnille perustuvan sosiaalipolitiikan välineeksi. Aktivoiva sosiaalipolitiikka ei siten rakennu pelkästään positiivisille työllisyyttä edistävillä toimilla (kuten kuntouttava työtoiminta) vaan myös sanktioille. Tavoitteena on suunnitelman ja siihen liittyvä sanktion avulla saada työtön työnhakija aktiivisemmin toimimaan oman työllistymisensä eteen – tästä kertoo jo aktivointisuunnitelma nimikin. Suunnitelmissa luodaan myös asiakkaalle mahdollisuus ottaa osaa itseään koskevaan päätöksentekoon (aktiivisen kansalaisuuden kolmas ulottuvuus). Viranomaisen ei yksipuolisesti sanele,

---

9 HE 184/2000 vp laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi s. 11–12.

mitä palveluita asiakas saa, vaan tälle pyritään antamaan tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa itseään koskevien palveluiden sisältöön. Suunnitelmissa ”ikään kuin” sovitaan palveluista ja räätälöidään ne asiakkaalle sopiviksi, vaikka tosiasiasa palvelut määrittyvät lainsäädännön ja määrärahojen puitteissa.

## **Yksilön vastuuta korostava sosiaalipolitiikka ja asiakkaiden kontrolli**

Yksilön aktivointia korostava sosiaalipolitiikka on merkinnyt myös vastuun siirtoa viranomaisilta enemmän yksilöiden suuntaan. Työttömyysturvan suunnitelmat eivät yksinomaan ota asiakasta mukaan ”sopimiseen” ja ”neuvotteluun”, vaan ne myös vastuullistavat yksilöä. Nikolas Rose puhuu yksilön ”autonomisaation ja vastuullistamisen kaksoisliikkeestä” (Rose 1999,174). Asiakkaalle ei pelkästään anneta osittaista valtaa päättää omista asioistaan (autonomisaatio), vaan hänen odotetaan myös ottavan selkeämmin vastuuta omasta sosiaalisesta, fyysisestä ja psyykkisestä hyvinvoinnistaan (vastuullistaminen). Vaikka työttömyysturvan ja julkisen työvoimapolitiikan suunnitelmat eivät olekaan yksityisoikeudellisesti sitovia, niihin sisältyy vahva moraalisen velvoitteen ulottuvuus. Suunnitelmilla yksilö sitoutetaan ja velvoitetaan osallistumaan aktiivisesti työnhakuun ja työllisyyttä edistäviin toimenpiteisiin. Yksilö ”sopii” viranomaisten kanssa, että hän antaa oman aktiivisen panoksensa vastineeksi työttömyysetuuksista ja työvoimapolitiikan palveluista. Yksilön vastuullistamisen taustalla on sanottu vaikuttavan yleinen amerikkalaisessa ja eurooppalaisessa hyvinvointipolitiikassa 1980- ja 1990-luvuilla tapahtunut ”moraalinen käänne”(Julkunen 2006, 140–143).

”Yksilöidyn työnhakusuunnitelman laatimisen yhteydessä työttömälle työnhakija-asiakkaalle selvitetään, mitkä toimet ovat hänen vastuullaan ja mitkä ovat hänen oikeutensa ja velvollisuutensa työvoimatoimiston asiakkaana. Työttömällä työnhakija-

asiakkaalla on velvollisuus osallistua työnhakusuunnitelmansa laatimiseen ja velvollisuus noudattaa laatimaansa suunnitelmaa. Yksilöidystä työnhakusuunnitelmassa sovitaan siitä, millä tavoin työtön työnhakija-asiakas ilmoittaa työvoimatoimistolle toimineensa suunnitelmansa mukaisesti.”<sup>10</sup>

Suunnitelmien sopimuksellisuus – niiden sisällöstä sopiminen ja allekirjoittaminen – tarjoaa moraalisen legitimaation vallitsevalle aktivointipolitiikalle ja vastuullistamiselle. Sopimuksellisuus antaa myös moraalisen lisälegitimaation harjoitetulle sanktiopolitiikalle. Sanktiot perustuvat kyllä lakiin, mutta niiden kyseenalaistaminen on tietystä mielessä vaikeampaa, koska asiakas on antanut niille hyväksyntänsä allekirjoittamalla suunnitelman. Suunnitelma voidaan nähdä ”yksilöllisenä yhteiskuntasopimuksena” (*individual social contract*) asiakkaan ja viranomaisen välillä (Freedland & King 2005, 120).

Suunnitelmien laatiminen, työttömän työnhakijan tilanteen tarkka kartoittaminen ja hänen raportointivelvollisuutensa merkitsevät lisäksi asiakkaan entistä tiukempaa kontrollia. Yhdistyneissä Kuningaskunnissa käytössä olevaa *jobseeker’s agreementiä* onkin nimitetty ”kurinpitösopimukseksi” (*disciplinary contract*), jolla pyritään ohjailemaan työttömien työnhakijoiden käytöstä. Lisäksi on väitetty, että sopimuksellisuudelle perustuva työttömydenhallintajärjestelmä siirtää huomion pois työmarkkinoiden rakenteellisista ongelmista ja näkee massatyöttömyyden yksilötason ongelmana. (Freedland & King 2005, 123, 132.) Sopimuksellisuusmekanismin vaarana toisin sanoen on, että se tekee työttömyydestä moraliin liittyvän ongelman poliittisen ongelman sijasta (Veitch 2011, 208–214).

---

10 HE 225/2002 vp laiksi julkisesta työvoimapalvelusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi s. 10–11.

## Työvoimahallinnon tehostaminen ja hallinnonalojen välinen yhteistyö

Yleisten sosiaalipoliittisten trendien ohella työttömyysturvalainsäädännön suunnitelmat voidaan nähdä osana hallinnon tehostamispyrkimyksiä, joilla on koetettu parantaa erityisesti pitkäaikaistyöttömien asemaa ja ehkäistä heidän pysyvää syrjäytymistään. Pyrkimykset liittyvät yhtäältä työvoimahallinnon omien toimenpiteiden tehostamiseen ja toisaalta työvoimahallinnon ja sosiaalihallinnon välisen yhteistyön parantamiseen. Nämä tehostamispyrkimykset käyvät ilmi esimerkiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetusta laista ja sen voimaantumisen yhteydessä tehdyistä lakimuutoksista.

”Esityksen tavoitteena on tehostaa sekä nykyisiä työvoimahallinnon toimenpiteitä että luoda uusi palvelukokonaisuus niille pitkään työttömänä olleille henkilöille, joita nykyiset toimenpiteet eivät ole riittävästi auttaneet. Ensisijaisena tavoitteena on ehkäistä pitkäaikaistyöttömyyttä. [] Tässä esityksessä työvoimaviranomaisten toimintaa ehdotetaan tehostettavaksi parantamalla asiakkaan informointia hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sekä velvoittamalla työvoimaviranomaiset nykyistä täsmällisemmin tekemään määräaikaiset työnhakuhaastattelut ja työnhakusuunnitelmat.”<sup>11</sup>

Kuten yllä jo todettiin, työttömällä työnhakijalla on oikeus työllistymissuunnitelmaan. Julkisesta työvoimapalvelusta annettua lakia 5 luvun 5 §:ssä todetaan lisäksi, että ”[t]yö- ja elinkeinotoimiston on aktiivisesti tarjottava työtä ja koulutusta sekä järjestettävä työllistymissuunnitelmaan tai sitä korvaavaan suunnitelmaan sisältyviä palveluja ja toimenpiteitä työ- ja elinkeinotoimiston käytettäväksi osoitettujen määrärahojen rajoissa. Työ- ja elinkeinotoimiston on myös seurattava työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman

---

11 HE 184/2000 vp laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi s. 16.

toteutumista ja osaltaan huolehdittava palveluprosessin etenemisestä.” Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 5 §:ssä todetaan, että ”[t]yö- ja elinkeinotoimisto ja kunta ovat velvolliset laatimaan aktiivointisuunnitelman yhteistyössä 3 §:ssä tarkoitetun henkilön kanssa.”

Työllistymissuunnitelmilla (ent. työnhakusuunnitelmilla) ja aktiivointisuunnitelmilla ei siten pyritä pelkästään työttömien aktivoimiseen ja kontrolliin vaan myös työvoima- ja sosiaaliviranomaisten toiminnan tehostamiseen ja kontrolliin (Freedland & King 2005, 124–125). Suunnitelma on hallinnollinen väline, jolla ohjataan, rytmitehtään ja seurataan viranomaisten työtä. Työvoimaviranomaisen on laadittava työllistymissuunnitelma ja seurattava sen toteutumista yhdessä työnhakijan kanssa. Aktiivointisuunnitelman laatimiseen ottaa lisäksi osaa kunnan sosiaalityöntekijä. Työvoimahallinnon sisäisessä kontrollissa suunnitelmien laatiminen on yksi työvoimatoimistojen perustoiminnoista, jota voidaan mitata ja jonka kautta on mahdollista arvioida viranomaisen toiminnan tehokkuutta. Suunnitelmat voidaan siten liittää osaksi uuden julkisjohtamisen (*New Public Management*) toimintamalleja ja käytäntöjä (NPM:stä ks. esim. Julkunen 2006, 77-88). Suunnitelmien laatiminen on yksi työvoimatoimistojen aikaa vievimmistä perustoiminnoista. Tosin suunnitelmien abstrakti luonne tekee niistä vaikeasti kvantifioitavissa olevan mittarin; pelkkä laadittujen suunnitelmien lukumäärä kun ei vielä kerro niiden vaikuttavuudesta. (Työvoimatoimiston 2005,21.) Koska asiakkaalla on oikeus suunnitelmaan, tavallaan myös hän ottaa osaa viranomaisen toiminnan valvontaan. Viranomainen, joka ei syystä tai toisesta laadi lain edellyttämää suunnitelmaa, rikkoo virkavelvoitteitaan ja tämän toiminnasta voidaan kannella.

## Suunnitelmat ja yksilökohtainen palveluohjaus professionaalisenä käytäntönä

Suunnitelmien käyttö ei liity yksinomaan työvoimahallinnon ja sosiaalishallinnon tehostamispyrkimyksiin, vaan ne on nähtävä myös osana uudentyyppejä käytännön työmenetelmiä eli osana työvoimahallinnon ja sosiaalishallinnon professionaalista muutosta. Suunnitelmien taustalla vaikuttaa ennen kaikkea yksilökohtainen palveluohjaus eli *case management*. Yksilökohtainen palveluohjaus on alun perin sosiaalityössä käyttöönotettu työmenetelmä, jonka lähtökohtana on asiakkaan yksilökohtaisten tarpeiden ja omien voimavarojen huomioonottaminen. Sittenmin menetelmä on levinnyt muillekin sosiaali- ja terveyshallinnon alueille. Asiakkaan yksilöllisten tarpeiden tunnistamisen ja voimavarojen käyttöönoton lisäksi yksilökohtaisella palveluohjauksella pyritään mahdollistamaan eri toimijoiden välinen yhteistyö ja toimintojen koordinointi (esim. viranomaisen ja asiakkaan, viranomaisen ja viranomaisen sekä viranomaisen ja kolmannen sektorin välillä). Yksilökohtaista palveluohjausta on luonnehdittu siirtymänä pois instituutio- ja toimintakeskeisistä palveluista kohti käyttäjä- ja kysyntäkeskeisiä palveluita. (Ala-Nikkola & Sipilä 1996.)

Työvoimahallinnon palveluiden ja työmenetelmien murroksen alku ajoittuu Suomessa 1990-luvulle, kun luovuttiin työllistämismallista (instituutiokeskeinen palvelu) ja alettiin painottaa työvoimapalveluita (käyttäjäkeskeinen palvelu). Vuonna 1993 työllisyyslain 17 §:ä muutettiin (1696/1992) ja säädettiin ensimmäistä kertaa työllistymissuunnitelmasta. Työllistymissuunnitelmalla pyrittiin ottamaan huomioon työttömyyden syyt ja työttömän yksilölliset tarpeet. Vuoden 1998 alusta voimaan tulleella lakiuudistuksella (1353/1997) työllisyyslain 17 § kumottiin ja työllistymissuunnitelma muutettiin työnhakusuunnitelmaksi, jota koskeva säännös otettiin osaksi työvoimapalvelulakia. Uudistuksen yhteydessä muun muassa selkeytettiin työttömän työnhakijan velvollisuutta osallistua työnhakusuunnitelman laatimiseen. Vuonna 2010 työnhakusuunnitelman nimi muutettiin julkisesta työvoimapalvelusta annettua lakia koskevalla muutoksella (312/2010) jälleen työllistymissuunnitelmaksi.

”Työllistymisedellytysten ja työllistymisen esteenä olevien syiden selvittämiseen ei ole riittävästi kiinnitetty huomiota. Eri-tyisesti pitkittyvän työttömyyden estämiseksi on välttämätöntä, että työvoimaviranomaiset yhdessä työnhakijan kanssa selvittävät työnhakijan tilanteen edellyttämässä laajuudessa työllistymis- ja koulutusedellytykset ja laativat suunnitelman näiden edellytysten parantamiseksi. Niissä tapauksissa, joissa suunnitelmaa ei voida tehdä yksinomaan työvoimaviranomaisten toimenpitein, voitaisiin apuna käyttää opetus-, sosiaali- ja muita viranomaisia. Muuna viranomaisena voitaisiin pitää esimerkiksi kauppa- ja teollisuusministeriön piirihallinnon viranomaisia.”<sup>12</sup>

Yksilökohtaiset työllistymissuunnitelmat ovat tärkeä osa yksilökohtaisen palveluohjauksen työmenetelmää. Suunnitelmien puitteissa tapahtuvalla asiakkaan ja viranomaisen välisellä ”sopimisella” ja ”neuvottelulla” tähdätään siihen, että asiakkaan yksilölliset tarpeet ja voimavarat tulevat riittävällä tavalla huomioonotetuiksi; työllistymissuunnitelma on väline yksilökohtaisen palveluohjauksen toteuttamiseksi. Julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 5 luvun 4.1 §:ssä säädetään, että ”[t]yöllistymissuunnitelma tai sitä korvaava suunnitelma perustuu työnhakijan omiin työtä tai koulutusta koskeviin tavoitteisiin ja arvioituun palvelutarpeeseen.” Jokainen asiakas on lähtökohtaisesti erilainen, ja työvoimaviranomaisen on tunnistettava asiakkaan erityinen palvelutarve. Suunnitelmien tarkoituksena on myös yksilökohtaisen palveluohjauksen periaatteiden mukaisesti helpottaa ja edistää eri viranomaisten välistä yhteistyötä.

Yksilökohtaisen palveluohjauksen juurtuminen työvoimapalveluihin on kuitenkin pitkä prosessi. Vielä vuonna 2008 julkaistussa työvoimatoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimuksessa todettiin, että kehitystä case management -tyyppisten työmenetelmien suuntaan on tapahtunut, mutta että ”työvoimapal-

---

12 HE 305/1992 vp laiksi työllisyyslain muuttamiseksi s. 8.



veluiden jatkokehittämisen haasteeksi näyttäisi asettuvan nykyisten palveluiden kehittäminen johdonmukaisesti kysyntä- ja asiakaslähtöiseksi” (Arnkil ym. 2008, 24,172). Työvoiman palvelukeskusten osalta sen sijaan todettiin, että niiden ”toiminnassa toteutuu palveluparadigman muutos: verkostomainen palvelu korvaa perinteisen sektoripalvelun. Työskentely rakentuu moniammatillisuudelle ja yhdessä työskentelyn osaamiselle” (Arnkil ym. 2008, 27, 308).

## **Oikeuskulttuurin muutos: yksilön perusoikeuksien aktiivinen edistäminen**

Viimeisenä työttömyysturvan ja julkisen työvoimapalvelun suunnitelmien sopimuksellisuus voidaan asettaa laajempaan oikeuskulttuurin muutosta koskevaan kontekstiin. Artikkelin alussa tuotiin jo esille sopimuksen ja sopimuksellisuuden elementtien tunkeutumisesta sosiaalioikeuden alueelle yleisemminkin. Tästä julkisoikeuden ja yksityisoikeuden lähentymisestä ovat osoituksina palveluhankintasopimukset, omaishoitosopimukset, palvelusetelit ja asiakkaansuojan laajentaminen. Myös työttömyysturvan suunnitelmat tulee nähdä osana tätä yksityisoikeuden ja julkisoikeuden lähentymistrendiä, vaikka suunnitelmat eivät olekaan varsinaisesti yksityisoikeudellisia sopimuksia.

Yksityisoikeudellisen logiikan tunkeutumisen ohella suomalaisessa oikeuskulttuurissa on tapahtunut myös muita muutoksia, joihin työttömyysturvan suunnitelmatkin nähdäkseni liittyvät. Eräs tällainen muutos on yleinen yksilöiden oikeuksien vahvistuminen lainsäädännössä ja oikeuskulttuurissa yleisemminkin. Tämän muutoksen taustalla vaikuttaa ennen kaikkea 1990-luvun puolivälissä toteutettu perusoikeusuudistus, jonka myötä Suomessa omaksuttiin uusi perusoikeuskäsitys. Osittain perusoikeusuudistuksessa oli kyse vallitsevan käytännön kirjaamisesta, mutta uudistuksen myötä myös rakennettiin ja vahvistettiin kokonaan uutta perusoikeuskäsitystä. Perusoikeusuudistusta on oikeuskirjallisuudessa luonnehdittu siirtymäksi

vanhasta suppeasta perusoikeuskäsityksestä uuteen laajaan perusoikeuskäsitykseen. Perusoikeuksien merkityksen ei enää katsottu olevan yksinomaan siinä, että valtio pidättäytyy loukkaamasta yksilöiden perusoikeuksia. Uusi perusoikeuskäsitys lähti ja lähtee edelleen siitä, että valtiolla ja julkista valtaa käyttävillä viranomaisilla on aktiivinen velvollisuus suojata ja edistää sekä perus- että ihmisoikeuksien toteutumista. Vanhan perusoikeuskäsityksen mukaan perusoikeussäännökset velvoittivat lähinnä lainsäätäjää, mutta uudessa perusoikeuskäsityksessä ne kohdistuvat myös tuomioistuimiin ja hallintoon. (Hallberg ym. 2011, 75–80.)

Perusoikeusuudistuksen vaikutus käykin selkeästi ilmi hallituksen esityksestä laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta. Esityksessä tuotiin esille, että perusoikeudet koskevat myös Suomen oikeuspiiriin kuuluvia ulkomaan kansalaisia. Perusoikeuksista mainittiin erikseen muun muassa oikeus yhdenvertaiseen kohteluun (nyk. PL 6 §), julkisen vallan velvollisuus edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon (nyk. PL 14.4 §), oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan (nyk. 17.3 §), oikeus hankkia toimeentulo valitsemallaan työllä ja julkisen vallan velvollisuus edistää työllisyyttä (nyk. 18.1–2 §) ja oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä perustoimeentulon turvaan työttömyyden perusteella (nyk. 19.1–2 §).<sup>13</sup> Mainitut perusoikeudet ovat tärkeitä juuri maahanmuuttajien kotouttamisen kannalta. Hallituksen esityksestä käy selkeästi ilmi myös se, että maahanmuuttajien kotouttaminen on viranomaisten aktiivinen velvollisuus ja että kotouttamissuunnitelmat ovat keskeinen väline tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

---

<sup>13</sup> HE 66/1998 vp laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta s. 7–8.

”Hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen ohjelman mukaan tavoitteena on tukea niiden maahanmuuttajien integroitumista/kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan, joiden maassaoleskelu on katsottu niin pysyväisluontoiseksi, että heidät on kirjattu väestörekisteriin. Hallituksen ohjelmassa integroitumisella/kotoutumisella tarkoitetaan sitä, että maahanmuuttajat osallistuvat yhteiskunnan taloudelliseen, poliittiseen ja sosiaaliseen elämään yhteiskunnan tasavertaisina jäseninä, joita koskevat sekä yhteiskunnan jäsenen velvollisuudet ja oikeudet. Heillä on mahdollisuus ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja uskontoaan sopuosinnussa Suomen lainsäädännön kanssa. Ohjelma edellyttää maahanmuuttajien kotouttamispolitiikalle ja kotoutumista edistäville toimenpiteille kolmen tason ohjelmaa. Valtakunnallisen kotouttamispolitiikan määrittely kuuluu valtioneuvostolle ja sen alaisuudessa työministeriölle. Alueellisesti ja paikallisesti maahanmuuttajien kotoutumista kehitettäisiin siten, että laadittaisiin kunnallinen kotouttamisohjelma sekä yksilö- ja perhekohtaiset kotoutumissuunnitelmat.”<sup>14</sup>

Perusoikeusudistus ja uusi perusoikeuskäsitys näkyvät selvästi myös hallituksen esityksestä laiksi julkisesta työvoimapalvelusta. Hallituksen esityksessä korostettiin, että lakiuudistuksella oli ”läheinen asiallinen yhteys” perustuslain 18.2 (julkisen vallan työllisyyden edistämisvelvollisuus) ja 19.2 (perustoimeentulon turva työttömyyden perusteella) pykälien säännöksiin.<sup>15</sup> Kuten edellä jo todettiin, työttömällä työnhakijalla on oikeus työllistymissuunnitelmaan ja työvoimaviranomaisilla on puolestaan vastaava velvollisuus toimia suunnitelman toteutumiseksi. Työllistymissuunnitelmalla on siten yhteys perustuslakiin kirjattuun julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen edistää työllisyyttä.

---

14 HE 66/1998 vp laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta s. 22.

15 HE 225/2002 vp laiksi julkisesta työvoimapalvelusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi s. 71.

”Työvoimapolitiikan uudistamisessa on korostettu työttömän työnhakijan oikeuksia ja velvollisuuksia, niiden läpinäkyvyyttä sekä oikeuksien ja velvollisuuksien keskinäistä tasapainoa. Edellä tarkoitettun työttömän yhteistyövelvollisuuden vastapainona ehdotetaan lakiin otettavaksi säännös työvoimatoimiston velvollisuuksista työnhakusuunnitelman toteuttamisessa. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin työvoimatoimiston tehtäväksi aktiivisesti tarjota työnhakusuunnitelmaa toteuttavia palveluja ja toimenpiteitä sekä seurata työnhakusuunnitelman toteutumista. Jos työnhakijan työttömyys pitkittyy, työvoimatoimiston tehtävänä olisi osaltaan huolehtia palveluprosessin etenemisestä, kuten esimerkiksi työnhakusuunnitelman tarkistamisesta tai uudistamisesta.”<sup>16</sup>

Työttömyyden hallinnoimisessa käytetyillä suunnitelmilla on siten selkeä yhteys useisiin eri perusoikeuksiin: oikeuteen tulla kohdelluksi yhdenvertaisesti, oikeuteen osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon, julkisen vallan velvollisuuteen edistää työllisyyttä ja oikeuteen työllistävään koulutukseen sekä oikeuteen perustoimeentulon turvaan työttömyyden varalta. Lainsäätäjä on katsonut, että suunnitelmat ovat hyvä keino edistää näiden perusoikeuksien toteutumista. Suunnitelmat ovat toisin sanoen yksi konkreettinen väline toteuttaa perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetetun perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta. Voidaan väittää, että julkisen työvoimapalvelun ja työttömyysturvan asiakassuunnitelmissa uusi perusoikeuskäsitys linkittyy edellä käsiteltyihin hallinnon tehostamispyrkimyksiin.

Sen sijaan suunnitelmien sopimuksellisuudella ja uudella perusoikeuskäsityksellä on huomattavasti heikompi yhteys. Perustuslaissa luetellut perusoikeudet kun eivät ole sopimuksenvaraisia, vaan ne kuuluvat ikään kuin ”automaattisesti” jokaiselle. Voidaan kuitenkin ajatella, että lainsäätäjä on katsonut juuri sopimuksellisuuden tekevän

---

16 HE 225/2002 vp laiksi julkisesta työvoimapalvelusta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi s. 44.

suunnitelmista tehokkaan perusoikeuksien edistämisvälineen. Se, että työllistymistä edistävästä toimenpiteistä sovitaan yhdessä ja yksilöllisten tarpeiden pohjalta, voi olla tehokkaampi perusoikeuksien toteutumisen edistämistoimenpide kuin se, että viranomaisen sanelee, mihin toimenpiteisiin työttömän työnhakijan on osallistuttava. Lisäksi sopimuksellisuus on omiaan tukemaan yksilön itsemääräämisoikeutta.

## Lopuksi

Olen tässä artikkelissa tarkastellut sopimuksellisuuden lisääntymistä sosiaalioikeuden alalla. Rajattuna tarkastelukohteena ovat olleet julkiseen työvoimapalveluun ja työttömyysturvaan liittyvät suunnitelmat: työllistymis-, aktivointi- ja kotouttamissuunnitelma. Aluksi kysyttiin, onko näitä suunnitelmia pidettävä yksityisoikeudellisessa mielessä sopimuksina. Vastaus tähän kysymykseen on kielteinen: vaikka suunnitelmat sisältävätkin sopimuksellisuuden elementtejä (niissä sovitaan asioista, niiden sisällöstä neuvotellaan ja ne allekirjoitetaan), eivät suunnitelmat ole sopimuksia, joiden täytäntöönpanoa voisi vaatia yleisessä tuomioistuimessa. Suunnitelmiin liittyvät oikeudet ja velvollisuudet perustuvat lainsäännöksiin, jotka ovat luonteeltaan julkisoikeudellisia. Suunnitelmilla voi kuitenkin olla merkitystä haettaessa muutosta viranomaisten antamiin päätöksiin.

Vastaus ensimmäiseen kysymykseen johti toisen kysymyksen äärelle: miksi julkisen työvoimapalvelun ja työttömyysturvan suunnitelmia koskevissa lainsäännöksissä sitten viljellään sopimuksen retoriikkaa, jos ne kerran eivät ole yksityisoikeudellisia sopimuksia? Artikkelissa sopimuksellisuuden elementtien lisääntyminen kytkettiin viiteen eri taustatekijään. Ensinnäkin suunnitelmat ja niiden sopimuksellisuus voidaan nähdä osana yleisempää sosiaalipolitiikan muutosta, jonka keskeisenä sisältönä on työttömyysturvaetuksia saavien työttömien henkilöiden aktivoiminen. Toisekseen suunnitelmien taustalla vaikuttavat yksilön vastuuta korostava sosiaalipolitiikka sekä pyrkimykset kontrolloida työttömiä työnhakijoita. Kolmanneksi suunnitelmat

voidaan kytkeä viranomaishallinnon tehostamispyrkimyksiin, sillä ne ovat myös keino ohjata ja kontrolloida viranomaiskäytäntöjä. Neljänneksi suunnitelmien käyttö liitettiin uusiin professionaalsiin käytäntöihin ja toimintaideologioihin, erityisesti yksilökohtaiseen palveluohjaukseen (case management). Lopulta suunnitelmat voidaan nähdä osana yleisempää oikeuskulttuurin muutosta. Sopimuksellisuuden ja yksityisoikeudellisen logiikan lisääntyminen julkisoikeudessa on itsessään osa oikeuskulttuurin muutosta, mutta tässä artikkelissa keskityttiin tarkastelemaan suunnitelmien yhteyttä perusoikeuskäsityksessä tapahtuneeseen muutokseen. Suunnitelmat voidaan ymmärtää uuden, laajemman perusoikeuskäsityksen läpimurtoon liittyvänä ilmiönä. Nämä viisi eri taustasyytä linkittyvät toisiinsa, mutta niitä on tarkasteltu eritellysti analyttisistä syistä.

Olen artikkelissa yrittänyt olla arvottomatta suunnitelmien ja sopimuksellisuuden lisääntymistä sosiaalioikeudessa. En ole toisin sanoen ottanut juurikaan kantaa siihen, ovatko julkisen työvoimapalvelun ja työttömyysturvan suunnitelmat ja niihin liittyvä sopimuksellisuus hyvä vai huono asia. Selvää lienee, että lainsäätäjän tarkoitusperät ovat hyvät: työttömien aktivointi, hallinnon tehostaminen, yksilökohtainen palveluohjaus ja perusoikeuksien edistäminen. Toisaalta suunnitelmia (ja sopimuksia) on kritisoitu monella eri perusteella. Edellä jo mainittiin, kuinka Yhdistyneissä Kuningaskunnissa sopimuksia on luonnehdittu kurinpitosisopimuksiksi, joiden tarkoituksena on työttömien kontrolli, tai kuinka sopimukset tekevät työttömyydestä yksilötason moraalisen ongelman ja kätkevät työttömyyden makrotaloudelliset ja poliittiset ulottuvuudet. Suunnitelmia on lisäksi arvosteltu siitä, että ne perustuvat oletukselle autonomisesta asiakkaasta, jolla on ”neuvotteluprosessiin” tarvittavat kyvyt ja tietotaito. (Kallioma-Puha 2009.)

Asiat eivät kuitenkaan aina ole näin mustavalkoisia. Esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavuutta koskevista tutkimuksista on käynyt ilmi, että vaikka pitkäaikaistyöttömät eivät olekaan toiminnan myötä työllistyneet, ovat kokemukset silti olleet positiivisia.

Iso osa aktivointisuunnitelman laatimiseen osallistuneista pitkäaikaistyöttömistä on kokenut suunnitteluprosessin mielekkäänä muun muassa siksi, että he katsovat saaneensa henkilökohtaista palvelua, heidän toiveitaan on kuunneltu ja heidän elämänhallintansa on kohentunut (Ala-Kauhahuoma ym. 2004; Keskitalo 2008; Karjalainen & Karjalainen 2010). Julkisen työvoimapalvelun ja työttömyysturvan asiakassuunnitelmien sopimuksellisuudella on siten sekä hyvät että huonot puolensa. Tarkoituksenani on kuitenkin ollut ennen kaikkea osoittaa, että sopimuksellisuuden voimistumisessa ei ole kyse pelkästään yksityisoikeudellisen logiikan tunkeutumisesta sosiaalioikeuden alueelle vaan ilmiöstä, joka kytkeytyy laajempiin sosiaalipoliittisiin, julkishallinnollisiin ja oikeuskulttuurisiin kehityskulkuihin.

### ***Kirjallisuus***

- Ala-Kauhahuoma, Mika – Keskitalo, Elsa – Lindquist, Tuija – Parpo, Antti (2004): Työttömien aktivointi. Kuntouttava työtointiminta -lain sisältö ja vaikuttavuus. Helsinki: STAKES.
- Ala-Nikkola, Merja – Sipilä, Jorma (1996): Yksilökohtainen palveluohjaus (case management) – uusi ratkaisu palvelun yhteensovittamisen ikuisiin ongelmiin. Teoksessa: Anna Metteri (toim.): Moniammatillisuus ja sosiaalityö. Sosiaalityön vuosikirja. Helsinki: Sosiaalityön tutkimuksen seura, 16–31.
- Arnkil, Robert – Karjalainen, Vappu – Saiku, Peppi – Spangar, Timo – Pitkänen, Sari (2008): Kohti työelämälähtöisiä integroivia palveluja. Työvoimatoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimus. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 18/2008.
- Eichenhofer, Eberhard – Westerveld, Mies (2005): Contractualism: A Legal Perspective. In: Els Sol & Mies Westerveld (eds.): Contractualism in Employment Services: A New Form of Welfare Governance. The Hague: Kluwer Law International, 21–39.
- Esping-Andersen, Gøsta (1996): After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy. In: Gøsta Esping-Andersen (ed.): Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies. London – Thousand Oaks – New Delhi: SAGE, 1–31.
- Freedland, Mark – King, Desmond (2005): Client Contractualism between Employment Service and Jobseekers in the United Kingdom. In: Els Sol – Mies Westerveld (eds.): Contractualism in Employment Services: A New Form of Welfare Governance. The Hague: Kluwer Law

- International, 119–138.
- Hallberg, Pekka – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin (2011): *Perusoikeudet*. Helsinki: WSOYpro.
- Harris, Neville (2008): From Unemployment to Active Jobseeking: Changes and Continuities in Social Security Law in the United Kingdom. In: Sara Stendahl et al. (eds.): *A European Work-First Welfare State*. Gothenburg: University of Gothenburg, 49–77.
- Hemmo, Mika (2007): *Sopimusoikeus I*. Helsinki: Talentum.
- Johansson, Håkan – Hvinden, Bjørn (2007): What do we mean by active citizenship? In: Håkan Johansson – Bjørn Hvinden (eds.): *Citizenship in Nordic Welfare States: Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe*. London and New York: Routledge, 32–49.
- Julkunen, Raija (2001): Jälkiekspansivinen hyvinvointivaltio. *Janus* 9(4), 277–292.
- Julkunen, Raija (2006): Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: STAKES.
- Kallioma-Puha, Laura (2009): Contracts as usual? – Pros and Cons of the New Social Sector Contracts. *JFT* (3–4), 343–350.
- Kallioma-Puha, Laura (2012): Sopimuksellisuus sosiaaliturvassa – uusia vaatimuksia asiakkaille ja lainsoveltajille. Teoksessa: Jan-Erik Helenelund ym. (toim.): *Julkista – yksityistä: millaisissa rakenteissa? Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi*. Vaasa: Vaasan yliopisto, 421–432.
- Karjalainen, Jarno – Karjalainen, Vappu (2010): Kuntouttava työtoiminta – aktiivista sosiaalipolitiikkaa vai työllisyyspolitiikkaa? Empiirinen tutkimus pääkaupunkiseudulta. Helsinki: THL Raportti 38/2010.
- Keskitalo, Elsa (2008): Balancing social citizenship and new paternalism: Finnish activation policy and street-level practice in a comparative perspective. Helsinki: University of Helsinki.
- Kotkas, Toomas (2010): *Governing Health and Social Security in the Twenty-First Century: Active Citizenship through the Right to Participate*. *Law & Critique* 21(2), 163–182.
- Palola, Elina – Hannikainen-Ingman, Katri – Karjalainen, Vappu (2012): Nuoret koulutuspuodokkaat sosiaalityön asiakkaina. Tapaustutkimus Helsingistä. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus (THL) Raportti 29/2012.
- Rose, Nikolas (2009): *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sakslin, Maija – Keskitalo, Elsa (2005): Contractualism in Finnish Activation Policy. In: Els Sol – Mies Westerveld (eds.): *Contractualism in Employment Services: A New Form of Welfare Governance*. The Hague: Kluwer Law International, 359–382.
- Sorainen, Olli (1998): Työnhakusuunnitelma sopimuksena. *Työpoliittinen Aikakauskirja* (2), 72–78.
- Työvoimatoimiston keskeiset työprosessit ja niiden tuottavuuden kehittäminen. *Työhallinnon julkaisu* 356. Helsinki 2005.
- Van Gerven, Minna (2008): Sosiaalipoliittisten reformien voittajat ja häviäjät Euroopassa. Työttömyysturvalain muutokset ja kohdistuminen Isossa-Britanniassa, Alankomaissa ja Suomessa 1980–2006. *Yhteiskuntapolitiikka* 73(6), 595–608.
- Veitch, Kenneth (2011): Social Solidarity and the Power of Contract. *Journal of Law and Society* 38(2), 189–214.








OSA II

Aktivointi toteutuu  
KÄYTÄNNÖT



VAPPU KARJALAINEN

## Työttömän palvelujärjestelmän aktivoituminen

 *aktiivintipolitiikan hallinnon ja palvelujärjestelmän  
kehittämisessä Suomi on ollut toimielias.*

Aktiivintipolitiikka luo mielikuvan suuresta työttömien joukosta, johon yritetään vaikuttaa niin, että he siirtyisivät työttömyys- ja toimeentuloturvan piiristä takaisin työelämään. Vaikuttaminen on aktiivintipolitiikkaa, ja se on viranomaisten tehtävä. Säädösten tarkastelu osoittaa, että aktiivintipolitiikka edellyttää hallinto- ja palvelujärjestelmän muutosta – myös järjestelmien on aktivoitettava. Työtön henkilö on kohdattava yksilönä. Hänen tilanteensa edellyttää yksilöllistä palvelua suurten järjestelmien sisällä ja niiden kesken. Palvelun on oltava massaluonteesta poikkeavaa ja usein myös prosessimaista. Aktiivintipolitiikka onkin ravistellut palvelujärjestelmien aiempia toimintaperiaatteita ja asiakastyön käytäntöjä.

Clasen ja Clegg (2006) ovat jäsentäneet aktiivintipolitiikan kehitystä kolmesta eri näkökulmasta. Ensimmäinen koskee sosiaali- ja työttömyysturvaetuuksien aktiivintipolitiikkaa, so. työttömien etuuksien muuttamista vastikkeellisiksi ja aktivoitumista edellyttäviksi. Näkökulma avaa laajaan tarkasteluun aktiivisen työvoimapolitiikan ja sosiaalipolitiikan aktiivintipalvelun sekä sanktioiden käytön osana aktiivintipolitiikkaa. Toinen näkökulma liittyy työttömyysturvan homogenisointiin:

kun pyrkimyksenä on aktivointiehtoja soveltamalla vähentää vaikeaa työttömyyttä, pitää tarkastella, kuinka vakuutus- ja avustusperijaiset (viimesijaiset) etuudet täydentävät ja vahvistavat toisiaan. Kolmas näkökulma kytkeytyy sosiaaliturva- ja palvelujärjestelmien koordinaatioon. Aktiivitoimia implementoidaan hyvinvointivaltion eri hallinnonaloilla, erityisesti työ- ja sosiaalihalinnon palveluissa. Olennaista on paitsi sektoripalvelujen kehittäminen myös eri hallinnonalojen aktiivitoimien koordinoiminen niin yksilö- kuin järjestelmätasolla. Kyse on sektoroituneen palvelujärjestelmän uudeltaisesta aktivoitumisesta työttömien asiassa.

Viimeksi mainittu näkökulma avaa aktivointipolitiikan asiakaslähtöiseen tarkasteluun. Keskiöön tulevat hyvinvointivaltion eri järjestelmien joustamisen ja yhteen sovittamisen mahdollisuudet yksilöllisissä asiakastilanteissa. Esiin piiryy uudenlaisia ilmiöitä, kuten verkostomaiset käytännöt, sektorirajat ylittävä suunnittelu sekä asiakkaiden palveluprosessien yksilöllinen koordinaatio. Tarkastelen artikkelissani näitä ilmiöitä maamme palvelu- ja hallintojärjestelmissä. Otan esille myös eräiden muiden maiden vastaavia palvelun aktivoitumisen ratkaisuja.

## **Aktivoinnin erityisluonne**

Työttömän henkilön prosessi vaikeasta työttömyydestä vaihe vaiheelta kohti työtä tai koulutusta edellyttää palvelujärjestelmän intensiivistä ja pitkäaikaista tukea. Kun lähtökohtana on pitkittynyt tilanne, mukaan tulee eri hallinnonaloja, moniammatillista työskentelyä ja vaihtuvia vastuusuhteita. Suomessa valtio (työ- ja elinkeinohallinto, Kela) ja kunnat (sosiaali-, terveys-, työllistämispalvelut) ovat vastuussa siitä, että rakenteelliseen työttömyyteen puututaan ja siihen haetaan ratkaisuja. Vastuuta pitkäaikaistyöttömistä on siirrelty edestakaisin valtion ja kuntien kesken vuosikymmeniä (Niemi 2012). Aktivointisäädökset ovat tuoneet tähän ”peliin” uudenlaista yhteistyötä ja yhteisvastuullisuutta.

Aktivoinnin erityissäädökset (mm. työmarkkinatuen aktivointi, kuntouttava työtoiminta -laki) kohdentuvat pitkäaikaistyöttömiin. Tällöin aktiivitoimet kuten myös velvollisuudet ja sanktiot koskevat vain heitä. Lähtökohtaisesti aktiivitoimet sekoittuvat työ- ja elinkeinohallinnossa kuitenkin osaksi muita työllisyyspalveluja. TE-hallinnon paikallis-seudulliset palvelupisteet järjestävät tavanomaisia työllisyyspalveluja mutta myös aktivointiin liittyviä erityistoimia. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon perustehtäviin on niin ikään sisällytetty aktivointitehtäviä. Aktiivitoimien järjestäminen on siten integroitu osaksi eri hallinnonalojen peruspalvelujärjestelmiä.

Pitkäaikaistyötön joutuu asioimaan toistuvasti useassa eri virastossa. Vaikka asiat voidaankin saada TE-toimiston ja Kelan kanssa työttömyysturvan osalta ”rullaamaan”, saattavat työllisyyspoliittisiin toimenpiteisiin liittyvät valmistelut ja toimeentulokysymykset edellyttää toistuvaa asiointia myös sosiaalitoimessa. Työtön voi olla myös terveyspalvelujen ja työkyvyn arvioinnin tarpeessa. Pitkittynyt prosessi tuo mukanaan yllätyksiä, jolloin on entistä tarpeellisempaa sovittaa eri palveluja yhteen ja hahmottaa asiakkaan kokonaistilanne.

Pitkään työttöminä olleiden aktiivitoimien järjestäminen edellyttää omanlaistaan palvelua ja sitä tukevaa hallintoa. Asiakkuuden samanaikaisuus tai perättäisyys eri palveluissa vaatii hallinnonalojen ja palveluiden yhteistyötä. Kuntouttava työtoiminta -lain (189/2001) myötä kunnille tuli lisää aktivointiin liittyviä tehtäviä, minkä vuoksi silloisen työhallinnon ja kuntien yhteistyö ja yhteinen suunnittelu tulivat entistä tärkeämmiksi. Koordinoinnin tarve kasvoi, ja sen vuoksi vuonna 2002 käynnistettiin pitkäaikaistyöttömien yhteispalvelukoikeilu. Saman katon alle alettiin koota työhallinnon, kunnan sosiaalitoimen ja Kelan palveluita. Pari vuotta myöhemmin työttömien yhteispalvelupisteet alkoivat muuttua työvoiman palvelukeskuksiksi ja vakiintua paikallis-seudullisiksi pitkäaikaistyöttömien aktivoinnin, kuntoutuksen ja työllistymisen palvelu- ja asiantuntijuuspisteiksi.

Asiakaslähtöinen palvelukoordinaatio koettelee ”siiloutuneiden” hallinnonalojen rajoja. Monen eri viranomaisen rinnakkainen toi-

minta ja niiden keskinäiset yhteistyövelvoitteet haastavat joustavuuteen ja uudistumiseen. Kaikissa maissa aktivointilainsäädännön toimeenpano on herättänyt tarvetta muotoilla ja kehittää aktivoinnin omaa palvelua ja hallinnointia. Euroopan maissa aktivoinnin hallinnoinnista (governance) onkin tullut vähitellen oma kehittämis- ja tutkimuskohteensa (ks. van Berkel ym. 2011). Tutkimuksen kohteina ovat olleet muun muassa aktiivitoimien hajautettu ja keskitetty ohjaus, palvelujen tuottaminen julkisella ja yksityisellä sektorilla, NPM:n (new public management) soveltaminen aktiivipalveluissa sekä alan koordinaatio- ja yhteispalvelujärjestelyt.

Aktiivointi on politiikkaa, mikä näkyy taloudellisia suhdanteita myötäilevinä toistuvina (osittais)uudistuksina. Nopeatempoisten uudistusten implementoinnista tulee silloin helposti suoraviivaista. Hallinto- ja palvelujärjestelmien on pitänyt nopeasti sopeuttaa voimavarojensa uudistusten toteuttamiseen. Kun uudistuksia implementoidaan sektorikohtaisesti, ovat sektoreiden väliset koordinaatiokäytännöt jääneet vähemmälle huomiolle. Yhteistoiminnan vaatimukset ovat usein tulleetkin esiin vasta asiakastilanteiden kautta. On ilmennyt, että sektoripalvelun aiempi paradigma ei yksinään enää riitä vaan sen rinnalle tarvitaan yhteistoiminnallisempaa, verkostomaista palveluparadigmaa.

## **Yhteispalvelu**

Aktiivitoimet edellyttävät yhteistyötä erityisesti TE-hallinnon, Kelan, sosiaali- ja terveydenhuollon, opetusviranomaisten sekä työnantajien kesken. Kuntoutuva työtoiminta -lain (189/2001) mukaan kuntien sosiaalitoimen ja TE-hallinnon on tehtävä konkreettista yhteistyötä. Yhteistyössä laadittu yksilöllinen aktivointisuunnitelma ja sen mukainen räätälöity palvelukokonaisuus ovat olleet haasteita kummallekin suurten asiakasvirtojen ja ”standardipalvelun” organisaatiolle.

Sektoreiden yhteistyötä varten on ollut jo pitkään yhteistoimintarakenteita. Kuntoutuksen asiakasyhteistyölain (497/2003) mukai-

set paikalliset asiakasyhteistyöryhmät ovat toimineet järjestelmien väliin putoavien työikäisten asiakkaiden asioita selvittävinä eliminä. Asiakasyhteistyöryhmien tuli vuodesta 1991 lähtien toimia kaikkien kuntien alueella. Tutkimuksen mukaan ryhmät eivät ole kuitenkaan olleet toimiva ratkaisu suurten asiakasmäärien käsittelyssä. Ryhmät kokoontuvat harvakseltaan, ja yksi ryhmä käsittelee keskimäärin 11–13 asiakastapausta vuodessa. (Saikku 2006, 63–66.) Aktivointiasiakkaiden suuri määrä ja heidän prosessimainen palvelunsa edellyttävät selvästi dynaamisempaa yhteistyörakennetta.

Vuonna 2001 työmarkkinatukijärjestelmän kehittämistä pohtinut ryhmä (Työmarkkinatukijärjestelmän kehittäminen 2001) otti kantaa valtion ja kuntien väliseen työnjakoon pitkäaikaistyöttömien asiassa. Valtion ja kuntien välistä työnjakoa ei haluttu muuttaa vaan lähdettiin tehostettujen aktiivitoimien ja yhteispalvelun kehittämisen tielle. Yhteispalvelukokeilu (2002–2003) käynnistyi osana silloisen työministeriön rakenteellisen työttömyyden vähentämistoimia. Työministeriö oli kokeilun hallinnollinen toimeenpanija, mutta kokeilun sisältö neuvoteltiin yhteisessä ohjausryhmässä sosiaali- ja terveysministeriön, Kuntaliiton ja Kelan kanssa. Tavoitteena oli kehittää työhallinnon, kunnan ja Kelan pysyvä yhteistyömalli, joka pitkällä aikavälillä olisi paikallis-seudullisesti realistinen voimavara pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa ja syrjäytymisen ehkäisyssä.

Yhteispalvelukokeilussa oli mukana 18 paikkakuntaa ja 25 yhteispalvelupistettä (isoilla kaupungeilla oli useampi piste). Työministeriö rahoitti työvoimatoimistojen osallistumisen kokeiluun, kun taas kuntien oli rahoitettava osallistumisensa vastaavalla määrällä kuntien omaa rahaa. Työvoimatoimistot ja sosiaalitoimistot ohjasivat pitkäaikaistyöttömiä yhteispalvelupisteeseen. Tavoitteet olivat korkealla: vähintään 60 % yhteispalvelun asiakkaista saa pysyvän ratkaisun tilanteeseensa, työmarkkinatuen aktiivitoimiin osallistuneiden määrä kasvaa, työmarkkinatukea saaneiden toimeentulotukiasiakkaiden määrä vähenee ja yhteistyömallista moniammatillisine työotteineen tulee pysyvä. (Spangar ym. 2003.) Keskushallinto ei esittänyt kokeilul-



le yhtä mallia vaan paikalliset toimijat saattoivat kehitellä omanlaisiaan käytännön sovelluksia.

Yhteispalvelukokeilun arviointitutkimuksessa (Arnkil ym. 2004) todettiin, että kokeilun tulokset olivat pääosin positiivisia. Uudenlaisen yhteistyön kehittäminen yli sektorirajojen oli edennyt myönteisesti. Yhteispalvelun asiakkaat olivat hyvin tyytyväisiä saamaansa palveluun koko kokeilun ajan. Paikalliset toimijat pitivät yhteispalvelurakenteen kehittämistä mielekkäänä, mutta myös eri ammattiryhmien välisiä ristiriitoja esiintyi. Tulokset kokeilun vaikutuksista pitkäaikaistyöttömien työllistymiseen tai muuhun sijoittumiseen olivat alustavia ja vaatimattomia. Seuranta-aika oli niin lyhyt, ettei asiakasprosessien lopullisesta onnistumisesta voinut tehdä johtopäätöksiä. Työllistymisen suhteen tulokset olivat hieman parempia, kun niitä verrattiin työmarkkinatuen saajien keskimääräiseen työllistymiseen. (Mt.)

Yhteispalvelupisteet alkoivat vuoden 2003 lopussa muuttua kokeilun ohjausryhmän aloitteesta työvoiman palvelukeskuksiksi ja silloinen työministeriö alkoi myöntää palvelukeskuksille erillisrahoitusta. Rahoitusperiaate oli sama kuin yhteispalvelukokeilussakin: kuntien oli osallistuttava palvelukeskusten toiminnan rahoitukseen samansuuruisella määrällä kuin työhallinto. Näin maahamme syntyi 39 työvoiman palvelukeskusta (TYP). Vuonna 2010 TYP-palvelun piirissä oli 138 kuntaa (kuntia tuolloin 320) ja 40 työ- ja elinkeinotoimistoa (TE-toimistoja yhteensä 74). TYP:issa oli asiakkaina noin 24 600 henkilöä. (Pitkäaikaistyöttömyyden hoitamisesta 2011, 25.) Toiminta on jatkunut volyymiltaan samansuuntaisesti.

TYP:issa – kuten yhteispalvelupisteissäkin – periaatteena on, että asiakas saa saman katon alta TE-hallinnon, sosiaalitoimen, Kelan ja mahdollisesti myös terveydenhuollon ja muiden aktiivitoimijoiden palveluja tai palveluohjausta. TYP on useimmiten kaupunkikunnan ja sitä ympäröivien lähikuntien seutukunnallinen palveluyksikkö. Jyrki Kataisen hallitusohjelman (2011–2014) mukaan TYP-toiminnasta tulee hallituskauden loppupuolella lakisääteistä. TYP-toiminta käyn-

nistettiin siis ilman erillistä lainsäädäntöä eri osapuolten tekemin keskushallinto- ja paikallistason sopimuksin. Sopimuksellisuus on verkostomaisen rakenteen tapa sitouttaa eri toimijoita yhteiseen toimintaan. Verkostohallinnon (network governance) lähtökohtana on joustavan ja luottamuksellisen yhteistoiminnan aikaan saaminen eri osapuolten kesken. Tiukka pitäytyminen ohjeissa tai keskitetyssä ohjauksessa edustaa tässä mallissa jarruttavaa kehitystä ja hallinnon aiempia vaiheita (Considine & Lewis 2003).

## **Työvoiman palvelukeskukset**

TYP:t ovat olleet toiminnassa kohta kymmenen vuotta. Tuohon aikaan sisältyy kansantalouden hyvän ja huonon kehityksen vuosia ja myös aktivointiehtojen kiristymistä. Ns. rakenteellinen työttömyys on vuodesta toiseen jatkunut suhteellisen samanlaisena. Puhutaan vaikeasti työllistyvistä, joihin luetaan pitkäaikaistyöttömät, toistuvaistyöttömät, toimenpiteiltä työttömiksi palanneet ja toimenpiteillä toistuvasti kiertävät henkilöt. Vuoden 2012 marraskuussa näitä henkilöitä oli noin 144 000 (Findikaattorit). Se on yli puolet kaikista työttömistä työnhakijoista. TYP-palvelulle on edelleen kysyntää.

TYP-verkoston rakentamisessa paikallistason toimijat ovat olleet avainasemassa. He ovat ratkaisseet, miten ja mitä paikallis-seudullisia voimavaroja on pitkäaikaistyöttömyyden hoitoon otettu mukaan. Keskushallinnon roolina on ollut suositella ja seurata toimintaa tutkimuksin. TYP-toimintaa on arvioitu muun muassa seuraavista näkökulmista: moniammatillisen tiimin toimivuus, monisektorisen hallinnon ratkaisut, asiakkaiden kokemukset palvelusta sekä TYP-toiminnan vaikutukset ja työllistymistulokset. Tutkimukset ovat ajoittuneet TYP-toiminnan alkuvuosiin.

Arviointitutkimusten mukaan eri hallinnonalojen työntekijöiden työskentely moniammatillisena tiiminä saman katon alla on ollut uutta ja innostavaa mutta myös ongelmallista (Arnkil ym. 2004; Karjalainen & Saikku 2008). Esimerkiksi TE-hallinnon ja sosiaalitoimen

asiantuntijoiden kesken on esiintynyt ristiriitoja. Ne ovat ilmenneet muun muassa epärealistisina ja ylimitoitettuina odotuksina toistensa asiantuntemuksen ja vaikutusmahdollisuuksien suhteen. Tämä oli tavallista varsinkin toiminnan alkuvaiheissa. Työvoimaneuvot, sosiaaliryöntekijät ja -ohjaajat, palveluohjaajat, työvalmentajat jne. ovat TYP-palvelun keskeinen voimavara. Heidän yhteistyövalmiutensa ja sitoutumisensa TYP-rakenteeseen on ollut toimivuuden lähtökohta. Esimerkkinä yhteistyön onnistuneista puolista on parityöskentely (työhallinnon ja sosiaalitoimen ryöntekijän yhteisvastaanotto), joka on kehittynyt yhdeksi TYP-palvelun vakiintuneeksi työmenetelmäksi.

Asiakaspalvelua hankalammaksi on osoittautunut TYP:n hallinnointi. TYP-toiminta on sopimuksellista niin keskushallinto- kuin paikallistasollakin. TEM, STM, Kuntaliitto ja Kela ovat keskushallinnossa sopijaosapuolia, paikallis-seudullisina osapuolina ovat TE-/ELY-toimistot, kunnat ja Kelan alue- tai paikallistoimistot. Verkostohallinnon mallissa hallinnolliset rajat eivät ole ensisijaisia, vaan johtajatuksena on enemmänkin ilmiölähtöisyys sekä osapuolten yhteisen tavoitteiston ja toimintakulttuurin rakentaminen – tässä tapauksessa pitkäaikaistyöttömien asiassa. Verkostohallinnon vastakohtana voidaan pitää ns. proseduraalista hallintomallia, joka nojaa vahvasti lainsäädäntöön ja linjahallinnon ohjeisiin. (Considine & Lewis 2003.) Hallinnonalojen omien kehityspolkujen taustalla on yleensä proseduraalisen mallin soveltamista. Esimerkiksi valtionhallinnon – kuten työ- ja elinkeinohallinnon ja Kelan – ohjauksessa tämä malli on yhä keskeinen. Sopimus pohjainen toimintarakente on ollut viranomaisille uusi tapa toimia.

Hallinnon uutuus näkyi arviointitutkimuksen (Karjalainen & Saikku 2008) tuloksissa. Niiden mukaan paikallistason toimijat suhtautuivat varsin kriittisesti TYP-toiminnan valtakunnalliseen sopimusohjaukseen. Keskushallintotason ohjausryhmältä odotettiin perinteiseen tapaan selkeätä linjausta ja näkyvää tukea paikallistason ratkaisuihin. Kun ohjauskeinoina käytettiin verkostorakenteen mukaisesti yhteisiä valtakunnallisia neuvottelutilaisuuksia ja suosituksia,

ei näiden katsottu riittävän. Verkostohallinnon uutuus näkyi myös paikallis-seudullisten johto- ja ohjausryhmien toiminnassa. Niiden tehtäväkuvat ja vastuut olivat epäselviä, ja erityisesti strategisessa johtamisessa oli epätietoisuutta: miten ja kenen päätöksin paikallista toimintaa tuli suunnata.

Arvioinnin mukaan TYP-toiminnan operatiivinen johtaminen sujui paremmin. Aluksi oli käytössä parihohtajuus – TYP:lla oli johtaja sekä työhallinnosta että kunnasta – mutta se muuttui vähitellen yhden johtajan malliksi. Paikallis-seudullinen johtoryhmä koostui yleensä ”emotoimistojen” (TE-toimisto, sosiaalitoimisto jne.) johtajista. Johtoryhmän tehtäväksi rakentui yksikön johtajan tukeminen TYP:n käytännön suunnittelussa ja suuntaamisessa. TYP:illa oli aluksi voimakas halu oman autonomian ja erillisyyden vahvistamiseen, mutta ajan myötä hyvä yhteys ”emotoimistoihin” alkoi tulla tätä tärkeämmäksi. (Mt.)

Aluksi asiakkaiden kokemukset yhteispalvelusta olivat pääosin myönteisiä (Arnkil ym. 2004). Työntekijöiden moniammatillisuus, palvelun ystävällisyys ja kohtaamiselle annettu aika erosivat asiakkaiden mukaan selvästi työ- ja sosiaalihalinnon peruspalveluista. Asiakkaiden näkökulmasta TYP:sta oli tullut heidän työllistymiseensä liittyvien asioiden asiantuntija. Ajan myötä myös asiakkaiden kriittisiä kokemuksia alkoi nousta esiin. TYP ei sittenkään pystynyt järjestämään työtä, ja TYP alkoi eräiden asiakkaiden kokemuksissa näyttää toivottomien tapausten yksiköltä. (Karjalainen & Saikku 2008.)

TYP-toiminnan vaikutuksesta pitkäaikaistyöttömien työllistymiseen ei ole tehty erillistä seurantatutkimusta. Yhtenä syynä tähän ovat olleet monisektorisen palvelun seurantarjestelmän puutteet. Toiseksi, aktivointijaksot ovat yleensä pitkiä prosesseja, jolloin niiden vaikutuksiakin pitäisi seurata muutamien vuosien viiveellä. Tähän ei tilatuissa arviointitutkimuksissa ollut aikaa. TE-hallinnon URA-tietojärjestelmästä saadaan tietoja TYP-asiakkaiden työttömyysjaksojen alkamisesta ja päättymisestä. Arviointitutkimuksissa on käytetty näitä tietoja. Niiden mukaan TYP-asiakkaista, joiden työttömyys on

päättynyt, noin joka kymmenes työllistyi avoimille työmarkkinoille. Palkkatuettuun työhön siirtyi noin viidesosa asiakkaista. Noin joka kymmenes siirtyi koulutukseen. Työvoiman ulkopuolelle päätyi noin neljäsosa asiakkaista, ja suurin joukko (35 %) oli sellaisia, joiden tilanteesta ei ollut tietoa. (Mt. 295–297.) Työllisyyspoliittiset siirtymät työhön tai koulutukseen jäivät siten TYP-toiminnan alkuvuosina melko vaatimattomiksi. Osana laajempaa työttömien työllistymistutkimusta TYP-toiminnalla on todettu kuitenkin olleen hyvinvointipoliittisia vaikutuksia pitkäaikaistyöttömien tilanteeseen (Valtakari ym. 2008).

Vaikka asiakkaiden välittömät siirtymät työmarkkinoille eivät ole olleet määrällisesti suuria, voivat aktiivijaksojen vaikutukset silti olla myönteisiä pitkäaikaistyöttömien ja heidän perheidensä kannalta. Sosiaalinen osallistuminen lisää arjessa selviytymistä ja tuo – ainakin hetkittäistä – optimismia tulevaisuuden suhteen (ks. myös Hørnemann Møller ym. 2008). Valtiontalouden tarkastajat ovatkin esittäneet, että maassamme pitäisi arvioida myös aktiivitoimien hyvinvointivaikutuksia. Olisi kehiteltävä uusia mittaustapoja, sillä työ- ja elinkeinohallinnon mittarein ei näitä vaikutuksia voida osoittaa. Hyvinvointivaikutuksia tutkimalla päästäisiin arvioimaan aktivointipoliittikan syrjäytymistä ehkäisevien toimien mahdollista tuloksellisuutta. (Tuloksellisuustarkastuskertomus 2011, 90–91.) Onhan aktivointipoliittikan tavoitteeksi asetettu paitsi pitkäaikaistyöttömien työllistymisen edistäminen myös syrjäytymisen ehkäisy.

Maamme TYP-malli edustaa eräänlaista pitkäaikaistyöttömien erityispalvelua rakenteellisen työttömyyden purkamisyrytyksissä. Alkuvuosina yhteispalveluun ohjattiin varsin laajasti vaikeasti työllistyviä työvoimatoimistojen ja sosiaalitoimistojen asiakkaita. TYP:t ruuhkautuivat asiakkaiden pitkien palveluprosessien vuoksi, ja niinpä paikalliset toimijat alkoivat aiemman hallintokäytännön mukaan odottaa valtakunnallista ohjeistusta TYP-palvelun asiakaskriteereistä. TEM, STM, Kela ja Kuntaliitto antoivatkin vuonna 2010 suosituksen TYP:n asiakkuuskriteereistä. Suosituksen mukaan ”TYP-palvelun tavoitteena on viime kädessä avoimille työmarkkinoille sijoittumisen

tukeminen”. Keskeisin asiakaskriteeri oli moniammatillisen palvelun tarve. Lisäksi suositeltiin, että vähintään puolet TYP:n asiakkaista tulee olla vähintään 500 päivää työmarkkinatukea työttömyyden perusteella saaneita. (TEM ym. 2010.)

Suosituksen linjaus osoittaa, että TYP joutuu valikoimaan asiakkaitaan. Kaikkein vaikeimmassa tilanteessa olevia pitkäaikaistyöttömiä ei ohjata TYP:n asiakkaiksi. He jäävät peruspalvelujen eli TE-toimiston ja sosiaalitoimiston asiakkaiksi ja siten räätälöityjen aktiivi- ja kuntoutustoimenpiteiden ulkopuolelle. TYP-toiminta voi siis vaikuttaa pitkäaikaistyöttömien välisen eriarvoisuuden lisääntymiseen. Valikointi liittyy TE-hallinnon asiakassegmentointiin, jota vuoden 2013 alusta voimaan tulleen työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) mukaan edelleen vakiinnutetaan. Segmentoinnilla ohjataan TE-hallinnon asiakasvirtoja ja palvelujen käyttöä. Käytössä on kolme segmenttiä: suoraan työmarkkinoille suuntaavat, osaamisen kehittämisen kautta työmarkkinoille suuntaavat sekä työmarkkinoille kuntoutuvat. Näistä lähinnä viimeksi mainitun segmentin asiakkaita ohjataan TE-toimistoista TYP-palveluun. On olemassa neljäskin segmentti, etuusasiakkaat. He ovat asiakkaita, jotka eivät ole TE-toimistojen keinoin autettavissa, koska heillä on esimerkiksi päihde- ja mielenterveysongelmia (Henkilöasiakkuusstrategia 2009). Viimeksi mainittuun segmenttiin kuuluvat henkilöt ohjautuvat todennäköisimmin kuntien asiakkaiksi.

Asiakassegmentoinnin käyttö on NPM:n (new public management) ajalle ominaista tulostavoitteista ohjausta. Sitä sovellettaessa joudutaan väistämättä yksinkertaistamaan asiakkaiden elämäntilanteita. Erityisesti näin joudutaan menettelemään silloin, kun asiakastilanne asettuu segmenttien väliin. Esimerkiksi asiakkaan ”pudottaminen” työmarkkinoille kuntoutuvien segmentistä etuusasiakkaaksi voi näyttää johdonmukaiselta mutta samalla se voi sulkea hänet lopullisesti työhön paluun ulkopuolelle. Segmentoinnin vaarana on vahvistaa asiakkaan tilanteen staattisuutta dynaamisuuden sijaan varsinkin silloin, kun hänen omat voimavaransa muutoksiin ovat heikot. Julki-

nen kategorisointi muovaa ja muuttaa aina myös henkilön sosiaalista identiteettiä (Juhila 2004). Esimerkiksi etuusasiakkaan segmenttiin kuuluminen on vahva viesti sekä asiakkaalle itselleen että viranomaisille työelämän ulkopuolisuudesta.

## **Yhteispalvelun ratkaisuja muissa maissa**

Aktivointipolitiikan koordinaation ja yhteispalvelun kysymyksiä ratkotaan eri tavoin eri maissa. Ruotsissa tehdyssä selvitystyössä (One-stop shops i Europa 2010) on kartoitettu eräiden maiden aktiivitoimien koordinoitiratkaisuja. Toimivia malleja löytyy muun muassa Tanskasta, Alankomaista, Suomesta, Norjasta, Saksasta ja Iso-Britanniasta. Millainen on esimerkiksi Norjan koordinaatiomalli? Seuraavassa tarkastellaan Norjan lisäksi Tanskan ja Iso-Britannian linjaratkaisuja aktiivitoimien koordinoinnissa.

**Tanskan** työttömien koordinoitu yhteispalvelu (Jobcentre) on monivaiheisen kehityksen ja kokeilun tulos. Taustalla on Tanskan työllisyyspolitiikan aiempi kaksijakoisuus: valtio on huolehtinut vakuutuksen ja ansiosidonnaisen korvauksen piirissä olevista työttömistä ja kunnalle ovat jääneet vakuutuksen ulkopuolella olevat, vähimmäisturvaa saavat työttömät ja heidän aktivointinsa. Vuonna 2005 käynnistyi reformi, joka tähtäsi kuntien aktivoinnin tehostamiseen. Kuntien aktivointipolitiikan tulokset oli todettu vaatimattomiksi, ja nyt haluttiin kuntien aktivoinnille lisää vaikuttavuutta. Poliitiikan suuntaa muutettiin niin, että kuntien aktiivitoimissa aiemman inhimillisen pääoman kasvattamista tukevan linjan (human capital approach) sijaan alettiin määrätietoisesti soveltaa työllistämislinjaua (workfirst). Samanaikaisesti toteutettu kuntarakennemuutos vähensi kuntien lukumäärän 98:aan (aiemmin kuntia 271). (Bredgaard & Larsen 2009.)

Jokaiseen ”uuteen” kuntaan tuli perustaa työttömien palvelukeskus (jobcentre), ja sen tuli palvella kaikkia kunnan työttömiä. Yksiköön tuli saman katon alle sekä valtiojohtoinen työnvälitys että kunti-

en sosiaali- ja työllistämispalvelut. Uudistuksen seuraavassa vaiheessa vuonna 2009 työnvälityspalvelut kunnallistettiin, mikä tarkoitti kuntien kokonaisvastuuta työttömien palveluista. Sosiaaliturvan ja etuusikäytäntöjen (työttömyyskorvaus, sairausvakuutusetuudet, aktivointietuus, toimeentulotuki) hallinnointivastuu säilyi pääosin valtiolla. Kuntien vastuullisena tehtävänä oli nyt myös työnvälityspalvelujen organisointi. Paikalliset työmarkkinaneuvostot (arbetsmarknadsråd) alkoivat ohjata kuntia työnvälityspalvelujen organisoinnissa ja seurata toiminnan tuloksia. (Mt.)

Kunnat ovat saaneet Tanskassa vaativan tehtävän. Ne ovat vastuussa työttömien mahdollisimman pikaisesta ja tehokkaasta neuvonnasta sekä aktivoinnista takaisin työelämään. Viimesijaista toimeentulotukea saavien aktivointi kannustaa kuntia taloudellisesti: mitä tehokkaammin kunta aktivoi työttömiä ja he työllistyvät, sitä suuremmaksi tulee valtion osuus kunnan rahoituksesta. Valtakunnallinen ohjaus toteutuu siten rahoitusjärjestelmän kautta. Työttömien palvelukeskusten (jobcentre) vuosittaisen toiminnan tuloksellisuus on julkista. Äärimmäisen heikkojen tulosten jatkuessa keskushallinto voi osoittaa palvelukeskuksen tehtävän yksityiselle sektorille. (One-stop shops i Europa 2012.) Tanskan uudistusten kokonaisvaikutuksia ei ole vielä arvioitu. Eräiden alustavien tutkimustulosten mukaan aktivoinnin kiristäminen ja palvelukeskusuudistus ovat nostaneet pitkäaikaistyöttömien aktivointiastetta ja lisänneet heidän työkykynsä arviointeja (Larsen 2011).

**Norjan** hyvinvointipalvelujen hallinnollisessa koordinaatiossa tapahtui ratkaiseva käänne vuonna 2006. Silloin maahan luotiin uusi työ- ja hyvinvointihallinto, mikä tarkoitti aiemman työhallinnon ja sosiaalivakuutushallinnon yhteensulautumista. Ministeriötasolla käynnisti toimintansa ns. työ- ja integraatioministeriö (arbeids- og inkluderingsdepartement) uusine alueellisine ja paikallisine NAV-hallintoineen (Ny Arbeids- og Velferdsforvaltning). Maakuntien NAV-organisaatiot alkoivat toimia, ja kuntiin alettiin perustaa NAV-toimistoja.



Vähitellen NAV-palvelu käynnistyi kaikissa kunnissa, ja sillä oli yhteiset tilat kunnan sosiaalitoimen kanssa. Näin syntyi paikallistasolla valtion (työhallinto, sosiaalivakuutus) ja kuntien (sosiaalitoimi) yhteispalvelu, joka oli tarkoitettu kaikille työikäisille ko. palveluja tarvitseville.

NAV-toimistot ovat ns. ensipalvelun pisteitä. Niissä eri hallinnonalojen työntekijät ovat asiakkaiden käytettävissä. Monimutkaisissa tilanteissa työntekijät ohjaavat asiakkaita eri asiantuntijoista koostuviin moniammatillisiin tiimeihin. Maakuntatason alueellisissa erityisyksiköissä käsitellään sellaisia asioita, jotka eivät edellytä asiakaskontaktia mutta kylläkin erityisosaamista (mm. eläkeasiat).

NAV-toimistojen työntekijöiden tehtäviin kuuluu neuvontaa, ohjausta ja asiakasseurantaa. Suomen erityispalvelun luonteiseen TYP-toimintaan verrattuna NAV-palvelu on siten lähinnä työttömien peruspalvelua. Laki velvoittaa kaikkia kuntia ylläpitämään NAV-toimistoa (yhteensä 450 toimistoa).

NAV-uudistuksen keskeinen tavoite on ollut työllisyyden edistäminen ja työttömyyden vähentäminen ajanmukaisen ja koordinoitun palvelun avulla. Silti valtion ja kuntien välinen vastuunjako on NAV-uudistuksen jälkeenkin pysynyt samana: kunnat vastaavat sosiaalihuollosta ja sen mukaisista aktiivitoimista, valtio työhallinnosta ja sen aktiivilinjasta. Kunnat voivat päättää, mitä sosiaalitoimen palveluja ne siirtävät NAV-toimistoihin. Päihde- ja asumispalvelut, vähimmäistoimeentulo sekä maahanmuuttajien tukipalvelut ovat olleet tavallisimmin siirrettyjä palveluja (Aars & Christensen 2011, 16). NAV-toimistoista asiakkaita ohjataan aktivointiohjelmiin tai muihin erillishankkeisiin (mm. työkykyä arvioivaan ohjelmaan). NAV-uudistusta on luonnehdittu enemmänkin käyttäjälähtöiseksi palvelurakenteiden uudistukseksi kuin työllisyys- ja aktivointipolitiikan muutokseksi. Kyse on aikuisväestön palvelujen yleisestä koordinoinnista ja yksinkertaistamisesta. Uudistus on toteutettu kuntien itsehallintoa kunnioittaen. Uusissa rakenteissa on tosin aiempaa parempi mahdollisuus lähentää tai yhteen sovittaa passiivisen ja aktiivisen työllisyyspolitiikan strategioita ja käytäntöjä.

**Iso-Britanniassa** työttömien palvelujen ja etuuksien koordinointi käynnistyi 2000-luvun taitteessa ns. ONE-ohjelmakokeiluna. Siinä testattiin työhallinnon ja erilaisten etuuspalvelujen koordinointia paikallisissa palvelupisteissä. Tulosten perusteella työhallinnon ja sikkäläisen sosiaalivakuutuksen hallinnot yhdistettiin niin keskushallinnossa kuin paikallisestikin. Uusi Departement for Work and Pensions (DWP) alkoi valtakunnallisesti ohjata ja koordinoida työllisyyteen ja sosiaaliturvaan liittyviä kysymyksiä. Paikallistasolle perustettiin vastaavat koordinoitun palvelun yksiköt. Näin käynnistyivät Jobcentre Plus -toimistot (yhteensä 860) kautta koko maan. Valtio ylläpitää toimistoja, eikä niillä ole elimellistä yhteyttä kuntien hallintoon pohjoismaisten yhteispalvelumallien tapaan. Aktiivipalvelujen järjestämisessä Jobcentre Plus tukeutuu paljolti yksityisiin palvelujen tuottajiin ja hankintojen kilpailutukseen. (Wiggan 2007.)

Jobcentre Plus:n tehtävänä on työikäisen väestön työllisyyden ja työllistymisen edistäminen. Työtön henkilö ilmoittautuu Jobcentre Plus:n asiakkaaksi puhelimitse, ja siinä yhteydessä tehdään arvio hänen taloudellisesta tilanteestaan ja etuuksien tarpeesta. Asiakkaan on tämän jälkeen käytävä toimistossa ja osallistuttava pakolliseen työelämäorientoituneeseen haastatteluun henkilökohtaisen neuvojan kanssa. Sosiaaliseen selviytymiseen ja terveydentilaan liittyvissä kysymyksissä asiakas ohjataan Jobcentre Plus:sta asianomaisiin paikallisiin palveluihin. Aktivointi toteutuu pääosin ostopalvelujen varassa. Valtakunnalliset tulostavoitteet korostavat työllistymisen tuloksia, mikä heijastuu myös Jobcentre Plus:n ostopalveluhankinnoissa. Toimenpiteisiin valikoituvat työllistymistulosten näkökulmasta lupaavimmat asiakkaat. Aktiivitoimiin valikoituvat siten ensi sijassa työkuntoiset työttömät kansalaiset.

Jobcentre Plus -toimistojen perustaminen kytkeytyy Iso-Britanniassa laajempaan työllisyyspoliittiseen reformiin, jonka tavoitteena on ollut ei-aktiivin, sosiaaliturvan varassa elävän väestön saaminen takaisin työelämään. Kyse on ollut ns. työlinjan (work first) yleisestä vahvistamisesta. Kohdennetun aktivoinnin tutkimustulokset ovat

osoittaneet, että aktivointiasiakkailla saattaa olla hyvin monenlaisia vaikeuksia ja esteitä työllistymiselle. Työlinjan (work first) rinnalle tarvittaisiin myös ”tukilinjaa” (life first), erilaisia tuki-, hoito- ja kuntoutuspalveluja työkyvyn vahvistamiseksi (mm. Dean 2003). Asiakas-palautteiden mukaan vähiten tyytyväisiä Jobcentre Plus -palveluun ovatkin olleet vaikeassa tilanteessa olevat kansalaiset, erityisesti vaa-kauntoiset, sairaat, yksinhuoltajat ja etnisiin vähemmistöihin kuu-luvat (Askim ym. 2010). He eivät valikoidu työllistymistavoitteiltaan kunnianhimoisiin ostopalveluohjelmiin, vaan jäävät Jobcentre Plus:n standardipalvelujen piiriin, jotka eivät kuitenkaan ole heille riittäviä.

## Järjestelmät joustavat

Työttömien aktiivitoimien ja yhteispalvelun mallit ovat vähitellen juurtuneet eri maiden palvelujärjestelmiin. Niiden tarkoituksena on ollut muuttaa palvelu- ja etuusjärjestelmien rakenteita niin, että useita palveluja ja etuuksia samanaikaisesti tarvitseva työtön saisi kokonais-valtaista ja yksilöllistä tukea. Rakenneuudistusten lähtökohdat vaihtelevat maittain: Suomessa ja Norjassa lähtökohtana on ollut huoli pitkäaikaistyöttömyyden jatkumisesta ja palvelujärjestelmän toimivuudesta heidän tilanteessaan, kun taas Tanskassa ja Iso- Britanniassa ratkaisut ovat suoraviivaisemmin kytkeytyneet aktivointipolitiikan työlinjan tehostamiseen. Lähtökohtien erilaisuus näkyy myös yhteis-palvelun kohdennuksessa. Norjan yhteispalvelu on tarkoitettu kaikille työikäisille kansalaisille, Tanskassa ja Britanniassa palvelun kohderyh-mänä ovat kaikki työttömät ja Suomessa lähinnä pitkäaikaistyöttö-mät. Kaikissa maissa tavoitteena on työttömyyden vähentäminen ja syrjäytymisen ehkäiseminen.

Yhden luukun periaate aktiivitoimissa sujuvoittaa asiakasproses-sia. Yhteispalvelumallit ovat kuitenkin suhteellisen uusia tulokkaita eri maiden palvelujärjestelmissä, ja niiden toimiviksi tuleminen näyt-tää vievän aikaa. Aktivoinnin ja yhteispalvelun organisointi tuo mu-

kanaan aivan uusia hallinnointikysymyksiä. Näitä ovat monisektorisen, verkostomaisen toiminnan johtaminen, eri sektoreiden erillisten mutta myös yhteisten tavoitteiden asettaminen, monisektorisen seurantajärjestelmän luominen, erilaisten hallintokulttuurien kohtaaminen ja moniammatillinen yhdessä työskentely (Van Berkel ym. 2011; Karjalainen & Saikku 2011). Kaikki ovat uusia ja vuorovaikutuksellisesti haastavia ilmiöitä ”siiloutuneille” sektoripalvelujärjestelmille.

Vuonna 2012 valmistui katsaus aktivointipolitiikan hallinnoinnin uudistuksista ja niiden vaikutuksista yhdeksässä Euroopan maassa, Suomi mukaan luettuna. Katsauksen (de Graaf & Sirovatka 2012) mukaan aktivoinnin myötä perinteinen sektorihallinto on joutunut kaikissa maissa antamaan tilaa verkostomaisille ja markkinalähtöisille hallintoratkaisuille. Viranomaisten ohella keskeisiksi toimijoiksi ovat tulleet palvelujen tuottajat ja työnantajat. Monensuuntaiset yhteistyöverkostot ovat olleet välttämättömiä, ja yhteispalvelun kehittämistä löytyy kaikista maista. Aktiivitoimiin valikoinnin käytännöt ovat muotoutuneet ja suosivat lähellä työelämää olevia asiakkaita. Usein suositaan kustannuksiltaan edullisia aktiivitoimia, ja esimerkiksi pitkäaikaistyöttömien koulutukseen satsaaminen on ollut kaikissa maissa vähäistä. Tutkijat toteavatkin katsauksessaan, että aktivoinnin hallinnointi ja implementointi eivät yksiselitteisesti tue aktiivireformien sisältöjen toteutumista. (Mt.)

Aktivointipolitiikan hallinnoinnin ja palvelujärjestelmän kehittämisenä Suomi on ollut toimekäs. Tutkijoiden tekemässä eurooppalaisessa vertailussa Suomi kuuluu toiminnan ”modernisoijiin” yhdessä muun muassa Ruotsin ja Ranskan kanssa. Muut vaihtoehtoiset luokat ovat ”hitaat modernisoijat” (mm. Italia) ja ”markkinapohjaisuuteen sitoutuneet toimijat” (mm. Iso-Britannia, Alankomaat) (van Berkel ym. 2012, 269).

## Seuraava askel – kuntakokeilu

Pitkäaikaistyöttömyys ja aktivointipolitiikka ovat useissa maissa koetelleet valtion ja kuntien suhteita ja aiheuttaneet paineita niiden muutoksiin. Jokaisella maalla on oma palvelujärjestelmähistoriansa ja poliittinen ilmastonsa, jotka ovat ohjanneet kansallisia ratkaisuja. Näillä näkymin Suomi on seuraamassa Tanskan jalanjalkia siirtämällä enenevästi vastuuta vaikeasti työllistyvien aktiivitoimista ja muusta palvelusta kunnille. Tosin maallamme on jo työttömien kuntavetoisen työllistämisen perinteitä. Onhan vastuu työttömistä alun perin ollut kunnilla, ja vasta vuodesta 1956 lähtien pääasiallinen vastuu työttömyyden hoidosta on ollut valtiolla (Niemi 2012). Tämän jälkeenkin vastuunjako on monta eri kertaa tarkistettu, ja kuntien vastuuta on vuosikymmenten myötä lisätty. Heidi Niemi toteaaakin, että ”vastuuta etenkin kaikkein vaikeimmin työllistyvistä on siirretty edestakaisin kuntien ja valtion välillä” (mt. 20).

Maassamme on meneillään ns. kuntakokeilu (2012–2015), joka koskee erityisesti pitkään työttömänä olleita. Kokeilun tavoitteena on – jälleen kerran – pitkäaikaistyöttömien työllistymisen tukeminen ja rakennetyöttömyyden vähentäminen. Kokeilussa kunta on keskeinen vastuutaho, ja se koordinoi pitkään työttömänä olleiden palvelujen järjestämistä. Pyrkimyksenä on kehittää kunnan, työ- ja elinkeinohallinnon sekä muiden viranomaisien ja toimijoiden yhteistyömalleja (Kunnat.net). Tavoite on varsin tuttu; samanlaisia pyrkimyksiä on ollut TYP-toiminnassa, kuten myös ESR-rahoitteisissa työllistymishankkeissa. Lähtökohtana on, että kokeilu ei tule muuttamaan valtion ja kuntien välistä perustyönjakoa työvoimapalvelujen ja muiden työllistymistä edistävien palvelujen järjestämisessä. Kokeiluun on hyväksytty mukaan 61 kuntaa, mutta halukkaita olisi ollut selvästi enemmän. Kokeiluun kytkeytyy myös työvoiman palvelukeskusten lakisääteistäminen ja välityömarkkinoiden kehittäminen. On esitetty, että palvelukeskukset kunnallistetaan ja kunnille siirretään kokonaisvastuu sosiaalipoliittisen työvoimapolitiikan järjestämisestä (Selvitystyö välityömarkkinoiden mahdollisuuksista... 2013).

Miten kunta voisi olla nykyistä keskeisempi vastuutaho vaikean työttömyyden kysymyksessä – kun kuntarakenteen epäselvyys ja kuntatalouden niukkuus ovat tosiasioita? Kunta ei ole enää ratkaiseva pitkäaikaistyöttömien työllistäjä, onhan jo 1990-luvun laman aikana poistettu kunnan velvoite työllistää vaikeasti työllistyviä (Niemi 2012). Vaikka kunnissa on paljon tekemätöntä työtä esimerkiksi vanhustenhuollossa, koulutoimessa ja muissa palvelutehtävissä, ovat kunnat olleet varovaisia luomaan uusia palkkatyösuhteisia työpaikkoja. Palkkatyöhön palaamisen näkökulmasta kunta antaa pitkäaikaistyöttömille hyvin niukasti työllistämislupauksia. Kunnalla ei ole työnvälittäjän tehtävää eikä myöskään sen mukaisia reaaliaikaisia yhteyksiä työmarkkinoihin eli muihin työnantajiin ja yrityksiin. Työpaikkojen välittämisen ja työmarkkinoiden tuntemuksen suhteen työ- ja elinkeinohallinto on edelleenkin keskeinen toimija ja asiantuntija. Kuntavastuun vahvistaminen edellyttää näin ollen entistä tiiviimpää yhteistyötä TE-hallinnon ja kuntien kesken. Muussa tapauksessa pitkään työttöminä olleiden paluu työelämään ja etenkin avoimille työmarkkinoille voi entisestään vaikeutua.

Kunnan tärkeä tehtävä liittyy pitkäaikaistyöttömien tarvitsemiin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Vaikeutuneen työttömyystilanteen taustalla on usein toimeentuloon, selviytymiseen ja työkykyyn liittyviä pulmia. Yllättävän usein työllistymisen esteenä on työttömien – myös nuorten työttömien – hoitamaton sairaus tai alentunut työkyky. Kuntien lakisääteinen tehtävä on järjestää hoitoa ja kuntoutusta työttömille kuntalaisilleen ja ohjata heitä edelleen muun muassa Kelan ammatilliseen kuntoutukseen. Kunnissa tunnetaan työttömien elinolosuhteita ja ollaan lähellä niitä paikallis-seudullisia tekijöitä, jotka aiheuttavat ja ylläpitävät työttömyyttä ja eriarvoisuutta. Voisiko kuntavastuun lisääminen pitkäaikaistyöttömistä tarkoittaa sitä, että kunnissa aiempaa analyyttisemmin tarkastellaan väestön terveyden ja toimijuuden eriarvoon johtavia prosesseja ja rakenteita ja pyritään puuttumaan niihin kaikin käytettävissä olevin keinoin?

## Kirjallisuus


- Aars, Jakob – Christensen, Dag Arne 2011: *Styring og kontroll av partnerskap: De lokale NAV-avtalene. Rokkansenteret. UNI Research. Notat 01–2011.* Bergen
- Arnkil, Robert – Karjalainen, Vappu – Aho, Simo – Lahti, Tuukka – Lyytinen, Sanna-Mari – Spangar, Timo 2004: *Yhteispalvelusta palvelukeskuskonseptin kehittämiseen. Yhteispalvelukokeilun arvioinnin loppuraportti. Työhallinnon julkaisu 339.* Työministeriö.
- Askim, Jostein – Fimreite, Anne Lise – Moseley, Alice – Holm Pedersen, Lene 2010: *One stop shops: an emerging instrument for joining up the 21st century welfare state.* In: Tom Christensen – Anne Lise Fimreite (eds.) *NAV in an international context.* Rokkansenteret. UNI Research, Rapport 1/2010.
- Bredgaard, Thomas – Larsen, Flemming 2009: *Redesigning the governance of employment policies – decentralized centralisation in municipal jobcentres.* In: Flemming Larsen – Rik Van Berkel (eds.) *The new governance and implementation of labour market policies.* DJØF Publishing. Copenhagen. s. 45–68.
- Clasen, Jochen – Clegg, Daniel 2006: *beyond activation: reforming European unemployment protection systems in post-industrial labour markets.* *European Societies* 8(4) 2006: 527–553.
- Considine, Mark – Lewis, Janet 2003: *Bureaucracy, network, or enterprise? Comparing models of governance in Australia, Britain, The Netherlands, and New Zealand.* *Public Administration Review*, Vol. 63 No.2, pp. 131–40.
- Dean, Hartley 2003: *Reconceptualising welfare to work for people with multiple problems and needs.* *Journal of Social Policy* 32(3): 441–459.
- De Graaf, Willibrord – Sirovatka, Tomas 2012: *Governance reforms and their impacts on the effects of activation policies.* *International Journal of Sociology and Social Policy*, 2012;32(5/6): 353–363.
- Hørnemann Møller, Iver – Lind, Jens – Hansen, Henning 2008: *Aktivering – disciplinering til arbejde. Leo-serien 34.* CASA. Elektronisk udgave.
- Juhila, Kirsi 2004: *Leimattu Identiteetti ja vastapuhe.* Teoksessa: Arja Jokinen, Laura Huttunen ja Anna Kulmala (toim.) *Puhua vastaan ja vaieta.* Helsinki. Gaudeamus.
- Karjalainen, Vappu – Saikku, Peppi 2008: *Työvoiman palvelukeskukset: erityispalvelua vaikeasti työllistyville.* Teoksessa: Robert Arnkil – Vappu Karjalainen – Peppi Saikku – Timo Spangar – Sari Pitkänen: *Kohti työelämälähtöisiä integroivia palveluja. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 18/2008.* s. 177–312.
- Kunnat.net
- Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012
- Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001
- Larsen, Flemming 2011: *Ny beskæftigelsespolitik via administrative reformer? Tidsskrift for Arbejdsliv 13 (4):40–55.*
- Niemi, Heidi 2012: *Työttömien henkilöiden työllistymisen tukeminen kunnan tehtävänä.* *Työpoliittinen Aikakauskirja* 4/2012, ss. 16–27.
- One-stop shops i Europa. *Samordning av sociala och arbetsmarknadspolitiska åtgärder utifrån ett organisations – och arbetsmarknadspolitiskt perspektiv* 2012: *Statens offentliga utredningar. Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S2010:04).* Stockholm.
- Pitkäaikaistyöttömyyden hoitamisesta työvoimavarojen turvaamiseen. *Rakennetyöttömyyttä koskevat kehittämissuositukset* 2011: TEM raportteja 13/2011. Työllisyys- ja yrittäjyysosasto.
- Selvitystyö välityömarkkinoiden mahdollisuuksista tukea vaikeasti työllistyvien työelämään osallistumista ja työmark-

- kinoille pääsyä. Selvityshenkilö Tarja Filatovin raportti työministeri Lauri Ihalaiselle 2013. TEM raportteja 7/2013. Helsinki.
- Spangar, Timo – Arnkil, Robert – Lyytinen, Sanna-Mari – Karjalainen, Vappu – Lahti, Tuukka – Aho, Simo 2003: Yhteinen palvelu kehittyy – kehittykö yhteinen johtaminen? Työhallinnon julkaisu nro 331. Työministeriö, Helsinki.
- Tuloksellisuustarkastuskertomus 229/2011 Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy. Valtiontalouden tarkastuskertomus 7/2011. Helsinki.
- Työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Kela, Suomen Kuntaliitto 2010: Työvoiman palvelukeskus – toimintaa koskevat valtakunnalliset linjat. Maaliskuu 2010.
- Työmarkkinatukijärjestelmän kehittäminen –projektin raportti 2001:Työhallinnon julkaisu 287. Työministeriö.
- Valtakari, Mikko – Syrjä, Hannele – Kiuru, Pekka 2008: Julkisen työvoimapalvelun palvelurakenteen uudistamisen vaikuttavuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 19. Helsinki.
- Van Berkel, Rik – de Graaf, Willibrord – Sirovatka, Tomas (eds.) 2011: The governance of active welfare states in Europe. Palgrave, Macmillan – Recwowe.
- Van Berkel, Rik – de Graaf, Willibrord – Sirovatka, Tomas 2012: Governance of the activation policies in Europe. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 2012;32(5/6):260–272.
- Wiggan, Jay 2007: 'Reforming the United Kingdom's public employment and social security agencies', *International Review of Administrative Sciences*, 2007; 73(3):409–424.



PEPPI SAIKKU

## Näkökulmia työttömän työkykyyn ja työkyvyn arviointiin

 *lisiko nykyiset työmarkkinat ja ihmisten vaihtelevat työmarkkinapositionot huomioon ottaen syytä valita kokonaisvaltaisempi näkökulma työkyvyn arviointiin ja edistämiseen koko työikäisessä väestössä?*

Työttömän työkyky on hyvin keskeinen asia aktivoinnin näkökulmasta. Aktivoinnin ensisijaisena tavoitteena on saada ihminen siirtymään työmarkkinoille, mikä edellyttää ainakin jonkinasteista työkykyä. On mahdoton työllistyä tai pysyä töissä ilman työkykyä. Näin ollen arviointiin voidaan nähdä kuuluvan myös työttömän työ- ja toimintakyvyn arviointia ja tukemista (Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja). Aiemmin jo työttömänä työnhakijana oleminen edellytti työkykyisyyttä, mutta uudessa laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta tämä ehto on poistettu (HE 133/2012, 39). Sosiaalipoliittisesta näkökulmasta katsottuna aktivoinnilla voidaan nähdä myös muita tavoitteita kuin työllistyminen, esimerkiksi yksilön elämänhallinnan tai toimintakykyisyyden lisääntyminen (Karjalainen 2011; Ala-Kauhaluoma ym. 2004).

Työkyky on olennainen asia myös yksilön taloudellisia etuuksia ja palveluja määriteltäessä. Työkyvyn heikentyminen tai työkyvyttömyyden uhka on perusteena kuntoutuspalvelujen saamiselle. Työkyvyttömyys on taas peruste sairauspäivärahaan tai työkyvyttömyyseläkkeeseen. Työttömän työkyky määrittelee siten myös sitä, onko hänellä mahdollisuus päästä kuntoutuspalveluihin. Työkyvyttömän status ja työkyvyttömyysetuuden piiriin siirtyminen tarkoittavat taas aktiivoinnin päättymistä joko tilapäisesti tai pysyvästi.

Aktiivoinnissa työkyky voidaan nähdä käsitteenä, joka on yhdistänyt perinteisesti työvoimahallinnon ja sosiaalitoimen vastuulla olevan toiminnan terveydenhuoltoon ja kuntoutusjärjestelmään. Työ- ja toimintakyvyn arviointi edellyttää terveydenhuollon osaamista, kun taas työkyvyn edistämiseksi kuntoutuksella on merkittävä tehtävä. Käytännössä tämä on näkynyt terveydenhuollon tulemisena mukaan etenkin työvoimahallinnon ja kuntien yhteispalvelun, työvoiman palvelukeskusten, toimintaan (Karjalainen ym. 2008). Viime vuosina perusterveydenhuoltoa on pyritty saamaan laajemminkin mukaan työttömien palveluverkostoihin; perusteena juuri työttömien terveyden ja työ- ja toimintakyvyn näkökulma (ks. Saikku & Sinervo 2010).

Tämän artikkelin tavoitteena on avata näkymiä työkykyyn ja sen arviointiin työttömyyden näkökulmasta. Erityisesti olen kiinnostunut pitkäaikaistyöttömistä, koska aktivointi kohdistuu juuri heihin. Pitkäaikaistyöttömyys myös näyttää yhteiskunnallisesti erityisen ristiriitaiselta tilanteelta työkyvyn ja sen arvioinnin näkökulmasta (ks. esim. Lind 1998; Järvikoski & Härkäpää 2004, 118–119). Tarkastelu pohjautuu ajankohtaiseen tilanteeseen ja tutkimukseen. Lähteenä olen käyttänyt tutkimusten, arviointien ja lainsäädännön lisäksi myös eri instituutioiden internetsivuja. Tarkoituksena on luoda kuvaa tämänhetkisistä käsitteistä ja käytännöistä työkyvyssä ja sen arvioinnissa sekä pohtia niiden merkitystä työttömyyden, etenkin pitkäaikaistyöttömyyden, näkökulmasta. Tarkastelu lähtee liikkeelle suomalaisesta kontekstista, johon tuon uusia näkökulmia muista Pohjoismaista sekä eurooppalaisesta työllistyvyys-keskustelusta.

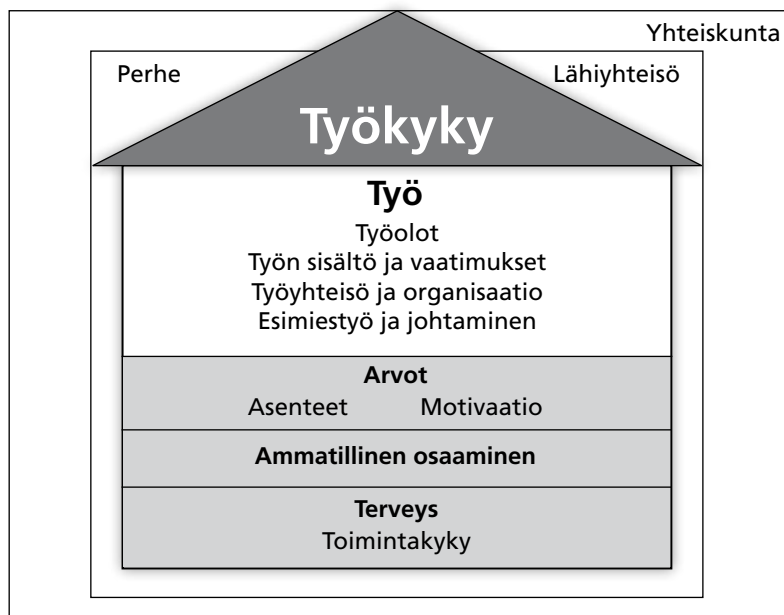
Aloitin tarkastelun työkyvystä sekä työkyvyn arvioinnin ja kuntoutuksen käytännöistä Suomessa.<sup>1</sup> Suomessa on melko paljon tietoa työttömien terveydestä, työkyvystä ja kuntoutuksesta. Työkyky ja sen arviointi näyttävät rakentuvan ensisijaisesti työelämässä mukana olevien näkökulmasta, eivätkä työttömien tilanteet välttämättä istu tähän kehikkoon. Tämän jälkeen tarkastelen työkykyä ja sen arviointia pohjoismaisella tasolla. Tarkastelu keskittyy työkyvyn arvioinnin yleisiin linjauksiin ja käytäntöihin viimeaikaisten uudistusten valossa. Luvun lopussa pohdin linjauksia ja käytäntöjä työttömyyden näkökulmasta. Eurooppalaisessa työvoimapolitiikassa ja aktivoinnissa puhutaan usein työllistyvyydestä (employability). Yksilöllisenä käsitteenä työllistyvyys lähestyy työkykyä, mutta ei ole suoraan rinnastettavissa siihen. Nähtävissä on, että muissa Pohjoismaissa työllistyvyyden näkökulma on tullut selkeämmin osaksi työkyvyn käsitettä ja arviointia kuin Suomessa. Lopuksi pohdin tarkastelun esiin tuomia näkökulmia työttömyyden ja pitkäaikaistyöttömyyden suomalaisessa kontekstissa.

## Työkyvyn käsitteestä ja ilmenemisestä

Työkyvyn käsitteelle ei ole yksiselitteistä määritelmää, vaan määrittely riippuu usein toimijasta ja toimintaympäristöstä (STM 2013, 12). Yksinkertaisesti ilmaistuna työkyky on yksilön kyky tehdä työtä. Nykyisin työkyky ymmärretään yksilön ominaisuutta laajempänä kokonaisuutena, jossa yhdistyvät yksilö, hänen työnsä ja ympäristö (Ilmarinen ym. 2006, 19–20; Järvikoski & Härkäpää 2004, 112). Tätä käsitystä havainnollistaa Suomessa laajasti omaksuttu Työterveyslaitoksen kehittämä Työkykytalo<sup>2</sup>, jolla kuvataan eri elementtien välistä suhdetta (kuvio 1).

1 Työkykyä ja työkyvyn arviointia voidaan tarkastella erilaisista näkökulmista, esimerkiksi lääketieteen, sosiaalivakuutuksen tai työkyvyn edistämisen näkökulmasta (ks. esim. Ilmarinen ym. 2006; Järvikoski & Härkäpää 2004; Suikkanen & Linnakangas 2000). Tässä artikkelissa tarkastelu on yhteiskuntatieteellisesti orientoitunutta.

2 Työkykytalo on kehitetty työkyvyn edistämisen malliksi ([www.ttl.fi](http://www.ttl.fi)).



KUVIO 1. Työkykytalo (www.ttl.fi, ks. myös Ilmarinen ym. 2006, 23)

Työkykytalon kolme alinta kerrosta muodostavat työkyvyn ydinerakenteen ja kuvaavat yksilön henkilökohtaisia voimavaroja. Neljäs kerros kuvaa työtä ja työoloja. Työkyvyn ulkopuoliseen lähiympäristöön kuuluvat muun muassa työterveyshuolto sekä perhe ja lähiyhteisö. Uloimmassa kehikossa on yhteiskunta politiikkoineen ja palveluineen. Työkykytalon eri kerrokset kuvaavat sitä, miten ihmisen voimavarojen ja työn välillä pitäisi säilyä sellainen vuorovaikutus ja tasapaino, että talo pysyy tukevasti pystyssä. Myös laajemmat rakenteet voivat joko tukea tai horjuttaa työkykyä. (Ilmarinen ym. mt., 23–24; www.ttl.fi.)

Työttömyyden näkökulmasta työkykytalo-tyyppinen lähestyminen työkykyyn näyttää vaikealta, koska työkyky nähdään voimakkaasti sidoksissa työhön ja työoloihin. Työttömällä ei ole työtä, johon

työkykyä voitaisiin suhteuttaa, ja pitkäaikaistyöttömällä edellisestä työsuhteestakin voi olla vuosia. Työttömyyden syynä voi olla myös tietyn työtehtävän tai alan loppuminen, jolloin työkykyä tulisi suhteuttaa mahdolliseen uuteen työtehtävään ja työpaikkaan. Työttömän työkykytalo ei valmistu, kun työ puuttuu.

Väestötutkimuksissa tai muissa laajemmissa tutkimuksissa työkyvyn nähdään usein muodostuvan muun muassa henkilön omasta arviosta työkyvystään ja sairauksien määrästä. Työttömien työkykyä on tutkittu melko laajasti Suomessa (ks. esim. Lind 1998; Pensola ym. 2006; Holm ym. 2006; Laiho ym. 2010). Tutkimusten perusteella voidaan todeta, että työttömien työkyky on keskimäärin heikompi kuin työllisten. Terveys 2000 -tutkimuksen mukaan työttömistä työkykyisiä oli noin 70 prosenttia, kuin työllisistä työkykyisiä oli yli 90 prosenttia (Pensola ym. 2006, 227). Työkykyindeksillä tarkasteltuna noin viidesosalla työttömistä oli erinomainen työkyky vuonna 2009, kun palkansaajista erinomainen työkyky oli yli puolella (Laiho ym. 2010, 11; Ylöstalo & Jukka 2010, 145). Työttömyyden pitkittyminen tai toistuminen heikentää työkykyä. Pellervon tutkimuksessa kahden vuoden yhtäjaksoinen työttömyys näytti olevan kriittinen aika, jonka jälkeen työkyky heikkeni voimakkaasti (Laiho ym. mt.). Työttömien työkyky heikkenee ikääntymisen myötä, kuten työllistenkin (Pensola ym. mt.).

Työttömien työllisiä heikomman työkyvyn taustalla voidaan nähdä monenlaisia tekijöitä. Työttömät ovat keskimäärin sairaampia ja voivat huonommin kuin työlliset (ks. esim. Heponiemi ym. 2008). Työttömyyden ja terveyden välinen suhde on moniulotteinen; heikko terveys voi olla yksi syy työttömyyteen ja sen pitkittymiseen, samoin kuin työttömyys itsessään voi heikentää terveyttä (ks. esim. Janlert & Hammarström 2009). Heikompaan terveyteen, ja siten myös heikompaan työkykyyn, vaikuttavat moninaiset psyykkiset, sosiaaliset ja taloudelliset tekijät (ks. esim. Heponiemi ym. mt.; Kortteinen & Tuomikoski 1998; Kerätär & Karjalainen 2010). Terveys 2000 -aineistossa taloudellisten vaikeuksien vakioiminen selitti 13–38 prosenttia pitkäaikaistyöttömien työkyvyn alentumisesta (Pensola 2010, 81).

Työttömien työkykyä käsittelevien tutkimusten tulokset eivät siinänsä ole yllättäviä, koska työttömien terveydentila on keskimäärin heikompi kuin työllisillä. Kysymys herää kuitenkin siitä, miten työttömät henkilöt kyselyihin ja haastatteluihin vastatessaan arvioivat työkykyään; arvioivatko he työkykyään suhteessa johonkin aiempaan työhön, tavoitteena olevaan työhön vai mahdollisuuksiinsa työllistyä senhetkisessä työmarkkinatilanteessa? Oletettavaa on, että nämä kaikki asiat vaikuttavat arvioinnin taustalla, mikä tekee tulosten vertailusta työllisiin vaikeaa (ks. myös Pensola 2010, 80–81).

## Työkyvyn arviointi

Työkyvyn arviointia voidaan tarkastella esimerkiksi työkyvyn edistämisen tai sosiaalivakuutuksen näkökulmasta (ks. Ilmarinen 2006, 31). Ajatuksellisesti ensimmäiseen liitetään laaja-alaisempi työkyvyn käsite ja työkyvyn arviointi, kun taas jälkimmäinen painottuu usein työkyvyttömyyden arviointiin sairauden tai vamman aiheuttamien haittojen perusteella (ks. mt.; Järvikoski & Härkäpää 2004, 107–121). Käytännössä työkyvyn ja -kyvyttömyyden näkökulmat menevät myös päällekkäin; työkykyä arvioidaan usein jotain sosiaalivakuutuksen etuutta<sup>3</sup> silmällä pitäen ja toisaalta harvoin siten, ettei lähtökohtana olisi jokin vamma tai sairaus, jonka oletetaan heikentävän henkilön työkykyä<sup>4</sup>.

Työkyvyn arviointi ja edistäminen määrittävät Suomessa vahvasti osaksi työterveyshuollon toimintaa. Työterveyshuoltolainsäädännön mukaan työntekijöiden terveydentilan seuranta sekä työ- ja toimintakyvyn selvittäminen, arviointi ja seuranta kuuluvat työterveyshuollon tehtäviin (Manninen ym. 2007, 152–153). Muiden työikäisten, kuten työttömien, työkyvyn arvioinnista tai seurannasta ei ole vastaavaa lainsäädäntöä. Vuonna 2011 voimaan tulleessa uudessa terveydenhuoltolaissa tosin todetaan, että kuntien tulee järjestää työ- ja

3 Esimerkiksi kuntoutus, sairauspäiväraha, työkyvyttömyyseläke.

4 Ks. esim. Manninen ym. Hyvä työterveyshuoltokäytäntö (2007, 124–140, 152–172).

toimintakykyä tukevia terveystarkastuksia ja -neuvontaa myös työterveyshuollon ulkopuolelle jääville työkäisille (Terveystarkastuslaki § 13). Työttömien työkyvyn arviointia ja terveystarkastuksia selvittäneen työryhmän raportissa työttömien työkyvyn arviointi määritellään pääasiallisesti perusterveydenhuollon tehtäväksi (TEM 2011). Raportin mukaan työkyvyn arvioinnin prosessivastuu on kuitenkin työ- ja elinkeinohallinnolla. Prosessivastuu tarkoittaa sitä, että TE-hallinto tarjoaa työttömälle työvoimapalveluja ja tarvittaessa ohjaa tämän muiden palveluiden piiriin. (Mt., 26.)

Työttömien työkyvyn arviointiin ei ole vielä luotu samanlaisia vakiintuneita toimintatapoja kuin työterveyshuollossa, vaan arviointia toteutetaan eri tavoin eri kunnissa. Työttömien terveystarkastuksia tehneissä kunnissa työttömien työkykyä arvioivat useimmiten erikoislääkärit TE-hallinnon rahoituksella tai yleislääkärit terveyskeskuksessa. Työkyvyn arviointeja tehtiin kuitenkin myös erikoissairaanhoidossa ja työterveyshuollossa sekä Kelan rahoituksella erikoislääkärillä.<sup>5</sup> (Saikku 2010, 24–25.)

Työkyvyn arvioinnissa painottuvat yleensä voimakkaimmin henkilön terveyden ja toimintakyvyn ulottuvuudet. Tämä juontaa juurensa sosiaalivakuutusjärjestelmästä, jossa lähtökohtana on, että työkyvyn heikkeneminen johtuu sairaudesta, viasta tai vammasta. Kuntoutuksessa työkyvyn heikentyminen ja työkyvyttömyyden uhka ovat keskeisiä määritelmiä. Työkyvyttömyyden uhkalla tarkoitetaan todennäköisyyttä joutua työkyvyttömyyseläkkeelle, mikäli korjaaviin toimenpiteisiin ei ryhdytä (TEM 2011, 10). Sairauspäiväraha-oikeuden arvioinnissa työkyvyttömänä pidetään henkilöä, joka on kykenemätön tekemään tavallista työtään tai siihen läheisesti verrattavaa työtä. Työttömän työkykyä arvioidaan suhteessa siihen työhön, josta hän on jäänyt työttömäksi. Jos hakija on ollut pitkään työttömänä, hänen

---

5 Laaja-alaisia työkyvyn arviointeja tehdään TE-hallinnon ja Kelan ammatillisena ja kuntien lääkinnällisenä kuntoutuksena. Ammatilliseen kuntoutukseen pääsy edellyttää kuitenkin lääkärinlausuntoa henkilön työkykyyn vaikuttavasta sairaudesta tai vammasta (www.kela.fi; TEM 2012). Kunnan lääkinnällinen kuntoutus liittyy potilaan sairaanhoitoon (Terveystarkastuslaki § 29).

työkykyään arvioidaan siihen työhön, jota hän hakee. (www.kela.fi.) Työkyvyttömyyseläkettä harkittaessa otetaan huomioon myös henkilön jäljellä oleva kyky hankkia itselleen ansiotuloja muulla saatavissa olevalla työllä, jonka suorittamista voidaan häneltä kohtuudella odottaa (Manninen ym. 2007, 153).

Työttömien työkyvyn arviointi tapahtuu monella tavoin eri käsitteiden ja järjestelmien välissä. Työttömän kohdalla jo työkyky-käsite asettaa haastetta arvioinnille, koska ei ole työtä, johon vammaa tai sairautta suhteuttaa. Mitä pidempään henkilö on ollut työttömänä, sitä vaikeampi voi olla myös määrittellä, millaista työtä hän on hakemassa. Työttömien kohdalla myös kuntoutuksen edellyttämän ”työkyvyttömyyden uhkan” toteaminen on osoittautunut ongelmalliseksi, koska heillä ei ole kiinteää yhteyttä työelämään (TEM 2011, 10).

Työttömien on myös vaikea saada arviota työkyvystään. Työttömät pääsevät työllisiä heikommin terveys- ja lääkäripalveluihin, eikä heillä ole maksutonta työterveyshuoltoa kuten työllisillä (ks. esim. OECD 2005). Terveyskeskuksissa ei myöskään ole samanlaista osaaamista työkykyyn liittyvissä asioissa kuin työterveyshuollossa (Saikku 2009). Kun työttömien työkyvyn rajoitteet eivät tule ilmi, ei heillä ole mahdollisuutta päästä kuntoutukseen tai työkyvyttömyysetuuksien piiriin. Pitkäaikaistyöttömien asianmukaista siirtymistä työkyvyttömyyseläkkeelle onkin pyritty edistämään eläkemahdollisuuksien selvittelyn (ns. ELMA-hanke) kautta (ks. esim. TEM 2011, 19). Aktivoinnin ja työllistymisen näkökulmasta kuntoutus on keskeistä.

## **Kuntoutus**

Työikäisen väestön kuntoutus jaotellaan perinteisesti ammatilliseen, lääkinnälliseen ja sosiaaliseen kuntoutukseen. Kuntoutusta järjestävät Kansaneläkelaitos, työeläkelaitokset, työ- ja elinkeinohallinto sekä kuntien sosiaali- ja terveystoimi. Kelan kuntoutuksesta suurin osa kohdistuu työikäisiin, joilla keskeisiä toimenpiteitä ovat esimerkiksi ASLAK- ja Tyk-kuntoutukset (Rajavaara 2009, 10). Vuonna 2011 Tyk-



toimintaan osallistui noin 2 700 henkilöä ja ASLAK-kursseille noin 13 000 henkilöä (Kelan kuntoutustilasto 2011, 55). Molemmat kuntoutusmuodot on suunnattu ensisijaisesti työelämässä mukana olleille työikäisille ([www.kela.fi](http://www.kela.fi)).

Työttömyys sinänsä ei ole peruste kuntoutukselle. Työttömät näyttävät kuitenkin osallistuvan varsin vähän kuntoutukseen ottaen huomioon heidän tutkimusten mukaan keskimäärin työllisiä heikomman terveytensä ja työkykynsä. Kelan kuntoutukseen vuonna 2011 osallistuneista viisi prosenttia oli työttömänä ennen kuntoutuksen alkamista (Kelan kuntoutustilasto 2011, 14). Pitkäaikaistyöttömien kurseille osallistui kyseisenä vuonna 184 kuntoutujaa (mt., 55). Vuonna 2009 Kelan kuntoutuspalveluita sai kaikkiaan noin 3 600 työtöntä. Yleisimpinä toimenpiteinä olivat harkinnanvaraisena kuntoutuksena myönnetty kurssit (1 159 henkilöä) ja psykoterapia (766 henkilöä) sekä ammatillisena kuntoutuksena toteutunut työhönvalmennus/työkokeilu tai apuvälineet (491 henkilöä). (TEM 2011, 20.)

Työ- ja elinkeinohallinnosta ei ole saatavilla julkista tilastotietoa kuntoutuksesta. Vaikeasti työllistyvien palveluita selvittäneen tutkimuksen mukaan kohdejoukosta 14 prosenttia oli ollut jossakin työhallinnon ammatillisen kuntoutuksen palvelussa vähintään kerran. Työkunnan arviointi oli tehty vähintään kerran kuudelle prosentille, ja työkokeilussa oli ollut vähintään kerran viisi prosenttia. (Terävä ym. 2011, 48.) Luvut vaikuttavat kohdejoukkoon nähden varsin vaatimattomilta. Työeläkekuntoutukseen pääsy edellyttää kiinnittymistä työelämään; kuntoutusoikeus myönnetään vain jos hakemusta edeltäneiden viiden vuoden työansiot ylittävät laissa määritellyn ansiorajan (Gould ym. 2012, 58). Työeläkekuntoutuksen tilastossa työttömät ovat yhdessä työllisten kanssa, mutta oletettavasti heidän osuutensa on hyvin pieni edellä mainitun ehdon vuoksi (ks. Työeläkekuntoutus 2011). Kuntien lääkinnällisestä ja sosiaalisesta kuntoutuksesta ei ole olemassa sellaista tilastotietoa, josta nähtäisiin työttömien osuus palvelujen saajista.

Etenkin pitkäaikaistyöttömien kuntoutuksen onkin todettu toteutuvan usein virallisen kuntoutusjärjestelmän ulkopuolella, esimerkiksi erilaisissa projekteissa tai osana kuntouttavaa työtoimintaa (ks. esim. Mannila & Laisola-Nuotio 2002). Tällöin kuntoutujalta ei edellytetä arviota työkyvyn heikkenemisestä. Kuntouttava työtoiminta tai työllisyysprojektit eivät kuitenkaan ole lähtökohtaisesti kuntoutusta vaan aktivointia. Niille, jotka todellisuudessa ovat työkyvyttömiä tai joiden työkyky on hyvin heikko, on kohtuutonta joutua jatkuvien aktivointitoimien kohteeksi ilman realistisia mahdollisuuksia työllistymiseen (ks. Määttä 2011).

Keskeisiä syitä siihen, etteivät työttömät osallistu kuntoutukseen, ovat terveystalouden ja työkyvyn arvioinnin heikko saatavuus ja siten vähäinen ohjautuminen kuntoutuspalveluita hakemaan sekä työkyvyttömyyden uhan arvioinnin vaikeus. Tutkimusten mukaan työttömät myös saavat kielteisiä päätöksiä kuntoutushakemuksiinsa useammin kuin työlliset (Pensola ym. 2012; Gould ym. 2012). Kuntoutusjärjestelmän pirstaleisuus vaikeuttaa osaltaan työttömien kuntoutukseen ohjautumista ja valikoitumista. Erityisesti ammatillisen kuntoutuksen työnjako TE-hallinnon ja Kelan välillä on osoittautunut epäselväksi. (OECD 2010; STM 2009, 62–65.) Kuntoutuspolkujen toimimattomuus konkretisoituu siten, että miltei neljännes työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneistä tulee pitkäaikaistyöttömyydestä (Blomgren ym. 2011, 21).

## **Näkökulmia työkykyyn ja sen arviointiin Pohjoismaissa**

Työkyvyn ja -kyvyttömyyden lääketieteellisestä perustasta huolimatta käsitteiden määrittely ja arvioinnin käytännöt pohjautuvat kunkin hetken poliittiseen ja hallinnolliseen näkemykseen: millaiset työn ja yksilön välisen suhteen ongelmat katsotaan kulloinkin kompensatioon – kuten eläkkeeseen tai kuntoutukseen – oikeuttaviksi (Järviskoski & Härkäpää 2004, 107). Tässä mielessä on kiinnostavaa katsoa, millaisia työkyvyn ja sen arvioinnin linjauksia eri Pohjoismaissa on

käytössä. Niin Ruotsissa, Tanskassa kuin Norjassakin on viime vuosikymmenen aikana tehty uusia linjauksia työkyvyn arviointiin (ks. OECD 2010, 104–107). Ruotsissa uudistus nivoutuu työkyvyttömyyden ja sairauspäiväraha-oikeuden arviointiin. Tanskassa ja Norjassa uudistukset ovat olleet laaja-alaisempia; linjauksilla pyritään edistämään osatyökykyisten työllisyyttä. Seuraavaksi tarkastellaan, millaisia yleisiä työkyvyn arvioinnin käytäntöjä ja painotuksia eri maissa on näkyvissä, Suomi mukaan lukien. Työttömyyden näkökulmaa pohditaan luvun lopussa.

**Ruotsissa** on vuodesta 2008 lähtien ollut voimassa ns. Kuntoutusketju (Rehabiliteringskedjan), joka on tarkoittanut muun muassa aikarajoja sairauspäivärahan seurantaan ja tarjottaviin toimenpiteisiin sekä sairauslomien pituuksiin eri sairausryhmissä. Yksi keskeinen osa uudistusta on ollut työkyvyn käsitteen uudelleenmäärittely sosiaalivakuutuksen käytännössä (Gränslandet 2009). Ensimmäisen 90 sairauspäivän aikana työkykyä arvioidaan suhteessa henkilön omaan työhön. 91–180 sairauspäivän aikana henkilön työkykyä arvioidaan suhteessa muuhun saman työnantajan tarjoamaan työhön ja tämän jälkeen sairauspäivien jatkuessa (181–365 päivää) suhteessa avoimilla työmarkkinoilla (reguljära arbetsmarknaden) olevaan työhön. Työttömillä työkykyä arvioidaan alusta asti suhteessa avoimilla työmarkkinoilla oleviin työtehtäviin. ([www.forsakringskassan.se](http://www.forsakringskassan.se).)

Työkykyselvityksen loppuraportissa (Gränslandet 2009) esitellään myös kolme erilaista työkyky-käsitettä, jotka on sidottu sairauspäivien keston. Työkykyä (arbetsförmåga) käytetään 180 sairauspäivään asti eli silloin, kun henkilön työkykyä arvioidaan suhteessa hänen nykyisen työnantajansa tarjoamaan työhön. Tällöin työkykyä arvioidaan suhteessa tiettyihin työtehtäviin tiettyssä työympäristössä painottaen sairauden aiheuttamia rajoitteita työkykyyn. 180 sairauspäivän jälkeen puhutaan ”lääketieteellisistä edellytyksistä työhön” (medicinska förutsättningar för arbete), jolloin työkykyä arvioidaan suhteessa avoimiin työmarkkinoihin, ei tiettyyn työhön tai työtehtä-

viin. Myös tässä arvioissa pääpaino on sairauden mahdollisissa vaikutuksissa työkykyyn, mutta tehtävät ja ympäristö nähdään kaikilla samanlaisina.

Mikäli sairauspäivät ylittävät 365 päivää, käyttöön otetaan uusi käsite ”elatuskyky” (försörjningsförmåga), jolloin painopistettä siirretään terveyden lisäksi muihinkin yksilöllisiin tekijöihin, kuten ikään, koulutukseen ja työelämäkokemukseen. Tässä arvioissa pääpaino on yksilön tarkastelussa ja siinä, miten sairaudet voivat vaikuttaa hänen kykynsä huolehtia toimeentulostaan työn avulla. Myös tässä arvioissa, kuten edellisessä, tehtävät ja ympäristö nähdään kaikilla samanlaisina, eli työkyky tai elatuskyky suhteutetaan avoimiin työmarkkinoihin. (Mt.) Työkyvyn arviointimenetelmiä kehitetään vielä meneillään olevassa erillisessä hankkeessa (Försäkringskassan 2012). Arviointivastuu jakaantuu terveydenhuollon ja vakuutuskassan välillä; terveydenhuollossa arvioidaan yksilön toimintakyky, jonka jälkeen vakuutuskassassa muodostetaan käsitys yksilön työkyvystä (Ståhl ym. 2011).

Käytännössä työkyvyn arvioinnit eivät toteudu täysin asetetuissa aikarajoissa, vaan ne tehdään usein myöhässä (ISF 2011). Ståhlin ja muiden tutkimuksen (2011) mukaan vakuutuskassan työntekijät ovat epävarmoja omasta osaamisestaan työkyvyn arvioinnissa, jolloin työkykyarviot painottuvat terveydellisiin tekijöihin ja työ jää tarkastelun ulkopuolelle. Ihmisillä on myös entistä suurempi vaara jäädä sairauspäivärahan ulkopuolelle, koska arvioinnissa ei voida huomioida esimerkiksi hakijan ikää tai työkokemusta. Aiemmin työkyvyttömmiksi määrittäneet henkilöt nähdään nyt työkykyisinä, ja heidän odotetaan etsivän työtä avoimilta työmarkkinoilta. (Mt.)

**Tanskassa** on vuodesta 2003 ollut käytössä yhtenäinen työkyvyn arvioinnin menetelmä (arbejdsevnet metode), jota käytetään, kun henkilö hakee pitkittynyttä sairauspäivärahaa, kuntoutusta, ”joustotyötä” (flexijob) tai varhennettua eläkettä. Arvioinnista vastaa-

vat kunnat, käytännössä usein kunnalliset työkeskukset (Jobcenter)<sup>6</sup>. Arvioinnin näkökulmana on tarkastella yksilön resursseja suhteessa työmarkkinoiden vaateisiin. Työkaluna on resurssiprofiili, joka muodostuu kahdestatoista kohdasta: työhön liittyvät toiveet, odotukset suorituskyvystä, työidentiteetti, koulutus, ammatillinen kokemus, kiinnostuksen kohteet, sosiaaliset taidot, sopeutumiskyky, oppimiskyky, asuminen ja talous, sosiaaliset verkostot ja terveys. Menetelmän periaatteisiin kuuluu muun muassa asiakkaan aktiivinen osallistuminen arviointiin ja seuranta. Arviointi kestää vähintään kuukauden, usein kolmesta kuukaudesta puoleen vuoteen. (Arbejdsevnetemete 2001; Isted Ludvigsen 2010.)

Vuonna 2010 tehdyn tutkimuksen mukaan voimavarasuuntautunut ja laaja-alainen ote on toteutunut arvioinneissa melko heikosti: tutkittujen resurssiprofiilien sisältö koostui 75–90-prosenttisesti työllistymisen esteiden ja terveysongelmien kuvailusta. Asiakkaat myös kokivat, että vuoropuhelu heidän kanssaan arvioinnin aikana oli riittämätöntä. (Evaluering 2010.)

**Norjassa** on vuodesta 2010 lähtien ollut käytössä työkyvyn arviointimalli, jota käytetään työllisyys- ja hyvinvointihallinnon yhteispalvelussa (NAV)<sup>7</sup>. Asiakkaalla on oikeus arviointiin esimerkiksi silloin, kun hänen työhön paluussaan on ongelmia tai hän tarvitsee apua työllistymisensä. Työkykyarviointimenetelmän keskeiset periaatteet ovat asiakkaan osallistuminen, voimavaralähtöisyys ja työkyvyn näkeminen suhteessa työmarkkinoiden ja työelämän odotuksiin. Arviointi koostuu asiakkaan omasta arviosta (egenvurdering), resurssiprofiilista (ressursprofil) ja työkykyarviointista (arbejdsevnevurdering). Asiakkaan omassa arviossa teemoina ovat tavoitteet, yksilöllinen tilanne (muun muassa työkokemus, sosiaalinen tilanne, terveys) ja henkilön

6 Jobcenterit ovat kunnallisia palvelupisteitä, joihin on yhdistetty työvoimahallinnon ja sosiaalitoimen palveluja (ks. tarkemmin esim. Minas 2012).

7 NAV:ssa on yhdistetty työvoimahallinnon ja sosiaalivakuutuksen hallinnonalat. Paikallisissa yhteispalvelupisteissä on myös vaihtelevasti kunnan sosiaalipalveluja (ks. tarkemmin esim. Minas 2012).

oma näkemys mahdollisuuksistaan päästä tavoitteisiin. Resurssiprofiilissa työntekijä arvioi henkilön voimavaroja ja esteitä suhteessa tavoitteisiin, arkiympäristöön ja työmarkkinoihin. Varsinainen työkykyarviointi on kooste, joka tehdään edellä mainittujen kartoitusten perusteella NAV:n virkailijan ja asiakkaan keskustelun pohjalta. (Arbeidsevnevurdering 2011; NAV 2010; www.nav.no.) Niillä, joilla arvioidaan olevan tarvetta huomattaviin toimenpiteisiin työhön pääsemiseksi, katsotaan olevan alentunut työ- tai toimintakyky, ja heille tarjotaan kuntouttavia toimenpiteitä (Arnkil ym. 2012, 45).

Arviointimalli on monilta osin hyvin lähellä Tanskan mallia. Arviointin mukaan myös käyttöönoton ongelmat ovat olleet samansuuntaisia; sairaus ja esteet -näkökulmat painottuvat arvioinneissa, eivätkä asiakkaat osallistu vielä riittävällä tavalla arvioinnin toteuttamiseen (Arbeidsevnevurdering mt., 2).

**Suomessa** ei ole viime vuosina toteutettu vastaavia laajamittaisia uudistuksia työkyvyn arvioinnissa kuin muissa tarkastelluissa Pohjoismaissa. Sosiaalivakuutuksen ja lääketieteen näkökulmat ovat Suomessa usein ensisijaisia. Vuonna 2012 voimaan tuli lainmuutos, jonka mukaan työterveyshuollon on arvioitava työntekijän työkykyä sekä selvitettävä työssä jatkamisen edellytyksiä viimeistään 90 sairauspäivärahopäivän jälkeen. Sairauspäivärahan maksaminen tämän jälkeen edellyttää työterveyslääkärin lausuntoa työntekijän jäljellä olevasta työkyvystä ja työssä jatkamisen mahdollisuuksista. Sairauspäivärahojen seurantaan on jo aiemmin sisällytetty 60:n ja 150 sairauspäivän aikarajat, jolloin Kelalla on velvoite selvittää henkilön tilannetta<sup>8</sup>.

---

8 Sairausvakuutuslain mukaan 60 sairauspäivän jälkeen Kelalla on velvoite selvittää henkilön mahdollista kuntoutustarvetta, ja 150 päivän jälkeen henkilölle tiedotetaan eri kuntoutusmahdollisuuksista sekä tarvittaessa eläkkeen tai muun korvauksen hakemisesta (www.kela.fi). Käytännössä sairauspäiväraha-kausien aikaiset arvioinnit ovat sijoittuneet keskimäärin vasta 140. maksupäivän kohdalle. Arviointeja ovat viivästyttäneet muun muassa keskenraiset terveydenhuollon tutkimukset sekä hidas tiedonkulku sairauspäivärahopäivistä Kelaan. (Virta & Jarvisalo 2008.)

Uudistukseen liittyen Kansaneläkelaitos on kehittänyt KYKY-hankkeessa Työkykyneuvonta-palvelun, jonka tavoitteena on tarjota sairauspäivärahalla oleville tukea työhön paluuseen muun muassa työkykyneuvojen avulla (HE 75/2011). Painopiste sekä lainmuutoksissa että KYKY-hankkeessa on ollut työsuhteessa olevien työhön paluussa; 90 sairauspäivärahapäivän lausuntovelvoite ei koske työterveyshuollon ulkopuolella olevia. Yksi Suomen ominaispiirre näyttäisikin olevan, että työkyvyn arviointi määrittyy varsin vahvasti osaksi työterveyshuoltoa. Työkyvyn arvioinnin nähdään koskettavan lähitökohtaisesti työterveyshuollon piirissä olevia, joista muun muassa työttömät muodostavat poikkeuksen.

Oheiseen taulukkoon 1 on koottu yhteen joitakin ominaispiirteitä eri Pohjoismaiden työkyvyn arvioinnista tehdyn tarkastelun pohjalta. Taulukko ei ole kooste työkyvyn arvioinnin kokonaisuudesta missään maassa.

Tarkastelun pohjalta näyttää, että Suomessa ja Ruotsissa työkyvyn arviointia ja sen kehittämistä lähestytään sosiaalivakuutuksen ja sairauspäivärahakausien kautta. Suomessa sairauspäivärahakausien seuranta koskeva uudistus on tosin ollut selvästi suppeampi kuin Ruotsissa. Tanskassa ja Norjassa lähestymistapa on ollut toinen; näkökulma on ollut laaja-alainen ja koskenut hyvin erilaisia työssä selviytymisen tai sinne pääsemisen tilanteita. Työkyky kuvaa niitä mahdollisuuksia ja resursseja, joita henkilöllä on työssä pysymiseen, siihen paluuseen tai työllistymiseen. Tavoitteena on työkyvyn arvio, jossa huomioidaan elämäntilanteen lisäksi myös työmarkkinoiden tilanne. Laaja-alaisesta näkökulmasta ”huolimatta” työkyvyn arviointimenetelmiä käytetään myös erilaisten etuuksien ja palveluiden määrittelyssä. Tanskassa arviointia hyödynnetään muun muassa pitkittyneen sairauspäivärahan ja varhennetun eläkkeen arvioinnissa. Norjassa arvioinnin avulla määritellään esimerkiksi alentunutta työkykyä sekä palkkatuetun työn ja ”työselvitysrahan” (arbeidsavklaringspenger) tarpeellisuutta.

TAULUKKO 1. Joitakin työkyvyn arvioinnin ominaispiirteitä Pohjoismaissa

Työkyvyn arviointi	Suomi	Ruotsi	Norja	Tanska
Arvioinnin tekijä	Työterveyshuolto/ perusterveydenhuolto Kela	Vakuutuskaassa (Försäkringskassa) Terveydenhuolto	Yhteispalvelu (NAV)	Kunta/ yhteispalvelu (Jobcenter)
Painotus	Sairaus, vika, vamma suhteessa työhön	Sairauden vaikutus työntekoon	Voimavarat, tavoitteet	Voimavarat, työmarkkinat
Suhde sairauspäivärahaan	Edellytetään, aikarajoja sairauspäiväraahakaudessa	Sidottu sisällöllisesti sairauspäivärahauden pituuteen	Ei suoraa yhteyttä	Edellytetään pitkittyneessä sairauspäivärahassa (yli 52 vkoa)
Terveyden rajoitteiden asema arvioinnissa	Keskeinen	Keskeinen, kasvanut	Yksi osa-alue, käytännössä keskeinen	Yksi osa-alue, käytännössä keskeinen
Asiakkaan asema	Passiivinen	Passiivinen	Aktiivinen	Aktiivinen
Työttömät/ työlliset	Työ ja työterveyshuoltopainotteisuus, työttömiä koskien omia linjauksia	Työttömillä arviointi suhteessa avoimiin työmarkkinoihin, työllisillä sairauden pitkittyessä	Työttömillä ja työllisillä sama arviointimalli	Työttömillä ja työllisillä sama arviointimalli, kun hakevat tiettyjä etuuksia/palveluita

Laaja-alainen voimavarasuuntautunut näkökulma, johon Tanskan ja Norjan arviointimallit vahvasti pohjaavat, edustaa lähestymistapaa, jota muun muassa OECD on pyrkinyt edistämään. Sairauksien ja rajoitusten sijaan arviointia tulisi kohdistaa jäljellä olevaan työ- ja toimintakykyyn lääketieteellistä viitekehystä laajemmin. (OECD 2010, 103–122.) Suomessakin jäljellä olevan työkyvyn ja työssä jatkamisen näkökulma on keskeinen 90 sairauspäivärahapäivän arvioinnissa. Ruotsissa tätä näkökulmaa on nähtävissä etenkin sairauspäivärahauden pitkittyessä yli 180 päivän. Lääketieteellinen painotus näyttää kuitenkin jopa vahvistuneen Ruotsissa sairausvakuutusudistuksen



myötä (ISF 2011, 42; Ståhl ym. 2011). Suomessa on terveydenhuollossa koettu haasteita jäljellä olevan työkyvyn arvioinnissa (ks. STM 2011, 22). Kiinnostava huomio on, että vaikka Tanskassa ja Norjassa yksilön terveys muodostaa vain yhden osa-alueen työkyvyn arvioinnin kehikossa, tutkimusten mukaan sen merkitys painottuu tehdyissä työkykyarvioissa. Lääketieteellisten rajoitteiden näkökulmaa näyttää siten olevan vaikea ylittää työkyvyn arvioinnissa.

Tanskassa ja Norjassa korostuu pyrkimys ottaa henkilö itse vahvemmin mukaan arvioimaan omaa työkykyään. Suomessa ja Ruotsissa tämä ei ole yhtä lailla esillä, koska arvio pohjautuu ensisijaisesti lääkärinlausuntoon. Suomessa on tosin lääkärin arvion tueksi lähinnä monimutkaisissa työkyvyttömyyseläketilanteissa kehitelty ja käyttöön otettu PCA-menetelmää, jossa myös hakija arvioi toimintakykyään (Virta 2006). Ruotsissa voidaan vakuutuskassassa käyttää esimerkiksi SASSAM-kartoitusta, jossa yksilön esteitä ja voimavaroja kartoitetaan laaja-alaisemmin henkilökohtaisessa keskustelussa (Förskningskassan 2006).

Eroavatko työttömien ja työllisten työkyvyn arviointikäytännöt eri maissa? Suomi näyttäisi erottuvan muista Pohjoismaista siten, että täällä nousee selkeämmin esille työterveyshuollon rooli työkyvyn arvioinnissa. Näin ollen Suomessa onkin luotu omia toimintatapoja ja -malleja työttömien terveystarkastuksiin ja -palveluihin terveyskeskuksissa sekä linjauksia työttömien työkyvyn arviointiin (ks. Saikku & Sinervo 2010; TEM 2011; Vuokko ym. 2011). Muista maista en vastaavia esimerkkejä löytänyt.

Ruotsissa sairauspäivärahausien keston sidotussa arvioinnissa nykyisin yhä useamman työllisenkin työkykyä suhteutetaan avoimilla työmarkkinoilla olevaan työhön, kuten työttömien kohdalla tehdään. Suomessa 90 sairauspäivärahapäivän lausuntovelvoite ei koske työttömiä. Sairauspäivärahapäivien seurannasta lähtevä tarkastelu voikin tavoittaa työttömät melko heikosti, koska he eivät välttämättä siirry sairauspäivärahalle sairastuessaan vaan ovat edelleen työttöminä

työnhakijoina (TEM 2011, 28)<sup>9</sup> Ruotsissa sairausetuuksien käyttö on tosin perinteisesti ollut laajempaa kuin Suomessa (Hytti 2006). Tanskassa ja Norjassa näyttää, ainakin yleisellä tasolla, olevan samanlainen järjestelmä kaikille: kaikilla on oikeus ja velvollisuus osallistua samanlaiseen työkyvyn arviointiin silloin kun tilanne sitä edellyttää.

Pohjoismainen tarkastelu tuo esille, että työkyvyn arviointi painottuu usein terveydellisiin rajoituksiin, riippumatta siitä, millainen viitekehys taustalla on (ks. myös OECD 2010). Muissa Pohjoismaissa työmarkkinoiden näkökulma näyttää kuitenkin olevan vahvemmin mukana työkyvyn arvioinnissa kuin Suomessa. Tämä voidaan liittää eurooppalaisessa työvoimapolitiikassa paljon esillä olleeseen työllistyvyyden (employability) näkökulmaan.

## Työllistyvyys ja työkyky

Työllistyvyys voidaan ymmärtää niin politiikkatason tavoitteeksi kuin yksilön ominaisuudeksi (ks. Garsten & Jacobsson 2004). Eurooppalaisessa työvoimapolitiikassa työllistyvyys on ollut keskeisessä roolissa 1990-luvun lopulta alkaen. Käsite itsessään on ollut käytössä paljon kauemmin (Gazier 1999). Euroopan työllisyysstrategiassa (COM 1999) työllistyvyys määriteltiin yhdeksi neljästä keskeisestä pilarista. Työllistyvyyteen liitettiin muun muassa pitkäaikaistyöttömyyden ja nuorisotyöttömyyden torjunta, koulutusjärjestelmien uudenaikaistaminen, työttömien aktiivinen seuranta, koulunkäynnin keskeyttämisen vähentäminen sekä koulutuksen ja työkokemuksen hankkiminen yrityksissä.

Työllistyvyyden näkökulman vahvistuminen työvoimapolitiikassa liittyy työmarkkinoiden ja työelämän muutokseen; työmarkkinat ovat muuttuneet siirtymien työmarkkinoiksi, joissa yksilön positiot

---

9 Työttömät eivät välttämättä hae sairauspäivärahaa, koska korvaus voi olla työttömyysetuutta pienempi ja etuudelta toiselle siirtyminen voi viivästyttää etuuden saamista. Lääkärit eivät myöskään aina kirjoita vaadittavaa todistusta, koska eivät tiedä, että työttömät sellaista tarvitsevat.

vaihtelevat työuran aikana työllisyyden, työttömyyden, koulutuksen tai vaikkapa perhevapaiden välillä. Työttömyyden ja työllisyyden rajat ovat entistä liukuvampia esimerkiksi osa-aikatoiden ja pätkätoiden yleistyessä. (Ks. Schmid 2002.) Työllistyvyys liittyykin kiinteästi elinikäisen oppimisen ajatukseen: ihmisen tulisi ylläpitää ja kehittää osaamistaan koko elämänsä ajan ja siten parantaa mahdollisuuksiaan pysyä työmarkkinoilla (ks. esim. Forrier & Sels 2003; Garsten & Jakobsson 2004). Yksilöllisenä käsitteenä työllistyvyys on kohdistunut erityisesti niihin työkäisiin, joille työllistyminen on vaikeaa, eli muun muassa pitkäaikaistyöttömiin (Forrier & Sels mt.; Gazier 1999).

Työllistyvyyden käsite on herättänyt runsaasti keskustelua tutkijoiden parissa, koska käsite ei ole yksiselitteinen ja sitä käytetään eri tavoin eri yhteyksissä (ks. esim. Hillage & Pollard 1998; Forrier & Sels 2003; McQuaid & Lindsay 2005). Historiallisessa tarkastelussaan Bernard Gazier (1999) on tunnistanut seitsemän erilaista käsitystä työllistyvyydestä, joista viimeisintä hän kutsuu ”vuorovaikutukselliseksi työllistyvyudeksi” (interactive employability). Edellisiin määritelmiin verrattuna työllistyvydessä korostetaan nyt vuorovaikutusta: yksilön työllistyvyyttä suhteessa muihin yksilöihin sekä yksilön ominaisuuksien ja työmarkkinoiden vuorovaikutusta (mt., 50). Yksinkertaistaen työllistyvyydellä tarkoitetaan yksilön mahdollisuuksia työllistyä (Forrier & Sels mt., 106; McQuaid & Lindsay mt., 199). Työllistyvyyteen liitetään yleensä yksilön työhön liittyvät tiedot, taidot ja asenteet ja hänen kykynsä käyttää niitä sekä toimintaympäristö eli työmarkkinat ja työnantajat (ks. esim. Hillage & Pollard mt.; Nilsson & Ekberg 2012).

Suurinta kritiikkiä työllistyvyyden käsite on saanut yksilökeskeisyydestään ja vastuusuhteiden hämärtämisestä. Työn puute on muuttunut työllistyvyyden puutteeksi ja työttömyys työmarkkinoiden rakenteiden aiheuttamasta tilanteesta yksilön henkilökohtaiseksi ominaisuudeksi ja vastuulle. Kansalaiset eivät ole enää työttömiä tai työllisiä vaan työllistettäviä (employable) tai ei-työllistettäviä (unemployable)(Garsten & Jacobsson 2004, 8). Eurooppalaisessa

työvoimapolitiikassa ovat työllistyvyyden edistämisessä korostuneet yksilön vastuuta ja ominaisuuksia painottavat toimet, kuten työttömien aktivointi. Työmarkkinoiden rakenteisiin tai toimintatapoihin on kiinnitetty vähemmän huomiota. (Bonvin & Farvaque 2006; McQuaid & Lindsay 2005.)

Ronald McQuaid ja Colin Lindsay (2005) ovat hahmotelleet viitekehystä, jossa työllistyvyyttä lähestytään laaja-alaisesti. Tavoitteena on yhdistää yksilöllinen ja työmarkkinapoliittinen näkökulma. Työllistyvyyttä tarkastellaan huomioiden niin yksilölliset, sosiaaliset kuin ympäristönkin tekijät. Yksilöllisiin tekijöihin kuuluvat muun muassa yksilön taidot ja ominaisuudet, ikä ja sukupuoli sekä terveys ja hyvinvointi. Sosiaalisiin tekijöihin lukeutuvat esimerkiksi perhetilanteeseen liittyvät hoitovastuut ja taloudelliset resurssit. Ympäristötekijöihin nähdään kuuluvaksi paikallisten työmarkkinoiden rakenteen lisäksi muun muassa rekrytointikäytännöt sekä työvoima-, sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus. Oheiseen taulukkoon 2 on koottu esimerkkejä eri tekijäluokkien alle sijoittuvista asioista.

Työllistyvyyden ja työkyvyn käsitteillä on nähtävissä yhtymäkohtia. Molemmissa lähtökohtana ovat henkilön yksilölliset ominaisuudet. Työkyvyssä lähtökohtana on usein henkilön terveys ja toiminta-

TAULUKKO 2. Työllistyvyyden laaja viitekehys (McQuaid & Lindsay 2005, 209–210)

Yksilölliset (individual) tekijät	Sosiaaliset (personal) tekijät	Ympäristötekijät (external)
Taidot ja ominaisuudet (esim. työhalukkuus, koulutus, työskentelytaidot, työkokemus, työmarkkina-asema) Ikä, sukupuoli Terveys ja hyvinvointi Työnhakutaidot Sopeutuvuus ja joustavuus	Perhetilanne (esim. hoitovastuut, asuntotilanne) Työkulttuuri Resurssit (esim. liikenneyhteydet, taloudellinen tilanne, sosiaaliset verkostot)	Kysyntätekijät (esim. paikallisten työmarkkinoiden rakenne ja koostumus, valtiontalous, erilaisten työsuhteiden mahdollisuus, rekrytointikäytännöt) Tukirakenteet (esim. työvoimapaalvelujen saatavuus ja laatu, aktivointipalvelut, koulutuspalvelut, sosiaali- ja terveyspalvelut)

kyky, jonka lisäksi keskeisiä ovat työ ja työtehtävät. Työllistyvytydessä korostuvat henkilön tiedot, taidot ja asenteet. Yksilön terveys ja työkyky voivat jopa jäädä syrjään tarkastelusta (Nilsson & Ekberg 2012, 7). Huomio painottuu vahvasti myös työmarkkinoihin. Työllistyvytyden laajassa viitekehyyksessä huomioidaan lisäksi moninaisia sosiaalisia tekijöitä. Myös ympäristötekijöitä katsotaan laajemmin huomioiden erilaiset kysyntätekijät ja tukipalvelujen saatavuus. (McQuaid & Lindsay 2005.)

Tanskan ja Norjan työkyvyn arviointimalleissa on selkeästi nähtävissä, että työllistyvytyden laajaa näkökulmaa on viety osaksi työkyvyn käsitettä ja arviointia. Työkykyä ei ole sidottu osaksi tiettyä työtehtävää tai henkilön terveydentilaa vaan kyse on kokonaisuudesta, johon vaikuttavat niin yksilölliset ja sosiaaliset tekijät kuin työmarkkinoiden ominaisuudet. Myös painottuminen yksilön voimavaroihin voidaan nähdä työllistyvytyden näkökulmaan sopivaksi; tavoitteena on saada tietoa yksilön tiedoista ja taidoista suhteessa työmarkkinoihin.

Ruotsissa työkyvyn arvioinnissa painottuvat terveydelliset rajoitteet, mutta arviointitapa on saanut vaikutteita työllistyvytyden näkökulmasta: henkilön työkykyä arvioidaan entistä useammin suhteessa avoimiin työmarkkinoihin tietyn työtehtävän sijasta. Ståhl kollegoineen (2011) kuvaa muutosta siirtymäksi työhön paluun orientaatiosta työmarkkinoille paluun orientaatioon. Vaarana on, että yksilö voi tulla kaksinkertaisesti ”uloslöydyksi”, ensin sairausetuuksilta, jos hän ei täytä työkyvyttömyyden kriteerejä, ja sen jälkeen työelämästä, jos hän ei ole riittävän työtaitoinen ollakseen työllistettävissä (Ståhl ym. mt.; Melén 2009).

Suomessakin työllistyvytyden näkökulmaa on jossain määrin nähtävissä kuntoutusta harkittaessa. Tällöin ratkaisussa arvioidaan työkyvyn heikentymisen tai työkyvyttömyyden uhkan lisäksi aina kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuutta muun muassa työelämässä jatkamisen tai sinne siirtymisen näkökulmasta. Myös työkyvyttömyyseläkettä harkittaessa ratkaisussa tulee ottaa huomioon hakijan ikä, ammatti, koulutus, asuinpaikka ja mahdollisuudet saada ammatitaitoa vastaavaa työtä. ([www.kela.fi](http://www.kela.fi).)

Työttömien ja erityisesti pitkäaikaistyöttömien näkökulmasta työllistyvyyden laaja viitekehys tuntuisi työkykyä paremmin kuvaavan henkilön tilannetta, johon vaikuttavat terveyden ja toimintakyvyn lisäksi moninaiset sosiaalisen tilanteen realiteetit sekä etenkin työmarkkinoiden rakenne ja toimintatavat. Työllistyvyyttä kuitenkin harvoin tarkastellaan näin laajasti; useimmiten käytössä on kapeampi näkemys, jossa keskitytään yksilön taitoihin ja ominaisuuksiin suhteessa työmarkkinoihin (ks. esim. McQuaid & Lindsay 2005, 214; Schneider & Otto 2009). Työllistyvyys näyttää usein tyypistyvän yksilön työllistettävyydeksi, ”käytettävyydeksi” työmarkkinoilla: onko hänen tiedoillaan ja taidoillaan arvoa työmarkkinoilla? Jos ei ole, henkilö ei ole työllistettävissä. (Ks. Schneider & Otto mt., 11; Ståhl ym. 2011; Nilsson & Ekberg 2012, 7.)

Työllistyvyyden tai työllistettävyyden nimissä voidaan siten myös rajata ihmisiä ulos palveluista. Suomessa on työ- ja elinkeinohallinnossa otettu käyttöön asiakkaiden segmentointi, jossa asiakkaat jaotellaan kolmeen luokkaan sen mukaan, mikä heidän suhteensa on työmarkkinoille.<sup>10</sup> Neljännen luokan muodostavat ns. etuusasiakkaat, joihin lukeutuvat muun muassa vakavista terveysongelmista tai päihde- ja mielenterveysongelmista kärsivät henkilöt ja henkilöt, joiden työkyvyttömyyseläkehakemus on hylätty. Näiden asiakkaiden kohdalla ei nähdä siirtymätilannetta työmarkkinoilla, eivätkä he ole TE-toimiston keinoin autettavissa. (TEM 2009; TEM 2011, 16–17.)

Työllistyvyyden näkökulma kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa voi myös vaikuttaa siihen, että työttömät valikoituvat työllisiä heikommin kuntoutukseen. Työeläkekuntoutukseen pääsyn julkilausuttu kriteeri on työmarkkinoille kiinnittyminen. Työsuhteen puuttuminen, katkonainen työhistoria ja heikot työllistymisnäymät voivat kuitenkin vaikuttaa siihen, että työttömät valikoituvat työllisiä heikommin muuhunkin kuntoutukseen. Halutaanko ensisijaisesti kuntouttaa niitä työikäisiä, joiden työllistettävyyden on hyvä?

10 Suoraan työmarkkinoille suuntaavat, osaamisen kehittämisen kautta työmarkkinoille suuntaavat ja työmarkkinoille kuntoutuvat.

(Ks. Pensola ym. 2012, 156; Gould ym. 2012, 77–78.) Kiinnostavaa kyllä, työttömyystausta ei kuitenkaan näytä vaikuttavan myönteisesti työkyvyttömyyseläkkeelle valikoitumiseen, vaan erityisesti pitkäaikaistyöttömyys nostaa myös työkyvyttömyyseläkkeen hylkäysriskiä (Gould ym. mts.).

## Pohdintaa

Työkyvyn käsite ja työkyvyn arviointi vaikuttavat usein melko pulmallisilta silloin kun tarkastelussa ovat työttömät ihmiset. Työkyky on ensisijaisesti tiettyyn työhön sidottu käsite niin työkyvyn edistämisen kuin sen arvioinninkin näkökulmista. Tämä näkyy myös sosiaalivakuutuksen käytännöissä työttömien työkyvyn heikkenemisen, työkyvyttömyyden uhkan tai työkyvyttömyyden arvioinnin vaikeutena, ja sitä kautta hankaluutena päästä tarvittavaan kuntoutukseen tai työkyvyttömyysetuuksien piiriin.

Muissa Pohjoismaissa työkyvyn arvioinnissa otetaan entistä useammin näkökulmaksi työkyky suhteessa työmarkkinoihin, tietyn työn tai siihen verrattavan työn sijasta. Työkyvyn arvioinnin näkökulma siirtyy tiettyyn työhön liittyvästä kykenevyydestä mahdollisuuteen pysyä tai päästä työmarkkinoille. Tällöin puhutaan usein yksilön työllistyvydestä. Työmarkkinoiden näkökulman yhdistäminen työkyvyn arviointiin ei kuitenkaan ole kitkatonta, varsinkin jos työmarkkinoita tai niiden työvoimatarpeita ei tunneta riittävän hyvin (ks. Arbeidsevnevurdering 2011, 131; Melén 2009). Samansuuntaista problematiikkaa voi olla nähtävissä Suomessakin arvioitaessa kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuutta työttömillä. Työllistyvyyden viitekehyksen vaarana on, että työttömyys määrittyy henkilön yksilölliseksi työllistettävyyden ongelmaksi, jos työmarkkinoilla ei ole hänelle kysyntää.

Terveydellisten rajoitteiden ja työkyvyttömyyden näkökulma on sosiaalivakuutuksen käytännöissä perinteisesti vahva (ks. OECD 2010). Työttömien näkökulmasta voisi olettaa, että terveydellisten rajoitteiden painottuminen näkyisi esimerkiksi runsaana osallistumise-

na kuntoutukseen, koska työttömien terveys on tutkimusten mukaan keskimäärin heikompi kuin työllisillä. Näin ei kuitenkaan ole. Yksi keskeinen syy siihen on, ettei työttömien terveyttä ja työkykyä tutkita ja arvioida samassa määrin kuin työllisten. Työttömille suunnattujen terveyspalvelujen ja työkyvyn arvioinnin käytäntöjen kehittäminen on pyrkimys vastata tähän ongelmaan. Terveystuonon mukaantulo työttömien palveluverkostoihin on tärkeää työttömien terveyden sekä työ- ja toimintakyvyn näkökulmasta. Samalla on tärkeä huolehtia siitä, ettei työttömyys ala medikalisoitua – näyttää ensisijaisesti terveydelliseltä kysymykseltä.

Taustalla on myös isompi kysymys siitä, keitä työikäisten työkyvyn arvioinnin ja edistämisen nähdään koskevan. Suomessa työkyvyn arviointi ja edistäminen näyttävät perustuvan ajatukseen, että työkykyä arvioidaan ja tuetaan ensisijaisesti silloin, kun ihminen on työsuhteessa ja työterveyshuollon piirissä (ks. esim. Ehdotuksia työurien pidentämiseksi 2010; HE 75/2011). Työttömät ja muut työterveyshuollon ulkopuolella olevat työikäiset (esimerkiksi pätkätösuhteissa työskentelevät) muodostavat siten poikkeuksen yleisiin käytäntöihin. Tämä näkyy paitsi terveyspalvelujen heikompana saatavuutena myös työkyvyn arvioinnin ja edistämisen epäselvinä käytäntöinä. On suorastaan hämmäntävää, ettei esimerkiksi jäljellä olevan työkyvyn arviointi 90 sairauspäivärahopäivän jälkeen koske kuin työterveyshuollon piirissä olevia. Olisiko, nykyiset työmarkkinat ja ihmisten vaihtelevat työmarkkinaposition huomioiden, syytä ottaa kokonaisvaltaisempi näkökulma työkyvyn arviointiin ja edistämiseen koko työikäisessä väestössä? Askelta tähän suuntaan on nähtävissä osatyökykyisten työllistymisen edistämisen toimintaohjelmassa (ks. STM 2013).

Työkykyä ja sen arviointia voidaan lähestyä myös laaja-alaisesti ja voimavara-suuntautuneesti, kuten Norjassa ja Tanskassa tehdään. Tällöin painopiste on terveydellisissä, sosiaalisissa ja ammatillisissa resursseissa suhteessa työmarkkinoiden vaateisiin. Tällainen lähestymistapa edellyttää asiakkaan osallistumista arviointiin ja moniammatillista näkökulmaa. Suomessakin olisi tarvetta vahvistaa moninä-



kökulmaista ja asiakkaan aidosti mukaan ottavaa toimintatapaa niin työkyvyn arvioinnissa kuin sitä seuraavien toimien toteuttamisessa. Työvoiman palvelukeskukset voisivat olla tässä keskeisiä toimijoita työttömien kohdalla. Nykyisinkin pitkäaikaistyöttömien työkyvyn arvioinnin prosesseja hoidetaan usein työvoiman palvelukeskusten kautta, mutta niiden asiantuntemusta ei pystytä vielä hyödyntämään riittäväällä tavalla lääketieteellisen näkökulman painottuessa.

Työkyvyn ja työllistyvyyden käsitteiden tarkastelun pohjalta syntyy vaikutelma, että työkyky saattaa määritellä riittävän tarkasti yksilön tilannetta, kun hän on työsuhteessa ja kiinnittyneenä työelämään. Tällöin olennaista on hänen selviytymisensä ja tukemisensa työtehtävissä ja työyhteisössä. Työllistyvyyden näkökulma on tärkeä lisä esimerkiksi osatyökykyisillä nuorilla, määräaikaisissa työsuhteissa olevilla tai lyhyen aikaa työttömänä olleilla. Tällöin etsitään polkuja työmarkkinoille, jolloin etenkin tiedot ja taidot suhteessa työmarkkinoiden vaateisiin ovat keskeisiä.

Pitkäaikaistyöttömien tilanteissa työkyvyn ja työllistyvyyden näkökulmat tuntuvat kuitenkin kapeilta. Pitkäaikaistyöttömyyden taustalla voi olla kumuloitunutta huono-osaisuutta, joka monella tapaa heikentää ihmisen mahdollisuuksia toimia niin työelämässä kuin yhteiskunnassa ylipäänsä. Realistinen suunta ei aina ole kohti työelämää, vaan ensisijaista voi olla mielekkään elämän ja hyvinvoinnin saavuttaminen. Kyse ei siten ensisijaisesti ole työkyvystä tai työllistyvyydestä. Pitkäaikaistyöttömät ovat kuitenkin se joukko, jonka työkyky ja työmarkkinakelpoisuus joutuvat aktivoinnin kautta erityisen tarkkailun kohteeksi. (Ks. esim. Dean ym. 2005; Bonvin & Farvaque 2006.)

Aktivoinnin mieltä työkyvyn ja työllistyvyyden tukemisessa voi siten myös kyseenalaistaa. Tulisiko perimmäisenä tavoitteena olla pikemmin yksilön osallisuuden vahvistaminen joko työelämässä tai ylipäänsä yhteiskunnassa? Tiedetään, että aktivoinnin tuloksellisuus työllistymisen näkökulmasta on usein heikko (ks. Karjalainen 2011). Voisiko ihminen, jolla on heikko työkyky ja työllistyvyys, kuitenkin toteuttaa itseään muulla tavoin? Voisiko tällainen aktiivinen elämä

näyttäytyä myös yhteiskunnan kannalta kannatettavana? Jos tällainen näkökulma olisi hyväksyttävissä, voitaisiin myös työikäisten kuntoutuksella nähdä muita yksilön toimintakykyä ja hyvinvointia edistäviä tavoitteita kuin työllistyminen.

Aktivoinnin näkökulmasta keskeinen kysymys on, miten luoda sellaiset työmarkkinat, joissa on kysyntää erilaisille osatyökykyisille tai ”osatyöllistyville” työntekijöille – eikä pyrkiä muuttamaan ihmisiä työkyvyltään tai työllistyvyydeltään työmarkkinoihin sopiviksi. Työttömien ihmisten taitojen ja osaamisen kehittäminen ilman että samalla kehitetään myös työmarkkinoita vastaamaan ihmisten tarpeita ja toiveita, ei ole järkevää (Bonvin 2009, 61). Toisaalta meillä on jo paljon työttömiä, joilla olisi kykyä ja halua työmarkkinoille, mutta he eivät sinne pääse (ks. esim. Karjalainen & Karjalainen 2010). Ensimmäiset toimet tulisikin kohdistaa työmarkkinoiden vastaanottavuuden kehittämiseen, jotta myös pitkäaikaistyöttömille syntyisi todellinen mahdollisuus osallistua työelämään.

## *Kirjallisuus*

- Ala-Kauhaluoma, Mika – Keskitalo, Elsa – Lindqvist, Tuija – Parpo, Antti 2004: Työttömien aktivointi – kuntouttava työtoiminta – lain sisältö ja vaikuttavuus. Tutkimuksia 141. Helsinki: Stakes.
- Arbejdsevnevurdering i NAV. Evalueringsrapport 2011: PROBA samfunnsanalyse. Rapport 2011–06. www.proba.samfunnsanalyse.no [15.10.2012]
- Arbejdsevne metode. Metode til beskrivelse, udvikling og vurdering af arbejdsevne 2001: København: Socialministeriet.
- Arnkil, Robert – Spangar, Timo – Jokinen, Esa 2012: Selvitys heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluista Pohjoismaissa sekä Alankomaissa, Iso-Britanniassa, Saksassa ja Ranskassa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 10. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Blomgren, Jenni – Hytti, Helka – Gould, Raija 2011: Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden työttömyys- ja sairaustausta eri eläkejärjestelmissä. Kela, nettityöpaperit 26/2011.
- Bonvin, Jean-Michael – Farvaque, Nicolas 2006: Promoting Capability for Work: The Role of Local Actors. In: Deneulin, Severine – Nebel, Mathias – Sagovsky, Nicholas (eds.) Transforming Unjust Structures: The Capability Approach. Dordrecht: Springer, 121–142.
- Bonvin, Jean-Michael 2009: Ensuring Ca-

- pability for Work: Outline of a Capability-Oriented Labour Market Policy. In: Schneider, Klaus – Otto, Hans-Uwe (eds.) 2009: From Employability Towards Capability. Luxemburg: Inter-Actions, 55–69.
- Commission of the European Communities 1999: The European Employment Strategy: Investing in People; Investing in More and Better Jobs. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Dean, Hartley – Bonvin, Jean-Michel – Velle, Pascale – Farvaque, Nicolas 2005: Developing capabilities and rights in welfare-to-work policies. *European Societies*, vol. 7, no.1, 3–26.
- Ehdotuksia työurien pidentämiseksi 2010: Työelämäryhmän loppuraportti 1.2. 2012. [www.sttk.fi](http://www.sttk.fi)
- Evaluering af arbejdsvennemethoden 2010: September 2010. *Discus*. [www.ams.dk](http://www.ams.dk). [15.10.2012]
- Forrier, Anneleen – Sels, Luc 2003: The concept of employability: a complex mosaic. *International Journal of Human Resources Development and Management*, vol.3, no.2, 102–124.
- Försäkringskassan 2006: SASSAM-kartläggning. Försäkringskassans methodsundersökning 2004. *Redovisar* 2006:1.
- Försäkringskassan 2012: Metoder för bedömning av arbetsförmåga inom sjukförsäkringen – delrapport III. *Socialdepartement*. 2012-02-24.
- Garsten, Christina – Jacobsson, Kerstin 2004: Learning To Be Employable: An Introduction. In: Garsten, Christina – Jacobsson, Kerstin (eds.) *Learning To Be Employable*. New agendas on work, responsibility and learning in a globalized world. New York: Palgrave Macmillan, 1–22.
- Gazier, Bernard 1999: Definitions and Trends. In: Gazier, Bernard (ed.) *Employability: Concepts and Policies*. Report 1998. Employment Observatory. RESEARCH Network. Berlin: Institute for Applied Socio-Economics, 35–74.
- Gould, Raija – Saarnio, Leena – Härkäpää, Kristiina 2012: Myöntö vai hylkäys? Teoksessa: Gould, Raija – Härkäpää, Kristiina – Järvikoski, Aila (toim.) *Toimiiko työeläkékuntoutus? Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1/2012*. Helsinki: Eläketurvakeskus, 57–84.
- Gränslandet mellan sjukdom och arbete 2009: Arbetsförmåga/ Medicinska förutsättningar för arbete/ Försörjningsförmåga. Slutbetänkande av Arbetsförmågeutredningen. *SOU* 2009:89. Stockholm: SOU.
- HE 75/2011. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain ja työtterveyshuoltolain muuttamisesta.
- HE 133/2012. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- Heponiemi, Tarja – Wahlström, Mikael – Elovainio, Marko – Sinervo, Timo – Aalto, Anna-Mari – Keskimäki, Ilmo 2008: Katsaus työttömyyden ja terveyden väliin yhteyksiin. *Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys*, 14/2008. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Hillage, Jim – Pollard, Emma 1998: *Employability: Developing a framework for policy analysis*. Institute for Employment Studies. Department for Education and Employment. Research Report RR85. Norwich: DEE.
- Holm, Pasi – Jalava, Jukka – Ylöstalo, Pekka 2006: Työttömien työkyky vuonna 2005. *Vertailuja palkansaajiin*. Työpoliittinen tutkimus 308. Helsinki: Työministeriö.
- Hytti, Helka 2006: Why are Swedes sick but Finns unemployed? *International Journal of Social Welfare* 15, 131–141.
- Ilmarinen, Juhani – Gould, Raija – Järvikoski, Aila – Järvisalo, Jorma 2006: Työkyvyn moninaisuus. Teoksessa: Gould, Raija – Ilmarinen, Juhani – Järvisalo, Jorma – Koskinen, Seppo (toim.) *Työkyvyn*

- ulottuvuudet. Terveys 2000-tutkimuksen tuloksia. Helsinki: Eläketurvakeskus, 17–34.
- ISF. Inspektionen för Socialförsäkringen 2011: Försäkringskassans tillämpning av den nya sjukskrivningsprocessen. Huvudrapport. Rapport 2011:4. Stockholm. [www.inspsf.se]
- Janlert, Urban – Hammarström, Anne 2009: Which theory is best? Explanatory models of the relationship between unemployment and health. *BMC Public Health*, 9:235.
- Järvikoski, Aila – Härkäpää, Kristiina 2004: Kuntoutuksen perusteet. Helsinki: WSOY.
- Karjalainen, Jarno – Karjalainen, Vappu 2010: Kuntouttava työtoiminta – aktiivista sosiaalipolitiikkaa vai työllisyyspolitiikkaa? Empiirinen tutkimus pääkaupunkiseudulta. Raportti 38/2010. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus ja hyvinvoinnin laitos.
- Karjalainen, Vappu 2011: Aktiivisen sosiaalipolitiikan ristiriitainen tehtävä. Teoksessa: Palola, Elina – Karjalainen, Vappu (toim.) *Sosiaalipolitiikka – Hukassa vai uuden jäljillä?*. Teema 12. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus ja hyvinvoinnin laitos, 227–248.
- Karjalainen, Vappu – Saikku, Peppi – Pasuri, Auro – Seppälä, Anja 2008: Mitä on aktiivinen sosiaalipolitiikka kunnassa? Näköalapaikkana työvoiman palvelukeskukset. Raportteja 20/2008. Helsinki: Stakes.
- Kelan kuntoutustilasto 2011 2012: Suomen virallinen tilasto. Sosiaaliturva 2012. [www.kela.fi/tilastot](http://www.kela.fi/tilastot) > vuositilastot.
- Kerätär, Raija – Karjalainen, Vappu 2010: Pitkäaikaistyöttömällä on runsaasti hoitamattomia mielenterveyshäiriöitä. *Suomen Lääkärehti* 65; 45, 3683–3690.
- Kortteinen, Matti – Tuomikoski, Heikki 1998: Työtön. Tutkimus pitkäaikaistyöttömien selviytymisestä. Hämeenlinna: Hanki ja jää.
- Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja. [www.sosiaaliportti.fi/kuntouttavan\\_tyotoi-minnan\\_kasikirja](http://www.sosiaaliportti.fi/kuntouttavan_tyotoi-minnan_kasikirja)
- Laiho, Veera – Hopponen, Anneli – Latvala, Terhi – Rämö, Anna-Kaisa 2010: Erityisryhmien työkyky – työttömät ja vammaiset. Raportteja 225. Helsinki: Pellervon taloudellinen tutkimuskeskus.
- Lind, Jouko 1998: Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien terveys, työkyky ja palvelutarpeet. Teoksessa: Rajavaara, Marketta (toim.) *Työtä, eläkettä vai työttömyyttä? Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien palvelutarveselvityksen osaraportti 4. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 37*. Helsinki: Kansaneläkelaitos, 155–190.
- Mannila, Simo – Laisola-Nuotio, Annika 2002: Pitkäaikaistyöttömien kuntoutuksen vaikuttavuus. Teoksessa: Kannattaako kuntoutus? Asiantuntijakatsaus eräiden kuntoutuksmuotojen vaikutavuudesta. Raportteja 267. Saarijärvi: Stakes, 57–72.
- Manninen, Pirjo – Laine, Vappu – Leino, Timo – Mukala, Kristiina – Husman, Kaj (toim.) 2007: Hyvä työterveyshuoltokäytäntö. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö & Työterveyslaitos.
- McQuaid, Ronald W. – Lindsay, Colin 2005: *The Concept of Employability*. *Urban Studies*, vol. 42, no.2, 197–219.
- Melén, Daniel 2009: Med arbetsförmåga, utan anställningsbarhet. *Socialmedicinsk tidskrift*, vol. 8, no.3, 229–237.
- Minas, Renate 2012: One-stop shops i Europa. Samordning av social och arbetsmarknadspolitiska åtgärder utifrån ett organisations- och arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. *Parlamentariska socialförsäkringsutredningen S 2010:04*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- Määttä, Anne 2011: Työkyvytön vai työtön? Työkyvyttömyydestä aiheutuva sosiaaliturvan väliinputoaminen elämäkkaaren eri vaiheissa. *Kuntoutus 1*, 18–28.
- NAV 2010: Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV. Utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet. [www.nav.no](http://www.nav.no)

- Nilsson, Staffan – Ekberg, Kerstin 2012: Employability and work ability: Returning to the labour market after long-term absence. *Work* 41 (2012), 1–9.
- OECD 2005: *Reviews of Health Systems: Finland*. OECD.
- OECD 2010: *Sickness, disability and work: Breaking the barriers. A Synthesis of Findings Across OECD Countries*. OECD.
- Pensola, Tiina – Järvikoski, Aila – Järvisalo, Jorma 2006: Työttömyyden ja muiden syrjäytymisriskien yhteys -työkykyyn. Teoksessa: Gould, Raija – Ilmarinen, Juhani – Järvisalo, Jorma – Koskinen, Seppo (toim.) *Työkyvyn ulottuvuudet. Terveys 2000-tutkimuksen tuloksia*. Helsinki: Eläketurvakeskus, 223–240.
- Pensola, Tiina 2010: Työttömyys ja työkyky. Teoksessa: Aromaa, Arpo – Koskinen, Seppo (toim.) *Suomalaisten työ, työkyky ja terveys 2000-luvun alkaessa*. Raportti 11/2010. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 79–82.
- Pensola, Tiina – Kesseli, Katja – Shemeikka, Ritva – Rinne, Hanna – Notkola, Veijo 2012: Kuntoutukseen? Sosioekonomiset tekijät Kelan kuntoutukseen hakemisessa ja myönnyissä. Kuntoutussäätiön tutkimuksia 86/2012. Helsinki: Kuntoutussäätiö.
- Rajavaara, Marketta 2009: Johdanto: Kuntoutuksen kehittäminen työelämän muutospainetta. Teoksessa: Rajavaara, Marketta – Aalto, Liisi – Hinkka, Katriina (toim.) *Kehittämissideoista työikäisten kuntoutuksen käytännöiksi*. Kelan työhönkuntoutuksen kehittämissäntöryhmän lähtökohdat. Nettityöpapereita 7/2009. Kelan tutkimusosasto, 7–13.
- Saikka, Peppi 2010: Perusterveydenhuolto ja työttömien palvelut. Työttömien terveystarkastukset ja -palvelut kunnissa 2009. Avauksia 12. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Saikka, Peppi 2009: Terveyspalvelu työllistämisen tukena. Työttömien terveystarkastukset ja -palvelut siirtymätyömarkkinoilla. Raportti 22. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Saikka, Peppi – Sinervo, Leini 2010: Työttömien terveyspalvelun juurrutus. Valtakunnallisen PTT-hankkeen kokemuksia, arviointitutkimuksen tuloksia ja kansallisia suosituksia. Raportti 42/2010. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Schneider, Klaus – Otto, Hans-Uwe (eds.) 2009: *From Employability Towards Capability*. Luxemburg: Inter-Actions.
- Schmid, Günther 2002: Towards a theory of transitional labour markets. Teoksessa: Schmid, Günther – Gazier, Bernard (eds.) *The Dynamics of Full Employment. Social Integration Through Transitional Labour Markets*. Cheltenham: Edward Elgar, 151–195.
- STM 2009: Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. *Selvityksiä* 2009:62. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM 2011: Työterveyshuolto ja työkyvyn tukeminen työterveysyhteistyönä. Työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2011:6. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM 2013: Osatyökykyisten työllistämisen edistäminen. Toimintaohjelmaa valmistelevan työryhmän välimietintö. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja julkaisuja 2013:6. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Ståhl, Christian – Svensson, Tommy – Petersson, Gunilla – Ekberg, Kerstin 2011: *Swedish Rehabilitation Professionals' Perspectives on Work Ability Assessments in a Changing Sickness Insurance System*. *Disability and Rehabilitation*, 33, 15–16, 1373–1382.
- Suikkanen, Asko – Linnakangas, Ritva 2000: Vajaakuntoisten mahdollisuuksien uusjako? Teoksessa: Linnakangas, Ritva – Lindh, Jari – Järvikoski, Aila (toim.) *Työttömyyden ja vajaakuntoisuuden jäljillä*. Kuntoutussäätiön tutkimuksia 66.

- Helsinki: Kuntoutussäätiö.
- TEM 2011: Työttömien työkyvyn arviointi- ja terveystalvet. Työryhmän raportti 1.3.2011. TEM raportteja 10/2011. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- TEM 2012: Työ- ja elinkeinoministeriön ohje julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta. TEM/439/00.04.01/2012. Ohje 28.12.2012.
- TEM 2009: Henkilöasiakkuusstrategia. Loppuraportti 30.6.2009. [http://www.tem.fi/files/25121/Loppuraportti\\_TEM\\_henkilöasiakkuusstrategia\\_FI\\_170709\\_.pdf](http://www.tem.fi/files/25121/Loppuraportti_TEM_henkilöasiakkuusstrategia_FI_170709_.pdf)
- Terveystalvetlaki 1326/2010.
- Terävä, Eeva – Virtanen, Petri – Uusikylä, Petri – Köppä, Lassi 2011: Vaikeasti työllistytien tilannetta ja palveluita selvittävä tutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 23/2011. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Työeläkekuntoutus 2011 2012: Eläketurvakeskuksen tilastoraportteja 3/2012. Helsinki: Eläketurvakeskus.
- Virta, Lauri 2006: PCA:lla tarkennetaan vakuutuslääketieteellisiä työkyvyttömyysratkaisuja. Kuntoutus, vol.29, no.2, 36–43.
- Virta, Lauri – Järvisalo, Jorma 2008: Kelan järjestämien kuntoutus- ja työkykyarviointien ajoitus ja yhteydet sairauspäivärahaan ja eläkkeeseen. Kuntoutus, vol.31, nro 3, 49–60.
- Vuokko, Aki – Juvonen-Posti, Pirjo – Kaukiainen, Ari 2011: Miten lääkäri arvioi työttömän toimintakykyä? Suomen Lääkärilehti 66; 48, 3659–3666.
- Ylöstalo, Pekka – Jukka, Pirkko 2010: Työolobarometri. Lokakuu 2009. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 34/2010. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

### ***Muut lähteet***

- Isted Ludvigsen, Anette 2010: Danish Work Ability Method. Esitys Kööpenhaminassa 28.9.2010.  
[www.forsakringskassan.se](http://www.forsakringskassan.se)  
[www.kela.fi](http://www.kela.fi)  
[www.nav.no](http://www.nav.no)  
[www.ttl.fi](http://www.ttl.fi)

## Miten kannustaa ihmisiä työmarkkinoille eettisesti ja kestävästi?

*Yhteiskuntapoliittinen kannustaminen on eettisesti kestäväntä, jos se perustuu sekä subjektiivisten eli ihmisten omien intressien että objektiivisten eli yhteiskunnan intressien vahvaan yhteyteen.*

Yhteiskuntapoliittisella kannustamisella – aktivointipolitiikalla – voidaan merkittävästi ohjailla kansalaisten käyttäytymistä. Hyvinvointiyhteiskunta perustuu mahdollisuuteen asettaa yhteisiä tavoitteita ja saavuttaa ne kansalaisten yhteistoiminnalla. Yhteiskunnan kyky tuottaa ja jakaa erilaista hyvinvointia riippuu ratkaisevalla tavalla siitä, miten ihmiset aktivoituvat kokoamaan ja jakamaan erilaisia ”hyviä”. Ihmistä voi kannustaa toisten kanssa toimimiseen kaksi syytä. Tavoitteena voi olla oman hyvän kasvattaminen, tai sitten toimintaan osallistuminen tuo hyvää myös yhteisölle (tai muille yhteisöön kuululle). Kannustimia kohdentamalla vaikutetaan sekä hyvinvointiyhteiskunnan toimintaperiaatteisiin että arvoihin, joiden mukaan ihmiset toimivat. Yksi hyvinvointiyhteiskuntien tulevaisuuden keskeisimmistä strategisista ja eettisistä haasteista on heikossa asemassa olevien ihmisten integroiminen työelämään ja osallisiksi täysimääräisestä toimijuudesta yhteisössään.

Voidaksemme täsmällisesti vastata otsikon kysymykseen määritelmään ensin, *mitä kannustamisen käsite tarkoittaa ja mikä on sen suhde kirjan pääteemaan, aktivointiin*. Tämän jälkeen kurkistetaan klassisen ajattelun tapaan muotoilla kannustamisen idea, ja sen jälkeen keskitytään pohtimaan sellaisten ihmisten kannustamista, joiden oma motivaatio osallistua yhteiskunnan toimintaan on heikko. Liisa Björklund (2008) on tutkinut väitöskirjassaan kannustamisen käsitettä, ja hän osoittaa, että käsitetutkimuksen avulla voidaan määritellä aktivoinnin eettisiä ehtoja.

Viimeaikaisessa yhteiskuntapoliittisessa aktivointikeskustelussa erityisenä huolenaiheena ovat olleet palvelu- ja koulutusjärjestelmän ulkopuolelle syrjäytyneet nuoret. Heidän aktivoimisekseen tarvitaan kannustavia toimenpiteitä, ja niiden muotoileminen puolestaan edellyttää *syrjäytymisen problematiikan ymmärtämistä*. Lyhyessä kirjoituksessa sen voi havainnollisimmin tehdä kertomalla Kallen tarinan. Tarina on lähtöisin Helsingin Diakonissalaitoksen etsivän nuorisotyön Vamos-projektista, joka on tavoittanut Kallen ja saanut hänet aktivoitumaan koulutukseen. Kirjoitusta varten on kuultu nuorten syrjäytymisen asiantuntijoita ja heidän havaintojaan kenttätyöstä nuorten kanssa.

Keskeisiksi tekijöiksi kannustetuksi ja vaikutetuksi tulemisen motivaatiossa nousevat *intressit ja preferenssit*. Jaana Hallamaa on tutkinut yhteistoiminnan eri muotoja ja toiseen vaikuttamisen eettisiä ehtoja. Hän osoittaa, että intressin ja preferenssin käsitteet auttavat ymmärtämään syvällisemmin *ihmiseen vaikuttamisen ja hänen aktivoimisensa etiikkaa*, sillä ne erottavat toisistaan ihmisten pysyvinä säilyvät käsitykset hyvästä elämästä ja heidän muuttuvat mielihalunsa.

## **Kannustaminen kiteytettynä**

Ihmisten motivaatiota tehdä erilaisia asioita voidaan säädellä positiivisilla ja negatiivisilla toiminnan kannustimilla ja sanktioilla, kepeillä ja porkkanoilla. Kannustimina toimivat erilaiset palkkiot ja etuudet,



bonukset ja optiot, uhkaukset, karenssit, sakot ja rangaistukset. Ihmiset asettavat erilaisia toimintaa vahvistavia, hillitseviä tai ehkäiseviä kannustimia sekä itse itselleen että toinen toisilleen: vanhemmat lapsilleen, opettajat oppilaille ja viranomaiset kansalaisille. Yhteiskunnassa ohjaillaan erilaisin taloudellisin ja sosiaalisin kannustimin ihmisten valintoja ja toimintaa. Esimerkiksi työuria pyritään pidentämään kannustamalla nuoria siirtymään työmarkkinoille epäämällä opintotukia ja innostamalla ikääntyviä pysymään työmarkkinoilla eläkebonuksilla.

Käsiteanalyysin avulla kannustaminen voidaan kiteyttää seuraavanlaiseksi määritelmäksi: *kannustaja* eli jokin auktoriteettitaho kannustaa jollakin *kannustimella kannustettavaa* valitsemaan jonkin sellaisen *toimintavaihtoehdon*, joka saa aikaan auktoriteettitahon asettaman *päämäärän*. Kannustamisteolla pyritään saamaan aikaan kannustettavan aktivoituminen eli saamaan ihminen toimimaan tietyn toimintavaihtoehdon mukaisesti. Mikäli kannustajana toimiva auktoriteettitaho ei ota huomioon kannustettavan käsitystä omasta hyvästään, kannustaminen muuttuu pakottamiseksi, manipulaatioksi tai indoktrinaatioksi. Nämä ovat vaikuttamisen muotoja, joissa ei tarvitse ottaa huomioon kohteena olevan ihmisen toiveita, tarpeita tai arvoja. Tehokkaan kannustamisen tai aktivoinnin ehto on, että tarjotuilla kannustimilla on jokin yhteys kannustettavan motivaatiotekijöihin, toisin sanoen asioihin, joita kannustettava pitää omalta kannaltaan edullisina, suotuisina tai hyvinä. Tehokkaat kannustimet vaikuttavat kannustettavan valintoihin niin, että tämä valitsee sekä kannustajan että itsensä kannalta myönteisiä toimintavaihtoehtoja eli aktivoituu toimimaan kummankin kannalta myönteisellä tavalla. (Björklund 2008.)

Kannustimet toimivat parhaiten silloin, kun kannustettava kykenee toteuttamaan niiden osoittaman toimintavaihtoehdon ja kun ne eivät muutu pelkiksi rangaistuksiksi. Rangaistuksen uhka saattaa olla tehokas kannustamisen alkuvaiheessa, mutta mitä kauemmin toimintaa ohjataan pakottein, sitä varmemmin ihminen lannistuu

ja hänen intonsa ja luovuutensa kuihtuvat. Ihminen ei aktivoitu toimintaan ainakaan kestävästi ja sitoutuneesti, jos häneen vaikutetaan pelkkien pakotteiden ja sanktioiden muodossa. Kannustamisen edellytys on, että kannustaja pyrkii vaikuttamaan kannustettavaan niin, että *molempien kannustamisen osapuolten hyvä intressi voisi toteutua*. Kannustaminen ja ihmisen aktivointi vaikuttamisen muotoina edellyttävät aina vaikutuksen kohteen kykyjen, kapasiteetin ja intressien tunnistamista. Aktivointipolitiikan suurimpana ongelmana on, ettei siinä oteta huomioon aktivoitavien työttömien lähtökohtaisia edellytyksiä päästä työmarkkinoille. Seuraavaksi tarkastellaan lähemmin edellytyksiä ja onnistuvan kannustamisen ehtoja.

### **Kapasiteetti ja kyvyt kannustamisen edellytyksenä**

Ulkopuolelta asetettua kannustinta, kuten työttömien aktivointia, tarvitaan erityisesti silloin, *kun toimija halutaan saada tekemään jotain sellaista, mitä hän ei muuten tekisi* (eli aktivoitua tuottavaksi kansalaiseksi työmarkkinoille). Vaikuttaminen voi kohdistua ihmisen kapasiteetteihin (fyysiset, psyykkiset, sosiaaliset), toimintaedellytyksiin (jos estetään tai mahdollistetaan jotain aivan konkreettisesti), preferensseihin ja niiden järjestykseen (joidenkin vaihtoehtojen ”mainostaminen”), intresseihin (intressien tiedostaminen ja niiden asettaminen) ja motivaatioon (tavoittelemisen intensiteetti ja kesto). Kannustettavaa ei voida kannustaa käyttämään sellaisia kykyjä, joiden omaksumiseen hänellä ei ole tarvittavaa kapasiteettia. Kannustettavan kapasiteetit rajaavat hänen mahdollisuuksiaan tulla kannustetuksi (esimerkiksi lasta kannustetaan eri asioihin kuin aikuista). Työtöntä tulee aktivoida toimintaan, joka on hänen kapasiteettiensa kannalta mahdollista.

Mitä paremmin kannustaja tuntee kannustettavan kapasiteetit, tämän hallussa olevan tiedon, intressit ja preferenssit, sitä paremmin hän pystyy valikoimaan tehokkaat kannustimet ja saa tämän aktivoitumaan kannustajan myönteisenä pitämään toimintaan. Objektiiivisessa kannustamisessa – jolloin kannustin tulee ulkopuolelta

– kannustaja pyrkii tunnistamaan kohteen toimintavalmiuksia, kapasiteetteja ja kykyjä sekä muokkaamaan niitä omalta kannaltaan suotuisiksi. Tehokkaan kannustamisen vaikutuksesta toiminnan kohteen toimintavalmiudet ja kyvyt kehittyvät ja niiden harjaannuttamisesta ja käyttämisestä tulee myös kannustettavan omia päämääriä ja hän haluaa vapaaehtoisesti hyödyntää niitä omassa toiminnassaan (kannustaminen kasvatuksessa ja koulutuksessa). Parhaassa tapauksessa kannustettava valitsee kannustavan auktoriteetin päämäärät omikseen, jolloin varsinaista kannustamista ei enää tarvita. (Björklund & Sarlio-Siintola 2010.)

## Intressit ja preferenssit kannustamisen edellytyksenä

Jaana Hallamaa on tarkastellut ihmisiin vaikuttamisen etiikkaa sekä ihmisten motivaatiomekanismien syntymistä ja vaikutuksia intressin ja preferenssin käsitteiden avulla. Ihmisillä on erilaisia pysyvämpiä intressejä ja vaihtuvia preferenssejä, joiden välillä ihmiset tekevät päivittäisiä valintoja ja asettavat tavoitteitaan (Hallamaa 2012). Kannustimet toimivat *toimijan intressien eli hyvä-käsitysten ja preferenssien eli mielihalu*jen vahvistimina antamalla toimijalle syyn ennakoida (intentoida) jotakin kannustajan esittämää toimintavaihtoehtoa. Kannustimien asettaminen perustuu siihen, että niiden asettaja tunnistaa ja ymmärtää kannustettavaa toimijaa motivoivat tekijät.

*Preferensseillä* tarkoitetaan tässä yhteydessä toimijan arvostuksia, arvoihin perustuvia valintatottumuksia ja kannustimia koskevien valintakriteerien järjestystä kulloisessakin kannustustilanteessa. Arvot ovat toimijan hyvinä, suotuisina ja/tai tavoiteltavina pitämiä asioita. Preferenssit ovat ihmisen haluamia asioita ja halun kohteita mieltymyksen merkityksessä. Kussakin yksittäisessä tilanteessa preferenssi on asia, jonka ihminen haluaa tehdä tai saattaa voimaan tai jonka hän uskoo tyydyttävän senhetkisen mielihalunsa. Preferenssien pohjalta voidaan määritellä yksityinen preferenssijärjestys, joka ohjaa valintoja erilaisissa sosiaalisissa vuorovaikutustilanteissa. Haluilla viitataan

tässä yhteydessä sellaisiin psyykkisiin voimiin, jotka ohjaavat ihmisen aikomuksia ja valintoja. Ihmisillä voi olla voimakkuudeltaan erilaisia vaihtuvia haluja, jotka eivät vielä johda toimintaan. Kun ihmisen toimet on mahdollista selittää merkityksellisten, järkevien halujen ja toiveiden avulla, halut voidaan nähdä kannustamisen onnistumisen syiksi.

*Intresseillä* tarkoitetaan toimijan pysyvämpiä preferenssijärjestyksiä, jotka eivät ole niin riippuvaisia tilannekohtaisista tekijöistä tai olosuhteiden muuttumisesta kuin preferenssit. Intressit ovat asioita, joita ihminen tarvitsee ja jotka lisäävät hänen hyvinvointiaan ja täydellistävät häntä. Näitä ovat erilaiset kyvyt ja erityiset osaamisalueet, kiinnostuksen kohteet (ekselenssit). Intressit avaavat näkymän ihmisen elämään kokonaisuutena: mitä kyvyjä, (elin)tapoja ja tottumuksia sekä inhimillisiä suhteita ihmisen kannattaa hankkia ja kuinka hänen kannattaa harjaannuttaa itseään, jotta hänen elämästään tulisi mahdollisimman hyvä, tyydyttävä ja onnistunut kokonaisuus. (Hallamaa 2012.)

Intressit ja arvot sisältävät käsityksiä omasta hyvästä ja sen suhteesta toisten hyvään. Mikäli toimijalla ei ole käsitystä omaa toimintaansa ohjaavista arvoista, hänen valintojensa perusteena ovat tilannekohtaiset halut ja mieltymykset. Toimijat sitoutuvat joihinkin toimintatapoihin silloin, kun ne ovat heidän arvojensa mukaisia. Jos toimija ei tunnista eikä kykene muotoilemaan omia pysyviä intressejään, hänen käyttäytymistään on vaikea ennakoida ja myös hänen sitoutumisensa yhteisiin arvoihin on häilyvä.

Yhteiskuntapolitiikassa kannustuksella pyritään usein vetoamaan kansalaisten pysyvämpiin intresseihin ja arvoihin, jotta he esimerkiksi sitoutuisivat pysymään työmarkkinoilla mahdollisimman pitkään. Jonkin vaihtoehdon mainostamisessa Mainostaja sen sijaan pyrkii vaikuttamaan mahdollisimman tehokkaasti ihmisten vaihtuviin mielihaluihin. Vetoamalla preferensseihin pyritään synnyttämään koko ajan uusia tarpeita ja haluja, jotta ihmiset esimerkiksi kuluttaisivat yhä enemmän.

On kuitenkin virhe ajatella, että yhteiskuntapoliittisen kannustamisen ydin olisi siinä, miten valtatahon (julkisen vallan, valtioval-  
lan, viranomaisten) kannustimet on viritetty. Eri Euroopan maissa  
1990-luvulta 2000-luvulle asti käytetty kannustin- ja aktivointipoli-  
tiikka keskittyi tarjoamaan kansalaisille erilaisia työllistymistä edistä-  
viä kannustimia, joiden vaikuttavuus ei kuitenkaan monien arvioiden  
mukaan vastannut odotuksia (Arnkil ym. 2012). Näin kävi erityisesti  
sellaisille ihmisille, joilla työttömyyden lisäksi on piirteitä, jotka vä-  
hintäänkin väliaikaisesti heikentävät työkykyä, esimerkiksi  
sairauksia tai päihde- ja mielenterveysongelmia. Työkykyyn  
vaikuttaa erityisen paljon työttömäksi jääneiden *työllistymisen intres-  
sin katoaminen*. Suomessa myös syrjäytymisuhan alla elävät nuoret,  
pitkään työmarkkinoiden ulkopuolella olevat ja ikääntyneet voivat  
kadottaa intressinsä. Intressinäkökulmasta tarkasteltuna erilaisissa  
työvoimahallinnon kannustin- ja aktivointitoimenpiteissä ei oteta  
riittävästi huomioon työttömien ihmisten motivaatiota, todellisia toi-  
mintavalmiuksia ja käsitystä heille merkityksellisistä asioista.

Edellä sanotun perusteella voidaan jo tässä vaiheessa vastata ar-  
tikkelin otsikon esittämään kysymykseen: eettisesti ja kestävästi työ-  
markkinoille kannustetaan silloin, kun *aktiivoinnin muodoilla on yhte-  
ys ihmisen intressiin*. Kiinnostavaksi otsikon kysymys muuttuu silloin,  
kun kysymme, mikä on ihmisen käsitys hyvästä ja mitkä ovat hänen  
intressinsä. Miksi toiset ihmiset ikään kuin automaattisesti ja suurim-  
man osan ajasta pystyvät toimimaan tavoilla ja valitsemaan asioita,  
jotka edistävät sekä heidän omaa että toisten hyvää, kun taas toiset ih-  
miset tuntuvat jatkuvasti tekevän asioita, jotka vievät heitä kohti yhä  
syvenevää syrjäytymisen kierrettä?

## **Platonin pakkokeinot ja Aristoteleen aktivointipolitiikka**

Kannustamisen ajatus ei ole uusi. Jo Platonin Valtiossa (1999) ihmisiä  
ohjataan työhön ja yhteistoimintaan, jotta saataisiin aikaiseksi niitä  
hyviä, joita ihmiset tarvitsevat. Platonin mielestä kansalaiset tekevät

enimmäkseen väärä valintoja, ja siksi heitä on ohjattava tekemään yhteiskunnan kannalta vähemmän haitallisia asioita. Valtataho on parannettava ne, jotka ovat parannettavissa, ja vaikutettava muihin niin, etteivät nämä huomaa sitä. Platonin asenne yhteiskunnan toimintaan on välineellinen, koska kaiken toiminnan tarkoituksena on saavuttaa yksi suuri päämäärä. Ihmiset on saatava toimimaan joko kannustamalla tai ohjaamalla niin, että he toteuttavat elämässään tätä päämäärää. Platonin ajatusten avulla on kiinnostava tarkastella, kannustetaanko kansalaisia tavoittelemaan monia heidän hyvinä pitämiään asioita vai ohjataanko heitä tavoittelemaan esimerkiksi yksinomaan taloudellista etua sekä minkäläistä ohjaamista eri ihmisryhmät tarvitsevat.

Platonin käsitykset ihmisten ohjaamisesta eivät täytä kannustamisen määritelmän ehtoja. Platonin käsityksissä ei löydy lopultakaan paikkaa kannustamiselle, koska valtataho ei esitä kansalaisille erilaisia toimintavaihtoehtoja, joista valita, eikä myönnä heille harkintavalttaa kannustinhyvien valikoimaan. *Ohjaaminen* ei jätä tilaa ihmisten omaa hyvää koskeville valinnoille samassa merkityksessä kuin kannustaminen. Valtataho toimisi Platonin mukaan väärin, jos se jättäisi ihmiset oman ymmärtämättömyytensä varaan ja suuntautumaan mahdollisesti väärin asioihin. Koska suurin osa ihmisistä valitsee kuitenkin väärin, heitä ei ole mielekästä yrittää kannustimien avulla saada toimimaan toisin, *vaan heidät on määrättävä toimimaan* niin kuin hyvän idea edellyttää. Platonia voidaan kutsua pessimistiksi, koska hän esittää, ettei suurinta osaa ihmisistä saada valitsemaan sellaisia toimintatapoja, jotka toteuttaisivat hyvän ideaa.

Aristoteles (1989; 1991) sen sijaan ajattelee ihmisen voivan kehittyä toimintavalmiuksissaan. Hänen mukaansa elämästä tekee onnellista muun muassa se, että ihminen saa käyttää kykyjensä ja taitojansa sen yhteisön hyväksi, johon hän kuuluu. Kapasiteetti, kyvyt ja taidot ovat edellytyksiä sille, että ihmistä on mahdollista kannustaa. Aristoteleen ihmiskäsityksen mukaan yksilö haluaa lähtökohtaisesti kehittyä, oppia uutta ja harjoittaa synnynnäisiä lahjojaan. Ihmisellä

on tarve osallistua yhteisönsä toimintaan, minkä vuoksi yhteisön on tarjottava hänelle tilaisuuksia toteuttaa kykyjään ja harjoittaa taitojaan. Aristoteleen mielestä ihmiset voivat tavoitella monia hyvinä pitämiään asioita, joiden ei tarvitse toteuttaa vain yhtä päämäärää. Aristoteleskin ymmärsi, että osa ihmisistä on kuitenkin sellaisia, jotka tekevät itsensä ja yhteisönsä kannalta huonoja valintoja, mutta toisin kuin Platon Aristoteles ajattelee, että heitä voidaan *onnistuneella politiikalla kannustaa edistämään toiminnallaan yhteistä hyvinvointia*.

On kiinnostavaa, että sekä Platon että Aristoteles korostavat, että vain kasvattamalla voidaan saada aikaan kunnan kansalaisia, jotka ymmärtävät pyrkiä hyvään elämään. Heikkoluonteisia ja -tahtoisia sekä pahoja ihmisiä ohjaavat huonot impulssit. Klassisen käsityksen mukaan he eivät osaa tavoitella järkeviä päämääriä, koska heidän käsityksensä hyvästä on turmeltunut. Platonin ja Aristoteleen luokitukset vaikuttavat nykytilanteen kannalta yksinkertaistuksilta, mutta niiden avulla voidaan havainnollistaa kannustamisen kannalta olennaista kysymystä. Miten voidaan vaikuttaa ihmiseen, joka jostain syystä toimii vastoin omaa ja yhteiskunnan hyvää? Miten asettaa kannustimia ihmiselle, jonka käsitys omasta hyvästä on turmeltunut jo lapsuudessa? Miten kannustaa nuorta, jota ei huvita mennä kouluun tai tehdä töitä tai yhtään mitään? Miten synnyttää ihmisessä intressi, joka ohjaa valitsemaan asioita, jotka rakentavat myönteistä tulevaisuutta?

## Syrjäytymisvaarassa olevien kannustaminen

Yhteiskuntapoliittisella kannustamisella pyritään ohjailemaan kaikkien kansalaisten valintoja ja toimintatapoja vastaamaan talouden ja yhteiskunnan intressien muutoksia. Erityisiä kannustintoomia kohdistetaan ihmisiin, jotka eivät osallistu yhteisen hyvinvoinnin tuottamiseen ja jotka uhkaavat eri syistä jäädä hyvinvointiyhteiskunnan ulkopuolelle. Viime aikaisen yhteiskuntapoliittisen keskustelun ytimessä ovat olleet syrjäytymisuhan alla elävät nuoret, jotka eivät suo-

rita peruskoulua tai ammattitutkintoa loppuun ja jäävät kaikkien palvelujen ja työelämän ulkopuolelle ajelehtimaan (Myrskylä 2011). Suomessa on tilastojen mukaan noin 40 000 sellaista alle 30-vuotiaata, jotka eivät ole sen paremmin työssä kuin missään koulutuksessaan. Nuorten yhteiskuntatakuussa kohdistetaan näihin nuoriin tulevina vuosina monia erilaisia yhteiskuntapoliittisia kannustintoimia. Yhteiskunnan pyrkimyksenä on tarjota jokaiselle alle 25-vuotiaalle nuorelle ja alle 30-vuotiaalle vastavalmistuneelle työ-, harjoittelu-, opiskelu-, työpaja- tai kuntoutuspaikka kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi joutumisesta (Nuorten yhteiskuntatakuu, 2012). Miten yhteiskuntatakuun toimenpiteiden vaikuttavuus voitaisiin varmistaa ja saada syrjäytymisuhan alla oleva nuori kouluttautumaan ja työllistymään?

Helsingin Diakonissalaitoksen etsivän nuorisotyön hanke Vamos tavoittaa vuosittain satoja syrjäytymisuhan alla eläviä nuoria. Vamoksen toiminnan tarkoituksena on vahvistaa nuoren omia voimavaroja ja vahvuuksia sekä tukea nuorta kiinnittymään yksilöllisesti arvioituun ja suunniteltuun jatkopolkuun. Pää tavoitteena on löytää nuorelle tie koulutukseen tai työelämään. Vamoksen ammattilaiset pyrkivät vaikuttamaan koulutus-, sosiaali- ja terveyspalvelujen käytäntöihin niin, että mahdollisimman monella nuorella olisi mahdollisuus selvittää elämänkriisistään ja rakentaa myönteistä tulevaisuutta. He ovat kertoneet yhden Vamos-nuoren, Kallen tarinan, joka valaisee toisaalta nuoren syrjäytymisen ja toisaalta häneen vaikuttamisen mahdollisuuksien problematiikkaa suomalaisessa yhteiskunnassa. (Helsingin Diakonissalaitos 2012.)

Kalle syntyi 20 vuotta sitten. Hän asui lapsuutensa hyvällä asuinalueella Helsingin keskustassa. Kalle sai lapsena erinomaiset neuvolapalvelut. Yksinhuoltajaäidin masennukseen järjestettiin keskusteluapua mielenterveystoimistossa, ja työterveyshuollossa otettiin puheeksi äidin päihdeongelma. Päiväkodissa Kalle sai hyvää perushoitoa. Hänen ylivilkkäyteensa ja häiriökäyttäytymi-



seensä etsittiin apua lukuisissa moniammatillisissa tapaamisissa. Neuvolasta saadulla läheteellä Kallen kömpelyyteen ja motorisiin ongelmiin etsittiin syitä erikoissairaanhoidossa. Kotiapuakin tarjottiin. Peruskoulun ala-asteella Kalle sai oppilashuoltotyöryhmän aloitteesta erityistä tukea. Koulukiusaamiseen puuttumiseksi koulu osallistui kansalliseen Kiva koulu -hankkeeseen. Yläasteella kuraattori ohjasi Kallen kouluterveydenhoitajalle runsaiden poissaolojen vuoksi. Hän sai lähetteen oppimisvaikeuksien arviointitutkimuksiin. Työvoimatoimisto puuttui järeällä lomake-, ohje- ja työharjoitteluosoituspatterilla Kallen ja tämän työttömäksi jääneen äidin tilanteeseen. Kallelle järjestyi kurssi peruskoulun loppuunsaattamiseksi. Kallen keskeytettyä kurssin sosiaalityöntekijä yritti kannustaa Kallea aktivoitumaan alentamalla tämän saamaa toimeentulotukea useita kertoja. Hän ehdotti myös Kallen terveydentilan arvioimista ja päihdeongelman hoitoa nuorisoasemalla. Kallelle tarjottiin myös oikeusapua tulevaa oikeudenkäyntiä varten ja niin edelleen.

Vamoksen etsivän nuorisotyön tavoittama Kalle on nyt kaksikymmentävuotias, päihderiippuvainen rikollisuuteen ajautunut päämäärätön nuori, joka on kohdannut lyhyen elämänsä aikana toistasataa eri ammattiauttajaa. Hänestä on kirjattu satoja suoritteita. Kaikkien hyvinvointipoliittisten toimenpiteiden, palvelujen ja mahdollisuuksien äärellä Kallesta on tullut yhteiskunnalle monessa mielessä hyödytön ja kallis, koska hänellä ei ole koulutusta, osaamista eikä mitään tarjottavaa yhteiskunnalle. Kalle on lisäksi osaton, tietokoneen ääressä yökaudet istuva nuori, jolla on väärät kaverit. Kalle on omasta mielestään onneton, masentunut ja ahdistunut. Lisäksi Kallen terveys on huono, hän kärsii ylipainosta, infektioista, mielenterveys- ja päihdeongelmista ja hänen hampaansa ovat huonossa kunnossa.

Kallen tarinaa voidaan analysoida sekä Kallen kehityshistorian että palvelujärjestelmän toiminnan kannalta ja arvioida niitä tekijöitä, jotka ovat johtaneet Kallen syrjäytymiseen. On yksipuolista kritisoida

pelkästään palvelujen toimimattomuutta, mutta Vamoksen asiantuntijoiden mukaan palvelujärjestelmässä on merkittäviä heikkouksia ja sellaisia käytäntöjä, joiden avulla ei voida puuttua kokonaisvaltaisella tavalla ajelehtivan ja ahdistuneen nuoren elämäntilanteeseen. Analyysia voidaan syventää tarkastelemalla nuorten ongelmia lähemmin. Monen nuoren kohdalla kyse ei ole vain nuoruuden ikäkriisistä, vaan syvemmästä vaikeudesta löytää omalle elämälle suuntaa ja itseä motivoivia asioita sekä vaikeudesta pitää huolta itsestään. Etsivän työn asiantuntijoiden mukaan nämä nuoret ovat kadottaneet omanarvontuntonsa ja intressinsä. Heillä ei ole vaikeuksia tietää, mikä saattaisi olla heille hyväksi, mutta heillä ei ole voimavaroja ryhtyä tavoittelemaan itselleen parempaa tulevaisuutta. Sen sijaan heidän päivänsä kuluvat päihteiden, pelien ja sekoilun keskellä tai he eristäytyvät täydellisesti muista ja vaipuvat apatiaan. Nuorilla ei ole kokemusta siitä, että he ovat arvokkaita ihmisiä, joilla on edessään merkityksellinen tulevaisuus, vaan elämä on lyhytjänteistä, hetkellisten mielihalujen tyydyttämistä.

Eettisesti kestävä tapa vaikuttaa näihin nuoriin edellyttää luotamuksellisen yhteyden rakentamista heihin ja nuoren arvostavaa kohtaamista. Kun nuori saa kokea olevansa arvostettu, hänen kanssaan voidaan ryhtyä tunnistamaan ja vahvistamaan intressejä, joiden varassa hän voi asettaa tavoitteita. Tavoitteiden asettaminen auttaa nuorta rakentamaan kestävämpää, hänen omalta ja koko yhteiskunnan kannalta arvokasta tulevaisuutta. Nuorten kannustamisen edellytyksenä on ymmärtää, miten nuoren omanarvontunto ja intressi rakentuvat, ja kohdata hänet sellaisilla tavoilla, että intressin tunnistaminen on mahdollista. Seuraavaksi pohditaan, mitkä ovat intressin muodostumisen edellytykset ja mitkä tekijät mahdollistavat ihmisen omanarvontunnon ja hyvä-käsityksen syntymisen. Jatkossa osoitetaan, että nämä tekijät ovat ihmisen aktivoimisen ja kannustamisen edellytyksiä.

## Miten ymmärtää ihmisen hyvä?

Hyvän käsitteen analysoiminen auttaa ymmärtämään intressejä ja preferenssejä. Hyviä voidaan luokitella ja jaotella erilaisten kriteerien avulla. *Luonnolliseksi hyväksi* voidaan kutsua ihmisen synnynnäisiä ominaisuuksia, joita hän tarvitsee 1) pysyäkseen hengissä ja 2) voidakseen kehittyä. Ensisijainen luonnollinen hyvä on ihmisen ruumiin terveys, johon kuuluvat sekä autonomiset elintoiminnot että tahdonalaiset funktiot. Luonnollisen hyvän pohjana on eri elinten tarkoituksemukaisen toiminnan kannalta riittävän hyvä morfologinen ”kunto” mutta myös ruumiintoimintojen kokonaisuus, joka mahdollistaa paitsi elämän jatkumisen myös tahdonalaisten funktioiden kehittämisen, ts. oppimisen ja harjaantumisen. Elinten morfologinen hyvä ja sille perustuva ruumiintoimintojen funktionaalinen hyvä (eräänlainen tekninen hyvä, joka on elämän jatkumisen kannalta välineellistä hyvää) luovat edellytykset teknisen hyvän – erilaisten taitojen ja kykyjen – kehittymiselle mutta myös hedonisen hyvän (mielihyvän) kokemiselle sekä hyvinvoinnille. (Ks. von Wright 2001.)

Syntyessään ihminen kokee hedonista hyvää, kun hänen tarpeensa tyydytetään. Lapsen tarpeet ovat niin akuutit ja eriyttämättömät, että niiden tyydyttäminen tyydyttää myös hänen kunkinhetkiset preferenssinsä. On lapsen intressien mukaista, että hänen tarpeensa tyydytetään riittävän hyvällä tavalla. Tarpeet voidaan tyydyttää monella eri tavalla; tärkeintä on, että niihin vastataan ja että lapsesta huolehtivat eivät toimi mielivaltaisesti. Lapsen on voitava luottaa siihen, että hänestä huolehditaan. Tapa, jolla lapsen tarpeet otetaan huomioon, määräytyy sosiaalisesti lapsen kulttuurisen ympäristön mukaan. Jokaisessa kulttuurissa on normatiivinen käsitys siitä, mikä on lapsen hyvä. Tämä on yhteydessä kulttuurin käsitykseen hyvästä elämästä ja sen ehdoista mutta myös kunkin kulttuurin käsitykseen ihmisarvosta ja senmukaisesta käyttäytymisestä yhteisössä. Lapsen intressistä voidaan puhua objektiivisessa mielessä: olipa lapsella mitkä tahansa yksilölliset ominaisuudet, jokaisen lapsen intressi on, että hänen tarpeensa tyydytetään ja hänestä pidetään huolta tavalla, joka mahdollistaa

hänen tasapainoisen kasvunsa ja kehittymisensä. Erilaisia tapoja huolehtia lapsesta voidaan verrata keskenään ja saada siten objektiivista tietoa siitä, mitkä niistä vaikuttavat suotuisasti lapsen kehittymiseen ja hyvinvointiin.

Hyvää elämää ylläpitävän perustan rakentumisen kannalta terveet arkirutiinit ovat keskeisessä asemassa: tarpeet tyydytetään mielekkäällä tavalla, saadaan tyydytystä tavallisista, toistuvista asioista, arki on turvallista, mutta siihen kuuluu myös innostavaa ja kiinnostavaa tekemistä. Hyvästä arjesta lapsi oppii asettamaan päämääriä ja tavoittelemaan niitä omalla ja yhteistoiminnalla. Jos nämä rakenteet puuttuvat, tarpeita ei tunnisteta ja niiden tyydyttämiseksi tarvittavia ponnisteluja ei osata mitoittaa oikealla tavalla. Syntyy epämääräistä haluamista, johon yritetään vastata tyydyttämällä kunkinhetkisiä preferenssejä.

## **Oppiminen ja kyvyissä harjaantuminen lisää omanarvontuntoa**

Keskeinen osa lapsen suotuisaa kehitystä on hankittujen ja opittujen hyvien rakentuminen. Hyvässä hoidossa, hyvän kasvatuksen ja opetuksen ansiosta hänelle kehittyy *teknisiä hyviä*, ts. erilaisia opittuja ja harjaantumisen kautta hankittuja kykyjä ja taitoja. Hän kartuttaa tietojaan mutta kehittyy myös persoonana niin, että hän pystyy tunnistamaan osaamistaan, kykyjään ja taitojaan sekä omaehtoisesti kehittämään niitä. Koska hänen tarpeistaan on pidetty huolta, hänelle on muodostunut käsitys omasta arvosta: minä olen muille niin tärkeä, että he ovat ottaneet huolehtiakseen hyväni toteutumisesta. Koska minä olen muille tärkeä, on tärkeää, että minä huolehdin itsestäni, jotta voin puolestani huolehtia muista. Omanarvontunto rakentuu tälle pohjalle. Se luo edellytykset sille, että ihminen tunnistaa omat kykynsä, taitonsa ja hänen ulottuvillaan olevat mahdollisuudet. Näistä kaikista muodostuu hänelle resursseja, joita hän pystyy enenevässä määrin ottamaan käyttöönsä. Hyvien resurssien mielekäs käyttäminen tuottaa lisää hyviä resursseja (nk. Matteuksen periaate).

Oman arvontunto ja oman ihmisarvon tunnistaminen luovat pohjan sille, että ihminen voi muodostaa käsityksen omista intresseistään: millaista elämää haluan elää ja millaisen elämän haluan elää. Riittävän hyvissä olosuhteissa kasvavalle muodostuu lapsuuden ja nuoruusiän aikana subjektiivinen ja subjektiivisesti haltuun otettu intressikäsitys. Jos minäkäsityksen perusta on terve, *subjektiivinen intressikäsitys* on yksilöllinen muunnelmä *objektiivisesta* (siis lapsen aitoa hyvää koskevasta) *intressikäsityksestä*. Ihminen oppii asettamaan tavoitteita, ottaa itseään koskevia päätöksiä tehdessään ja omaa toimintaansa suunnitellessaan huomioon kokonaishyvintönsä ja muodostaa itselleen oman elämänsuunnitelman.

Käsitys omista intresseistä ilmaisee kunkin (normatiivisen) käsityksen siitä, mikä on hänen hyvä elämänsä. Emme läheskään aina toimi omien intressiemme mukaisesti ja usein toimimme niitä vastaan. Tätä on selitetty heikkotahtoisuudella (ks. edellä Platon ja Aristoteles). Asia voidaan käsitteellistää myös teon teorian avulla. Tahdomme intressiemme toteutuvan, ts. että toimintamme vaikutuksesta meidän hyvämmme toteutuu. Hyvän toteutuminen on kuitenkin monen teon päässä, eikä meillä ole tiedossamme sellaista *tekosarjaa*, joka varmasti ja vääjäämättä toteuttaisi hyvän elämän. Sen sijaan välittömän mielihyvän lähteitä on tarjolla paljon, ja niihin käsiksi pääseminen on helppoa.

Kulttuurista on karsittu paljon ihmisen käyttäytymistä kontrolloivia elementtejä – ei saa syyllistää eikä moralisoida, jokaisen täytyy löytää itse oma tapansa tulla onnelliseksi ja näitä tapoja voi olla lukemattomia, mikään ei ole toista parempi – samaan aikaan, kun välitöntä mielihyvää tuottavia asioita on tuotu tarjolle valtavasti (eikä niitäkään saa moralisoida). Monet nuoret itse sanoittavat tilanteensa niin, että he eivät saa mielihalujaan kuriin. He tietävät, että kouluun olisi hyvä mennä, mutta muut houkutukset vievät pelaamaan kavereiden luokse, baariin tai kaupungille hengaillemaan. Kun vielä intressin – elämän kokonaishyvän – toteuttaminen edellyttää usein ryhtymishetkenä vastenmielisyyttä herättävien tekojen tekemistä ja

epämiellyttävää vaivannäköä, ei ole ihme, että helposti tyydytettävän halun seireeninlaulua seurataan. Tilanne on epäreilukin: helposti tyydytettäviä haluja herätetään meissä mainosten ja erilaisten markkinointikikkojen avulla koko ajan huippopsykologien asiantuntemuksella ilman, että osaamme kiinnittää asiaan juuri mitään huomiota.

On jokaisen intressin mukaista, että ihminen saa kasvaa suotuisissa oloissa. On aina sitä parempi, mitä täydemmin ihminen saa kehittyä siksi, joka hän parhaimmillaan voi olla. Tästä näkökulmasta olot, joissa niin monet lapset ja nuoret joutuvat elämään, ovat kauhistuttavan huonot. Monilla syrjäytyneiksi luokitelluilla nuorilla ei ole omassa lapsuudenkodissaan muodostunut työhön menemisen ja normaalin arjen rutiineja. Osalla on lastensuojelutausta, tai heidän vanhempansa ovat jo olleet pitkäaikaistyöttömiä.

Suuri osa ihmiselle avoimista mahdollisuuksista riippuu siitä sosiaalisesta tilanteesta, jossa hän elää. Nitistävässä ja vähättelevässä ympäristössä ihminen ei voi käyttää edes sellaisia tilaisuuksia ja mahdollisuuksia hyväkseen, joiden hyödyntämistä kukaan ei varsinaisesti estä. Esteet ovat muuttuneet sisäisiksi, ja ihmiseltä puuttuu käsitys omasta arvosta ja kyky tunnistaa strukturoidulla tavalla omia tarpeita. Jäljelle jää epämääräinen haluaminen, johon yritetään vastata tyydyttämällä kunkinhetkisiä preferenssejä. Suotuisissa oloissa ihmiselle kehittyy vähitellen käsitys omasta hyvinvoinnista. Siihen kuuluu huolenpito omasta terveydellisestä, sosiaalisesta ja psyykkisestä hyvästä mutta myös monipuolinen toiminta, jossa ihminen hankkii, kehittää ja käyttää kykyjään häntä intellektuaalisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti tyydyttävällä tavalla. Tasapainoisessa elämässä toiminta, joka ylläpitää ja lisää ihmisen hyvinvointia, on samalla toimintaa, joka ylläpitää ja lisää sosiaalista hyvinvointia.

## Miten vaikuttaa Kalleen?

Eettisesti kestävässä toisen ihmisen valintoihin ja toimintaan vaikuttamisessa otetaan huomioon vaikutuksen kohteena olevan resurssit ja intressit. Nämä huomioimalla vaikuttaminen muuttuu osapuolten väliseksi vuorovaikutukseksi, jossa pystytään edistämään yhteistoinnilla yhteistä intressiä. Kallen kohdalla tämä tarkoittaisi Kallen tosiasiallisten resurssien kartoittamista ja hänen intressiensä selvittämistä. Vasta tämän jälkeen häneen voitaisiin kohdistaa aktivointitoimenpiteitä ja kannustimia, jotka toimisivat tarkoitettulla tavalla. Päihderiippuvaisen ja sosiaalisia tilanteita pelkäävän Kallen resurssit eivät riitä vielä työnhakuun, eikä hän pysty hyötymään koulutuspaikasta tai kykene töihin, koska hän on kroonisesti väsynyt.

Kallen olisi pystyttävä tunnistamaan, että yhteiskunnan häneltä edellyttämä toiminta on myös hänen oman hyvän elämänsä kannalta merkityksellistä. Vaikka aluksi Kallen intressi olisi heikko, pitäisi pyrkiä joidenkin konkreettisten toimenpiteiden kautta saamaan hänet uskomaan omiin mahdollisuuksiinsa edistää omaa hyvää intressiään. Tämä ei tapahdu tekemällä Kallen puolesta asioita vaan luottamalla hänen kykyihinsä edistää omaa hyvinvointiaan.

Aktivointitoimien ongelmana on usein se, että ihmiset eivät pysty tunnistamaan omaa intressiään niiden kohteina olemisessa. Ulkoapäin tarjottu koulutus, kuntoutus tai työharjoittelu ei aina näytä kannustettavasta houkuttelevalta. Erilaisin sanktioin pakotettu toiminta, joka vaikuttaa ihmisen mielestä samantekevältä tai turhulta, ei saa ihmistä itseään sitoutumaan ja edistämään toiminnan päämääriä. On kuitenkin tilanteita, joissa alkuun samantekevältä tai jopa vastenmieliseltä tuntunut toiminta muuttuu palkitsevaksi, ja ihminen voi löytää intressinsä sen välityksellä. Usein ulkopäin pakotettu toiminta jää vaikutuksiltaan heikoksi ja lyhytkestoiseksi. Ihmisen tulisi pystyä näkemään tarjotun aktivointitoimenpiteen yhteys omaan hyvinvointiinsa ja saada kokemus, että hän itse on valinnut tavoitteensa ja toimintatapansa.

Erilaiset kannustinloukut ovat suomalaisessa hyvinvointijärjestelmässä todellisia. Toimeentulotuen muodostamat taloudelliset loukut eivät tee työllistymistä aina kannattavaksi, mikä on merkittävä järjestelmän ongelma. Ihmisellä saattaisi olla intressi työllistyä, mutta ajatus siitä, että työllistyminen heikentää taloudellista tilannetta ja vähentää merkittävästi vapaa-aikaa, ehkäisee intressin mukaisen toiminnan. Ihmisen pitäisi saada kokea, että hänen osaamisellaan on merkitystä ja hän voi omien ponnistelujensa tuloksena lisätä omaa hyvinvointiaan. On sekä yksilöiden että yhteiskunnan intressien vastaista, että työkykyisen ihmisen työllistyminen ei taloudellisesti aina kannata. Intressien toteutuminen edellyttäisi, että työyhteisöön kuuluminen ja itsensä kokeminen hyödylliseksi ja arvokkaaksi yhteisön jäseneksi olisivat riittävän palkitsevia taloudellisen kannattavuuden lisäksi. Kaikki yhteiskuntapoliittiset kannustintoiimenpiteet, jotka eivät ota näitä tekijöitä huomioon, ovat yhteiskunnan resurssien tarkoituksetonta tuhlaamista.

## **Yhteiset intressit**

Edellinen pohdinta osoittaa, että inhimilliset kasvuolosuhteet ja yhteiskunnallinen tilanne vaikuttavat merkittävästi siihen, mihin ihminen on kannustettavissa. Mikäli ihmiselle ei ole kehittynyt pysyviä subjektiivisia intressirakenteita, myöskään objektiivinen kannustaminen ja aktivointitoimenpiteet eivät onnistu ja kannustimien toimivuus ja tehokkuus on sattumanvaraista. Kallen tarina osoittaa, että syrjäytynyttä nuorta on vaikea kannustaa, mikäli hänelle ei ole päässyt syntymään käsitystä hänelle hyvästä elämästä eikä näin ollen mitään intressiä. Moni syrjäytyneeksi määritelty nuori on kadottanut oman arvontuntonsa ja intressinsä edistää omaa tai kenenkään muunkaan hyvää elämää.

Etsivän nuorisotyön kenttätyöntekijät tekevät näitä havaintoja päivittäin. Heidän kokemustensa mukaan ainoa vaikuttava tapa työkennellä elämänsä suunnan ja merkityksen kadottaneen nuoren kans-



sa on luottamuksen rakentaminen ja sen mahdollistaminen, että hän oppii kiinnittymään aikuiseen. Nuorta ei enää jätetä omien vaihtuvien preferenssiensä varaan, vaan hän saa vahvan, läsnäolevan tuen ja avun. Sen turvin lähdetään selvittämään elämäntilannetta, hoidetaan asioita yhdessä eikä jätetä mitään sen varaan, että nuoren täytyisi liian varhain pystyä selviytymään yksin. Vasta kun intressi on hahmottunut ja on syntynyt luottamus omiin voimavaroihin, nuori haluaa itse toimia ja rakentaa parempaa tulevaisuutta. Jokaisella nuorella on halu kokea itsensä arvokkaaksi ja hyödylliseksi yhteiskunnan jäseneksi, jos hänen annetaan määritellä omanlaisensa hyvän elämän sisällöt. Tämä on eettisesti kaikkein kestäväntä ja kustannustehokkainta yhteiskuntapoliittista kannustamista.

Intressin rakentaminen on mahdollista sekä syrjäytyneiden nuorten että ikääntyvien pitkäaikaistyöttömien kanssa. Se vaatii vain uudenlaista työtettä, hyvinvointipalvelujen (sosiaali-, terveys-, työvoima-, koulutuspalvelujen) hallintokuntien rajat ylittävää kokonaisvaltaista asiakkaiden palvelemista sekä luottamusta ihmisen lähtökohtaiseen haluun osallistua yhteiskunnan toimintaan omilla taidoillaan ja kyvyillään. Aktivointipolitiikassa uudenlainen työote edellyttää asiakkaiden elämäntilanteen kokonaisvaltaista kuulemistä ja asiakkaan palveluun ja vastuutyöntekijään kiinnittymisen mahdollistamista. Asiakkaan elämäntilanteeseen vaikuttavat tekijät kuten asuminen, terveydentila ja erilaisten tukimuotojen kokonaisuus otetaan huomioon ja niitä kartoitetaan asiakkaaseen sitoutuneen työntekijän kanssa. Aktivointitoimenpiteiden asiakkailla on lukuisia eri kontakteja palvelujärjestelmään vuosikausien ajalta, mutta asiakas on silti saattanut kokea, ettei hän ole tullut kuulluksi tai autetuksi. Uudenlainen työote ottaa asiakkaan inhimillisen kokemuksen todesta ja varmistuu hänen kuulemisestaan. Työote mahdollistaa ihmisen kohtaamisen tavalla, jossa asiakas voi inventoida omia mahdollisuuksiaan ja kokea, että voi vaikuttaa oman hyvinvointinsa sisältöihin ilman ulkopuolisia pakkoja.

Keskeinen aktivoitumisen edellytys on aitojen mahdollisuuksien tarjoaminen siten, että ihminen voi kokea itsensä hyödylliseksi ja arvokkaaksi yhteiskunnan jäseneksi. Ihmisen on saatava tunnistaa itsensä toimijaksi – kohteena olemisen sijaan. Toimijuus syntyy kokemuksesta, että ihmistä arvostetaan ja hänellä on voimavaroja, joita hän voi käyttää yhteisönsä hyväksi. Mikäli ihminen on jatkuvasti vain toimenpiteiden passiivinen kohde tai niihin pakotettuna erilaisin sanktioin, hänelle ei muodostu käsitystä itsestään hyödyllisenä ja omaehtoisena toimijana. Ihminen saattaa jättäytyä toimenpiteiden kohteeksi ja erilaisten tukien varaan, koska hän ei usko mahdollisuuksiinsa osallistua työmarkkinoille ja yhteiskunnan toimintaan. Hän ei usko edistävänsä omalla toiminnallaan hyvinvointiaan.

Eettisesti kestävä aktivointi ja ihmisten intressien huomioiminen eivät edellytä mahdottomia toimenpiteitä eivätkä resursseja. On lukuisia esimerkkejä aktivoinnin onnistumisesta tilanteessa, jossa työtön ihminen saa omanarvontuntonsa takaisin ja hän kiinnittyy intressiinsä ja ryhtyy itse aktiivisesti edistämään työllistymistään. Vaikeasti oirehtivien nuorten saaminen suorittamaan peruskoulunsa loppuun, jatkamaan opintojaan ja työllistymään ei vaadi myöskään mahdottomia. Pelkästään nuoren luottamuksellisella kohtaamisella ja sillä, että hänen kanssaan toimii välittävä ja sitoutunut työntekijä, voidaan saada aikaan merkittäviä tuloksia. Aktivointipolitiikka, joka pitää ihmistä kohteen sijaan kumppanina ja ottaa hänen lähtökohtansa, resurssinsa ja intressinsä aidosti huomioon, voi osoittautua kaikkein kestävimmäksi, eettisimmäksi sekä kustannustehokkaimmaksi.

Eettisesti kestävä toiminta perustuu yhteisiin intresseihin. Yhteiskuntapoliittinen kannustaminen on eettisesti kestäväntä, jos se perustuu sekä subjektiivisten eli ihmisten omien intressien että objektiivisten eli yhteiskunnan intressien vahvaan yhteyteen. Mitä kauemmas ihmisten yksityiset intressit etäännyvät, sitä vaikeampi on saada ihmisiä osallistumaan yhteistoimintaan ja sitoutumaan yhteisiin tavoitteisiin.

## ***Kirjallisuus***

- Aristoteles 1989: Nikomakhoksen etiikka. Suomentanut Simo Knuuttila. Helsinki: Gaudeamus.
- Aristoteles 1991: Poliittikka. Suomentanut A.M. Anttila. Helsinki: Gaudeamus.
- Arnkil, Robert – Spangar, Timo – Jokinen, Esa 2012: Selvitys heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluista Pohjoismaissa sekä Alankomaissa, Iso-Britanniassa, Saksassa ja Ranskassa. TEM-raportti, Työ ja yrittäjyys, 10/2012
- Björklund, Liisa 2008: Kannustaminen ja moraalit – kannustamisen idea suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa 1990-luvulta. Verkkojulkaisu osoitteessa <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-10-5117-3>, Helsingin yliopisto.
- Björklund, Liisa – Sarlio-Siintola, Sari 2010: Inhimilliset toimintavalmiudet suomalaisessa hyvinvointipolitiikassa. Teoksessa: Hiilamo, Heikki – Saari, Juho (toim.) Hyvinvoinnin uusi politiikka: Johdatus sosiaalisiin mahdollisuuksiin. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu. Diakonia ammattikorkeakoulun julkaisusarja A Tutkimuksia 27.
- Hallamaa, Jaana 2012: Yhteistoiminnallisuuden etiikka (luennot ja julkaisematon käsikirjoitus) Helsingin yliopisto. Teologinen tiedekunta.
- Helsingin Diakonissalaitos 2012: Vamotsivän nuorisotyön projekti. Helsinki. <https://www.hdl.fi/fi/palvelut>
- Myrskylä, Pekka 2011: Nuoret työmarkkinoiden ja opiskelun ulkopuolella, työ ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 12/2011. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Nuorten yhteiskuntatutkimus. TEM, Työllisyys ja yrittäjäosasto 15.2.2012. Helsinki. [http://www.tem.fi/files/32352/Nuorten\\_yhteiskuntatutkimus\\_tyoryhman\\_raportti\\_\(2\).pdf](http://www.tem.fi/files/32352/Nuorten_yhteiskuntatutkimus_tyoryhman_raportti_(2).pdf) (luettu 5.3.2013).
- Platon 1999: Valtio. Suomentanut Marja Itkonen-Kaila. Keuruu: Otava.
- von Wright, Georg Henrik 2001: Hyvän muunnelmat (The Varieties of Goodness). Helsinki: Otava.



OSA III

Aktiivipolitiikka jatkuu  
TULEVAISUUS





KARI HÄMÄLÄINEN

## Aktivointipolitiikan talouspoliittiset tavoitteet, tulokset ja merkitys yhteiskunnassa

*K*ukaan ei kuitenkaan voi vastata kysymykseen,  
millainen aktivointijärjestelmä olisi yhteiskunnan  
kannalta paras mahdollinen.

Työttömien aktivointi on keppiä ja porkkanaa. Yhtäältä aktivointipolitiikka ehdollistaa työttömyysturvan saamisen. Työttömän on osoitettava ponnistelevansa uuden työpaikan löytämiseksi, ja samalla hänen työhalukkuuttaan testataan erinäisin tavoin. Toisaalta julkinen valta pyrkii kohentamaan työttömän työllistymismahdollisuuksia vaikuttamalla henkilökohtaisiin taitoihin, käteen jääviin työtuloihin ja yritysten työllistämiskustannuksiin. Velvoitteiden ja mahdollisuuksien painotukset vaihtelevat eri aikoina ja eri maissa. Nykyisellään tyypillisiä elementtejä eri maiden aktivointistrategioissa ovat (I) varhainen puuttuminen ja tiheä yhteydenpito, (II) työkyvyn ja työn etsinnän

---

Kiitän Anni Huhtalaa (VATT), Ulla Hämäläistä (KELA) sekä kirjan toimittajia kommentista ja parannusehdotuksista. He eivät luonnollisestikaan ole vastuussa mahdollisista tekstiin jääneistä virhetulkinnoista tai vääринymmäryksistä, vaan ne ovat täysin kirjoittajan omalla kontolla.

raportointi sekä valvonta, (III) suorat työosoitukset työttömille, (IV) yksilölliset aktivointisuunnitelmat tai työllistymissuunnitelmat ja (V) työvoimapolitiittiset toimenpiteet motivaation ja taitojen parantamiseksi (OECD 2007). Lähes kaikissa maissa aktivointipolitiikan runkona toimivat työvoimahallintoa ja työnhakijaa koskevat velvoitteet sekä velvoitteiden täyttämättä jättämisestä aiheutuvat seuraamukset.

Viimeaikainen keskustelu aktivointipolitiikasta on kytkeytynyt yhä selvemmin hyvinvointivaltion asemaan muuttuvassa maailmassa. Taustalla on perinteisten teollisuusmaiden kohtaama ja alati kiristynvä kilpailu hyödyke- ja panosmarkkinoilla. Syvenevä kansainvälistyminen ja tekninen kehitys horjuttavat talouden vanhoja tukijalkoja ja synnyttävät uusia tilalle. Mitä erilaisimmat alueet, toimialat ja ammattiryhmät kohtaavat siirtymävaiheen sopeutumisongelmia. Tässä ei ole kuitenkaan mitään uutta. Rakennemuutos on muokannut Suomea ja sen alueita jo moneen otteeseen historian saatossa. Uutta on sen sijaan rakennemuutoksen tapahtuminen hyvinvointiyhteiskunnassa, jossa ikääntyneen väestön osuus kasvaa nopeasti. Yhtäkkiä aiemmat työmarkkinoiden sopeutumiskeinot, kuten maastamuutto, julkisen sektorin kasvattaminen ja/tai työn tarjonnan rajoittaminen, eivät kuulosta kovinkaan houkuttelevilta. Jos olennaisesti yhä suurempi osa kansalaisista hyödyntää verotuloilla tarjottavia julkisia palveluja ja sosiaaliturvaa, niin sopeutumisprosessin toivoisi lisäävän verotulojen kerryttäjiä supistamisen sijaan. Hyvinvointiyhteiskunnalle siirtymisen passiivisesta, tulonjakoon pohjautuvasta sosiaalipolitiikasta kohti avoimille työmarkkinoille kurottavaa aktiivista sosiaalipolitiikkaa on kuitenkin pitkä matka. Kivuliaisuuden osoittaa erinomaisesti Saksassa toteutettu laajamittainen sosiaalipolitiikan aktivointi, joka kohtaa runsasta vastustusta vielä vuosikymmenen jälkeenkin (Eichhorst & Hemerijck 2010).

Moderni taloustiede lähestyy aktivointipolitiikkaa ensisijaisesti yksilön näkökulmasta. Taustalla ovat käsitykset julkisen sektorin kyvyistä korjata markkinoiden epätäydellisyyksiä, sosiaaliturvajärjestelmiin vääjäämättä liittyvät kannustinongelmat, yksilöiden mahdollisuudet

ja tarpeet tehdä erilaisia valintoja työmarkkinoilla sekä työmarkkinoiden institutionaaliset puitteet. Tässä artikkelissa hahmotellaan, mitkä ovat taloustieteen keskeiset teoreettiset perusteet aktivointipolitiikalle, mitä taloustieteellinen empiirinen tutkimus kertoo aktivoinnin vaikutuksista, miten laajoja ovat tutkimuksen tietovajeet ja mitä ongelmia ylipäättään politiikkatoimenpiteiden arviointiin liittyy.

## **Teoreettisia perusteita aktivointipolitiikalle**

Julkistalouden oppikirjat kertovat, miten julkinen valta kasvattaa yhteiskunnan hyvinvointia korjaamalla markkinoiden epäonnistumisia. Kuvitellaanpa, että työttömyysturvan tarjoaisikin yksityinen sektori. Vakuutusmarkkinoilla vakuutusten tarjoajien ja ostajien informaatio on epäsymmetristä, sillä yksittäiset ihmiset tietävät paremmin omat risksinsä ja mahdollisuutensa kuin vakuutusten tarjoajat. Yksityisiltä työttömyysvakuutusmarkkinoilta vakuutuksen ottaisivatkin ensisijaisesti korkean työttömyysriskin henkilöt, jolloin yritysten olisi nostettava vakuutusmaksuja korvauskustannusten kattamiseksi. Vakuutusmaksujen nousu puolestaan sulkisi järjestelmän ulkopuolelle kansalaisia, jotka haluaisivat vakuuttaa itsensä työttömyyden varalta, mutta jättävät sen tekemättä liiallisten vakuutusmaksujen takia. Julkinen valta kykenee korjaamaan epäsymmetrisen informaation aiheuttaman markkinoiden epäonnistumisen tekemällä työttömyysturvajärjestelmästä pakollisen kaikille. Pakollisessa järjestelmässä maksut voidaan asettaa väestön keskimääräisen työttömyysriskin tasolle, jolloin maksut jäävät yksityisiä markkinoita alhaisemmiksi.

Kaikissa vakuutusjärjestelmissä on sisäänrakennettu ristiriita avun riittävyuden ja vakuutettujen kannustinvaikutusten välillä. Työttömyysturvan eri muodot eivät tee tästä poikkeusta. Työtulojen verotus ja tulosidonnaiset etuusjärjestelmät alentavat työttömän työllistymisestä seuraavaa tulotason kasvua. Suomessa työttömyysajan etuuskisien poistuminen ja tuloverotuksen kiristyminen kumoavat lähes kaksi kolmasosaa työpalkan mukanaan tuomasta ansioiden kasvusta



(Honkanen ym. 2007). Kyseessä on keskimääräinen luku, ja erityisesti pienituloisilla työllistymisen kannustimet ovat vieläkin heikommät. Rahallisen hyödyn supistuessa vakuutetut saattavat kokea työllistymisen edut liian pieniksi, jolloin he työllistymisen sijaan jatkavat mieluummin sosiaalietuuksien nostamista. Tätä kutsutaan moraalikadoksi (Arrow 1963).

Aktivointipolitiikka vaikuttaa moraalikato-ongelmaan muuttamalla työttömyyden ja työllistymisen keskinäistä houkuttelevuutta. Lähemmin aktivointipolitiikan teoreettisiin perusteisiin voidaan puretua Eichhorstin ja muiden (2008) tapaan jakamalla aktivointitoimet kahteen ryhmään: pakotteisiin ja mahdollistajiin. Pakotteisiin lukeutuvat etuustasoon tai etuuden kestoon liittyvät muutokset, työttömyysetuuden ehdollistaminen aktiiviselle työnhauulle, ilmoittautumisvelvollisuudet, valvonta sekä työn tai aktivointitoimen vastaanottamisvelvoitteet. Työllistymistä mahdollistavia ja työllistymisen taloudellisia kannustimia parantavia aktivointitoimia ovat puolestaan klassiset aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet, työllistymisen rahalliset kannustimet sekä työnvälityksen palvelut.

## **Miksi pakotteet voisivat toimia?**

Yksinkertaisin ja nopein keino vähentää työttömänä pysymisen houkuttelevuutta on muuttaa työttömyysturvan kestoa ja/tai tasoa. Etuuksien heikentäminen ei kuitenkaan voi olla ainoa tapa aktivoida työttömiä, mikäli yhteiskunta ei halua vaikeuttaa kaikkein heikoimmassa asemassa olevien elämäntilannetta. Vaihtoehtona on testata yksilön työnhakuhaluukkuus asettamalla työnhakuun määrä- ja laatuvaatimuksia, valvomalla työttömän työnhakuponnisteluja sekä rankaisemalla työtöntä, mikäli hän ei noudata asetettuja velvoitteita. Viimekädessä työttömyysetuus voidaan kokonaan ehdollistaa osallistumisvaateelle, jolloin työnhakija joutuu etuuden saadakseen työskentelemään olennaisesti tavallista työsuhdetta heikommalla palkkatasolla (workfare,

joka on lyhennelmä sanoista work for your welfare)<sup>1</sup>. Erilaisille vaateille on yhteistä se, että ne alentavat työttömänä pysymisen houkuttelevuutta heikentämättä työllistymismahdollisuuksiltaan heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden rahallisia etuuksia.

Lyhyellä aikavälillä pakotteet vähentävät etuuksien käyttöä, jos osa hyvien työnsaantimahdollisuuksien henkilöistä poistuu sosiaaliturvan piiristä välttääkseen asetettuja vaateita (ks. jäljempänä luku Motivointivaikutukset). Pidemmällä aikavälillä myönteisiä vaikutuksia syntyy, jos aktivoinnin uhka ohjaa yksilöitä tekemään valintoja, jotka alentavat heidän sosiaaliturvatarpeitaan tulevaisuudessa (Besley & Coate 1992). Hyvä esimerkki tällaisesta voisi olla nuori, joka aktivoinnin uhkaamana ohjautuisi koulutuspolulle syrjäytymispolun sijaan. Tämänkaltaisissa ajatuskehikoissa julkisen vallan kannattaa paternalistisesti vaikkapa pakkotoimin ohjata ihmisiä tekemään pitkällä aikavälillä hyödyllisiksi tiedettyjä valintoja siitakin huolimatta, että pakotteet tuntuisivat heistä lyhyellä aikavälillä vastenmielisiltä. Rajan vetäminen aktivoinnin kireydelle on kuitenkin hankalaa. Liian löysä aktivointi ei poista helposti työllistyviä henkilöitä etuuksien saajien joukosta, ja toisaalta liian kireäksi mitoitettu aktivointi kohdentuu lopulta myös sellaisiin henkilöihin, joiden todelliset työllistymismahdollisuudet ovat vähäiset (OECD 2005).

## **Mahdollisuuksien parantaminen**

Jotta työtön henkilö voisi työllistyä, hänen tuottavuutensa on vastattava työmarkkinoilla vallitsevaa palkkatasoa. Yksittäisen työttömän kannalta tilanne on muuttunut aiempaa vaativammaksi, sillä työmarkkinoiden tuottavuusvaatimukset kasvavat jatkuvasti. Joidenkin arvioiden mukaan kehityksen taustalla ovat kansainvälistyminen ja taitoja suosiva teknologinen kehitys. Niiden vaikutuksesta työmark-

---

<sup>1</sup> Aktivointipolitiikan teoreettisia perusteita pohdittaessa on syytä mainita, että läheskään kaikissa taloustieteen teoreettisissa kehikoissa työvaateilla ei pystytä parantamaan yhteiskunnan hyvinvointia (ks. esim. Moffit, 2006).

kinoilla ei ole aiempaan tapaan tarjolla suorittavan työn vakansseja niille, joiden tuottavuus on vähäinen (Beckman ym. 1998). Järjestäytyneillä työmarkkinoilla ei ylipäätään esiinny kaikkein matalimpia palkkatarjouksia, sillä yleissitovat työehtosopimukset asettavat eri aloille minimipalkkatasot. Työmarkkinoiden vaatimusten kasvaessa etenkin pidempään työttömänä olleet ja tätä kautta tuottavuuttaan menettäneet työnhakijat eivät työllisty avoimille työmarkkinoille raujuillakaan työvelvoitteilla tai työttömyysturvan leikkauksilla.

Aktivointipolitiikassa on pakotteiden lisäksi oltava elementtejä, jotka kurovat umpeen työnhakijan tuottavuuden ja työmarkkinoiden palkkataso välistä kuilua. Toimet voivat kohdentua yksilön tuottavuuteen, työllistämisen kustannuksiin ja/tai työstä saataviin nettotuloihin. Yksilön tuottavuutta kasvattaakseen aktivointipolitiikka nojautuu klassisiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin, joita ovat työvoimakoulutus ja työkokemuksen tarjoaminen. Työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin kuuluu myös yrityksen työllistämiskustannusten alentaminen maksamalla yritykselle palkkatukea siihen oikeutetun henkilön palkkaamisesta. Rekrytointikustannuksiin vaikutetaan myös yleisemmin työnvälitystoiminnalla. Keräämällä keskitetysti tiedot yksittäisistä työpaikoista ja työnhakijoista lasketaan työntekijöiden etsimisestä yritykselle aiheutuvia kustannuksia, mikä puolestaan lisää työpaikkojen määrää koko taloudessa.

Mahdollistaviin aktivointimenetelmiin voitaneen lukea myös politiikkatoimet, jotka parantavat työnteon kannustimia verojärjestelmän välityksellä. Työtuloihin kohdentuvia verokannustimia rakennetaan ensisijaisesti matalimmille palkkatasoille, sillä työnverotuksen työllisyysvaikutukset syntyvät pääasiassa työhönohallitumispäätöksen kautta (Meghir & Phillips 2010). Suomessa tämä tapahtuu kunnallis- ja valtionverotuksessa tehtävien ansiotulovähennysten avulla. Ne kasvattavat käteen jäävää osuutta työtuloista ja tekevät täten työllistymisestä houkuttelevampaa. Palkkatuen ja ansiotulovähennyksen kohderyhmien työllistymismahdollisuuksissa on kuitenkin selvä ero. Kohdentuuhan työnverotuksen keventäminen ainoastaan sellaisiin

henkilöihin, jotka ylipäätään kykenevät työllistymään vallitsevalla palkkatasolla.

## **Aktivointipolitiikan vaikutukset**

Aktivointipolitiikan vaikutusten arvioimiseen tarvitaan aktivoinnin kohderyhmää vastaava vertailuryhmä, joka ei ole altistunut aktivoinnille. Muutoin aktivoinnin vaikutuksia ei ole mahdollista erotella muista työmahdollisuuksiin vaikuttavista tekijöistä, kuten vaikkapa koulutuksesta tai yleisestä talouskehityksestä. Suomessa tämänkaltaisiin asetelmiin nojautuvia tutkimuksia on tehty verrattain vähän, joten aktivointipolitiikan eri osien vaikutuksia arvioitaessa joutuu pitkälti nojautumaan ulkomaisiin tutkimuksiin. Systemaattisinta sosiaaliturvan aktivoinnin arviointi on ollut Yhdysvalloissa, jossa yhteiskuntatieteilijät ovat jo vuosikymmeniä satunnaistaneet koe- ja vertailuryhmät toisiaan vastaaviksi. Erot sosiaalipolitiikan kohderyhmissä ja sosiaaliturvan yleisyydessä kuitenkin rajoittavat Yhdysvaltojen yhteiskunnallisista kokeiluista kertyneen tutkimustiedon suoraa soveltamista Suomeen. Tuloksia onkin syytä täydentää Euroopasta ja Suomesta saaduilla tutkimustuloksilla sikäli, kun niitä on olemassa.

Yksi tapa jäsentää aktivointipolitiikan vaikutuksia on käsitellä aktivointia ajallisenä jatkumona. Calmfors (1994) jaotteli politiikan vaikutukset aktivointijaksoa edeltävään motivointivaikutukseen (uhkavaikutus), aktivointitoimien aikaiseen lukkiuttamisvaikutukseen sekä aktivoinnin jälkeiseen kvalifikaatiovaikutukseen. Motivointi- tai uhkavaikutus näkyy siinä, että työllistymismahdollisuuksiltaan hyvät työnhakijat työllistyvät juuri ennen aktivointijakson alkamishetkeä. Lukkiuttamisvaikutus johtuu toimenpiteen aikaisen työnhaun vähenemisestä, minkä johdosta osallistumisen aikana työllistyminen avoimille työmarkkinoille on heikkoa. Luonnollisesti kaikilla aktivoointitoimilla, kuten esimerkiksi työnhakuponnistelujen monitoroinnilla, vastaavaa vaikutusta ei ilmene. Kvalifikaatiovaikutukset kertovat puolestaan työllistymistä edistävien toimenpiteiden tehokkuudesta.

## Motivointivaikutukset

Yhdysvalloissa toteutettuja aktivointireformeja arvioivista tutkimuksista tulee voimakkaasti esille se, että aktivointiuudistukset vähentävät sosiaaliturvamenoja ensisijaisesti vähentämällä uusien etuuksiensaajien lukumäärää (Grogger 2003; Moffitt 2006). Huomattavasti vähemmän aktivointi vaikuttaa siihen, kuinka moni työnhakija poistuu sosiaalietuuksien piiristä. Uhkavaikutus näyttäisi olevan yleismaailmallinen ilmiö, sillä vastaavia tuloksia on ilmennyt useissa eurooppalaisten aktivointiuudistusten vaikuttavuusarvioinneissa. Motivointivaikutusten olemassaoloon viittaavat myös lukuisat eri maiden työttömyysturvaa koskevat tutkimustulokset, joiden perusteella työttömien työllistyminen kiihtyy juuri ennen työttömyysturvan tasoa alentavaa porrasta (Fredriksson & Holmlund, 2006).

Toinen Yhdysvaltojen kokeiluista kumpuava havainto on, että pakolliset ja sanktioin höystetyt aktivointijärjestelmät ovat vapaaehtoisia järjestelmiä tehokkaampia. Paljon vähemmän tiedetään kuitenkin siitä, miten voimakasta aktivointia kannattaa harjoittaa. OECD:n (2005) mukaan työvaateiden asettamisessa on syytä olla maltillinen. Vaateiden noudattamatta jättämisestä aiheutuvat sanktiot lankeavat helposti henkilöille, joilla työllistymisen esteet ovat vakavimpia (ks. myös Daguerre & Etherington 2009). Lisäksi kireä aktivointi sanktioineen saattaa heikentää työhönsä tyytymättömien halua vaihtaa työpaikkaansa, jolloin väärinmitoitettun aktivointipolitiikan vaikutukset leviävät myös työssäkäyviin. Tässä kohdin on tosin syytä mainita, että Fredriksson ja Holmlund (2006) esittelevät katsauksessaan toisenlaisiakin tuloksia. Niiden perusteella velvoitteiden noudattamatta jättämisestä aiheutuneet rangaistukset ovat nopeuttaneet työttömien työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Keskenään ristiriitaiset havainnot kertovat siitä, että tutkimustiedossa on tässä kohdin vielä melkoinen aukko. Emme tiedä kovin hyvin, miten rangaistukset vaikuttavat, poistaako vastikkeellistaminen sosiaalietuuksien saajista nimenomaan kaikkein helpoimmin työllistyvät henkilöt ja millaista aktivointipolitiikkaa yhteiskunnan kannattaisi harjoittaa.

## Aktivointijakson aikaisten toimenpiteiden vaikutukset

Yksittäisistä aktivointitoimista on vuosien varrella kertynyt kymmenittäin tutkimuksia, joissa pyritään erottamaan toimenpiteen todellinen vaikutus muista seikoista, jotka vaikuttavat henkilöiden mahdollisuuksiin. Näistä tutkimustuloksista on koottu ansiokkaita katsausartikkeleita sekä meta-analyysejä, joiden johtopäätökset ovat melko yhteneväisiä (Kluve 2010; Card ym. 2010). Tulokset ovat myös melko hyvin linjassa suomalaisten arviointitutkimusten kanssa siltä osin kuin Suomessa vastaavia tuloksia on ylipäättään saatavissa.

Tutkimustulosten perusteella klassisilla aktiivisilla työvoimapolitiisilla toimenpiteillä, joihin lukeutuvat erilaiset työvoimakoulutus- ja työllistämistoimet, on lukkiuttamisvaikutuksia. Toimenpiteet kestävät tyypillisesti joitakin kuukausia, ja tänä aikana osallistujat työllistyvät vertailuryhmää heikommin. Heikoimmat osallistumisen jälkeiset vaikutukset on havaittu olevan julkisen sektorin tukityöllistämistoimilla. Tutkimukset osoittavat, että niillä ei ole juuri minkäänlaista itsenäistä vaikutusta osallistujien myöhempään työmarkkinauraan. Joidenkin tutkimusten mukaan työttömät olisivat jopa työllistyneet paremmin avoimille työmarkkinoille, jos he eivät olisi olleet julkisen sektorin tukityöllistäminä.

Hieman parempia vaikutuksia on tullut työnhakua kiihdyttävistä aktivointitoimista. Useissa tutkimuksissa työnhakukurssit, ammatinvalinnanohjaus, monitorointi ja sanktiot ovat lisänneet työllistymistä etenkin lyhyemmällä aikavälillä. Suomen kohdalla tosin työnhakokoulutus on osoittautunut yksittäisenä aktivointitoimena melko tehottomaksi (Hämäläinen ym. 2008). Tarkasteluajanjakson pidentyessä työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset alkavat parantua verrattuna muihin aktivointitoimiin. Lähes poikkeuksetta myönteisimmät työllisyysvaikutukset on kuitenkin havaittu olevan yksityisellä sektorilla tapahtuvalla tukityöllistämällä. Työllisyysvaikutukset jäävät tosin tällöinkin sen verran pieniksi, etteivät työvoimapolitiiset toimenpiteet yksinään kykene ratkaisemaan työttömyysongelmaa (Martin 2000; Forslund & Krueger 2010).

Yksityisen sektorin tukityöllistämisestä puhuttaessa kannattaa nostaa esille Yhdysvalloissa suoritetuissa kokeiluissa saatu mielenkiintoinen havainto, jonka mukaan rahalliset kannustimet kannattaisi kohdentaa yrityksen sijaan yksilöille (Blundell 2001). Suomesahan toimitaan täsmälleen päinvastoin eli palkkatuki maksetaan yrityksille. Näennäinen ristiriita selittyy pitkälti aktivointipolitiikan ajatteluerolla. Angloamerikkalaisessa ajattelussa aktivointipolitiikalla pyritään ensisijaisesti ohjaamaan työttömät nopeasti työn syrjään kiinni (work first), minkä johdosta varsin usein työnhakijan ensimmäinen työpaikka on matalapalkkainen osa-aikatyö. Palkkatason kohottamisen pääasialliseksi moottoriksi on puolestaan osoittautunut työpaikan vaihtaminen, ja tämä on helpompaa rahallisen kannustimen liikkua työpaikan vaihtajan mukana. Suomessa yritykselle maksettavan palkkatuen lähtökohtana lienee se, että tukityöllistetty joko työllistyy tukijakson jälkeen tukityöllistävään toimipaikkaan tai hänen tuottavuutensa kohoaa sijoituksen seurauksena siinä määrin, että hän työllistyy markkinahintaan johonkin toiseen toimipaikkaan.

Tutkimustietous on vähäisempää pohdittaessa sitä, eroavatko aktivointitoimenpiteiden yksilölliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset toisistaan. Työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin osallistumisen syrjäyttämisaikutukset voitaneen olettaa melko vähäisiksi. Tutkimustulosten perusteella toimenpiteet eivät paranna kovin paljoa osallistujien työllistymismahdollisuuksia, joten niillä ei voi olla myöskään suuria toimenpiteen jälkeisiä syrjäyttämisaikutuksia. Aktivointitoimenpiteiden aikana kuitenkin tapahtuu syrjäyttämistä, jos julkisen tuen avulla suoritetaan työtehtäviä, joiden tekemiseen palkattaisiin henkilöitä ilman tukeakin. Kovin hyvää tietoa ilmiön yhteiskunnallisesta merkityksestä ei kuitenkaan ole olemassa. Suoranaisten syrjäyttämisaikutusten lisäksi julkisen intervention kustannuksia nostaa ns. kuollut paino (deadweight loss), jota syntyy tarjottaessa aktivointitoimia henkilöille, jotka työllistyisivät ilman erityisiä toimiakin tai jotka eivät muutoin tarvitse toimenpiteitä. Kuollutta painoa voidaan hahmotella yksilötason vaikuttavuusarvioiden avulla. Jos toimenpiteeseen osallis-

tuvien ja heitä vastaavan vertailuryhmän työllisyysosuuksissa ei ole havaittavia eroja, johtuu osallistujien työllistyminen kokonaisuudessaan jostakin muusta kuin tarjotusta toimenpiteestä.

Julkisen sektorin aktivointitoimilla voi olla myös laajempia yleisen tasapainon vaikutuksia. Nämä pidemmän aikavälin vaikutukset riippuvat olennaisesti siitä, miten julkisen vallan interventio vaikuttaa palkkojen sopeutumiseen. Jos aktivointitoimet kasvattavat työvoiman tarjontaa, yritysten työvoimakustannukset laskevat ja työllisyys lisääntyy koko talouden tasolla. Toisaalta aktivointi voi myös kasvattaa työntekijöiden palkkavaateita järjestäytyneillä työmarkkinoilla, jos aktivointitoimenpiteet alentavat työttömyyden kustannuksia tarjoamalla työttömyysturvaa paremman korvaustason tai mahdollistamalla ansiosidonnaisen työttömyysturvan uusiutumisen. Taustajatus on se, että työttömyyden haittojen alentuessa työntekijäjärjestöt eivät olisi enää niin huolissaan työttömyyden kasvusta. Tällöin ne voisivat hyväksyä korkeamman palkkatason yhteydessä korkeamman työttömyyden. Ammattiyhdistysliike näyttää kannattavan aktiivista työvoimapolitiikkaa, joten se tuonee heille jotain lisäarvoa. Missä määrin tämä on heijastunut palkkaneuvotteluihin ja sitä kautta työttömyyslukuihin onkin jo toinen seikka. Aktiivisen työvoimapolitiikan palkkavaikutuksia tutkittiin jonkin verran aikasarja-aineistojen avulla 1990-luvulla, mutta kovin vakuuttavaa näyttöä menetelmä ei kykene tarjoamaan.

## **Pitkäaikaistyöttömien aktivoinnin yhteiskunnallisesta merkityksestä Suomessa**

Työllisyysasteen kohottaminen on talouspolitiikan keskiössä pohdittaessa julkisen vallan mahdollisuuksia ylläpitää nykyisenlaista sosiaaliturvajärjestelmää tilanteessa, jossa väestö ikääntyy ja tuottavuuden kasvuvauhti vaikuttaa hiipuvan. Aiemmin on jo tullut selväksi, että sosiaalietuuksien aktivoinnille voidaan löytää varsin hyviä perusteluja ja ainakin periaatteellisella tasolla aktivointipolitiikalla on mahdollista



vaikuttaa useampiin talous- ja yhteiskuntapolitiikan ongelmakohtiin. Parhaimmillaan yhteiskunta voisi ohjata lyhyen aikavälin hyötyjään ajattelevia kansalaisia heidän tulevaisuutensa kannalta paremmille poluille ja samalla auttaa vaikeuksiin ajautuneita henkilöitä palaamaan työmarkkinoille. Aktivointipolitiikan varsinaiset vaikutukset ovat kuitenkin pitkälle empiirisiä kysymyksiä, ja tältä osin aktivoinnin kaikki osat eivät aina näyttäyty kovin hyvässä valossa.

Aktivointipolitiikan heikohko vaikuttavuus koskee mitä ilmeisimmin myös Suomessa vuonna 2006 voimaan tullutta pitkäaikaistyöttömien aktivointiuudistusta. Tutkimustulosten perusteella on syytä epäillä, että aktivointiuudistuksen aikoihin sijoittuva pitkäaikaistyöttömyyden vähentyminen on johtunut muista tekijöistä kuin itse uudistuksesta. Yli 500 päivää työmarkkinatuella olleiden aktivointiuudistuksella ei nimittäin havaittu motivaatio- tai uhkavaikutuksia (Hämäläinen ym. 2009; Tuomala 2011). Näiden tulosten perusteella pitkäaikaistyöttömien ensisijaiset työllistymisvaikeudet ovat muualla kuin työhalukkuudessa. Tulkintaa tukee entisestään se, että pitkäaikaistyöttömien kohdalla aktivoinnista kieltäytymiselle luotiin aiempaa tiukemmat henkilökohtaiset sanktiot. Kieltäytyminen johti työtömyysturvan menettämiseen aina työssäoloehdon uudistamiseen saakka.

Pitkäaikaistyöttömien aktivointiuudistus piti sisällään myös valtion ja kuntien välisten vastuiden ja rahavirtojen uudelleenjärjestelyä. Uudistuksen jälkeen kunnat ovat veloitettuja maksamaan puolet työmarkkinatuen kustannuksista siltä osin kuin yli 500 päivää työmarkkinatuella olleet eivät osallistu aktivointitoimiin. Vastaavasti perustoimeentulotuen kustannukset jaettiin puoliksi valtion ja kuntien kesken kustannusperusteisen valtio-osuusjärjestelmän välityksellä. Tavoitteena oli saada kunnat voimakkaammin mukaan pitkäaikaistyöttömyyden vähentämistalkoisiin. Rahoitusuudistus sai esimerkiksi Kinnulan työllistämään kaikki kunnan pitkäaikaistyöttömät joko maatiloille, yrityksiin tai kunnan omaan sosiaaliseen yritykseen. Aktivointitoimista avoimille työmarkkinoille siirtymisen vaikeutta ku-

vaa hyvin se, että Kinnulan säästöajatuksista lähtenyt toiminta on jouduttu supistamaan kustannusten kasvun vuoksi. Vieläkin kokonaisvaltaisempi työllistämiskokeilu on meneillään Paltamossa, jossa tavoitellaan kaikkien kunnan työttömien työllistämistä. Kokeilussa työllistäminen tapahtuu Paltamon työvoimayhdistyksen ylläpitämän työvoimatalon kautta. Myös Paltamossa aktivoitujen työttömien siirtyminen avoimille työmarkkinoille vaikuttaa jääneen melko vaisuksi. Lopullinen arvio valmistuu vuoden 2013 lopussa, jolloin ilmestyy Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen vetämän arviointitutkimuksen raportti Paltamon mallin vaikutuksista.

Kaiken kaikkiaan Suomessa vuonna 2006 toteutettu pitkäaikaisyöttömien aktivointiuudistus on monin tavoin ongelmallinen ja jäänee yhteiskunnalliselta merkitykseltään kovin vähäiseksi. Siinä aktivointi tapahtuu työhalukkuuden testaamisen suhteen auttamattomasti liian myöhään, mikä selittää motivointivaikutusten puuttumisen. Aktivointiuudistus tosin kasvatti yli 500 päivää työmarkkinatuella olleiden osallistumista työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin, eikä aktivointiasteen kasvun todellisia vaikutuksia ole vielä vaikuttavuustutkimuksin arvioitu. Mittaviin työllisyysvaikutuksiin voinee kuitenkin suhtautua varauksella. Aktivointiastetta on nostettu samoilla toimenpiteillä, joihin valtaosa pitkäaikaistyöttömistä on osallistunut jo aiemminkin. Niiden vaikuttavuus ei voi olla kovin korkealla tasolla. Kaiken lisäksi pitkäaikaistyöttömille suunnatut sanktiot ovat ankaruudeltaan lyhytaikaistyöttömiä voimakkaampia. Jos pitkäaikaistyöttömien työllistymismahdollisuudet ovat lyhytaikaistyöttömiä heikommat, niin oikeudenmukaisuuden kannalta sanktioiden kuvittelisi olevan lievempiä tai korkeintaan vastaavia kuin muillakin työttömillä.

## Lopuksi

Aktivointi on tullut jäädäkseen. Suomessa aktivointia on kiristetty pala palalta sosiaaliturvan eri osissa ilman yhtä suurta sosiaalipoli-

tiikan aktivointireformia. Muiden maiden kokemusten perusteella kokonaisvaltaisempi aktivointireformi tulee ajankohtaiseksi vasta työttömyyden pysyessä jatkuvasti korkealla tasolla, pitkäaikaistyöttömyyden hiljalleen yleistyessä sekä sosiaaliturvamenojen kasvaessa. Hyvänä esimerkkinä tästä kehityksestä toimii Saksa, jossa talouskasvu vuosina 1991–2003 oli vain noin puolet Iso-Britannian talouskasvusta ja jossa tämän seurauksena työttömyysaste pysyi sitkeästi kaksinumeroisissa luvuissa (Jacobi & Kluge 2007). Kehityksen seurauksena perinteinen tulonsiirtoihin pohjautuva hyvinvointivaltio tuntui saavuttavan jonkinlaisen rajapyykin, jonka jälkeen kova poliittinen vääntö johti suomalaisittain katsottuna rajuihin aktivointiuudistuksiin<sup>2</sup>.

Kokonaisvaltainen aktivointiuudistus ei ole mikään läpihuutojuttu. Jos yhteiskunta todellakin asettaa tavoitteekseen kaikkien aktivoimisen, niin uudistuksen yhteydessä on vääjäämättä keskusteltava myös työmarkkinoiden joustavuuden lisäämisestä, matalapalkkatöistä, erilaisten työmarkkinoilta pois johtavien reittien tukkimisesta, toimeentuloturvan ja työttömyysturvan kytköksistä, koko sosiaaliturvajärjestelmän aktivoinnista mukaan lukien työkyvyttömyyseläkkeet, työn vastaanottamisen esteistä sekä alueellisen ja ammatillisen liikkuvuuden esteistä. Kukin näistä kohdista on jo yksittäisenä keskustelunavauksena räjähdysherkkä aihe tuotavaksi työmarkkinajärjestöjen neuvottelupöytään – työmarkkinoiden kokonaisuudistuksesta puhumattakaan. Tästäkin huolimatta mainitut kohdat sisältyivät Saksan ns. Hartz-uudistuksiin, jotka vei läpi vielä punavihreä hallituskoalitio.

Muiden maiden suurellisten aktivointireformien toteutuminen Suomessa ei ainakaan tällä hetkellä tunnu kovin todennäköiseltä sosiaalipolitiikan kehityskululta. Mitä luultavimmin tulevaisuus tuo mukanaan työttömyyteen ja työkyvyttömyyteen liittyvien etuuk-sien saantiehtojen kiristystä ja valvonnan tiukentumista. Saksan

---

2 Rajuilla uudistuksilla tarkoitetaan tässä yhteydessä mm. ansiosidonnaisen työttömyysturvan keston lyhentämistä, työmarkkinatuen ja toimeentulotuen yhdistämistä, työvelvoitteen (workfare) toteuttamista julkisen sektorin yhden euron työpaikoin ja osa-aikaisten työpaikkojen lisäämistä verohelpotuksin. Tarkemmin Saksan uudistuksia on käsitelty mm. Jacobi ja Kluge (2007) sekä Eichhorst ym. (2008) ja (2010).

esimerkki osoittaa kuitenkin sen, että työmarkkinoiden reformia ei voida pitää täysin poissuljettuna vaihtoehtona. Jos kaikenkattava aktiivointiudistus ilmestyy jossakin vaiheessa suunnittelupöydälle, on suunnittelijoiden syytä varautua useamman vuoden odotukseen ennen mittavampien talouspoliittisten hyötyjen syntymistä. Onnistuessaankaan kokonaisvaltainen sosiaalipolitiikan aktiivointiudistus ei tosin olisi pelkkää auringonpaistetta. Varjopuolelta löytyisi tuloerojen kasvua ja työssäkäyvien köyhyyden yleistymistä. Kehitys voisi toki olla tilapäistä ja kadota hiljakseen nykyisten etuusiensaajien poistuessa etuuksien piiristä. Mitä luultavimmin eriarvoisuuden syventyminen jäisi kuitenkin pysyväksi ilmiöksi. Tätä kautta syntyvien ongelmien seurauksia ja niiden hoitamista on syytä pohtia hyvissä ajoin, mikäli aktiivointipolitiikan uutta tulevaisuutta ryhdytään vakavissaan joskus suunnittelemaan.

Sosiaalipolitiikan aktivoinnista on helppo puhua, mutta totuus on kuitenkin se, että meillä on kovin vähän tieteellisesti pitävää näyttöä suomalaisten aktiivointitoimien tehosta. Emme tiedä kovin hyvin, missä määrin työttömiä ja muita työllisyyden ulkopuolella olevia ryhmiä kannattaisi aktivoida. Milloin aktiivointi pitäisi aloittaa ja miten kauan sitä pitäisi jatkaa? Mitä aktivoinnin tulisi pitää sisällään? Miten ylipäätään aktiivointipolitiikka pitäisi sovittaa Suomen työmarkkinoille ja suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän ominaispiirteisiin? Millaisia sanktioita aktiivointitoimien noudattamatta jättämisestä pitäisi langettaa? Taloustieteen perusteella aktiivointipolitiikalla on kaikki mahdollisuudet parantaa yhteiskunnan ja jopa itse aktivoitavien hyvinvointia. Kukaan ei kuitenkaan voi vastata kysymykseen, millainen aktiivointijärjestelmä olisi yhteiskunnan kannalta paras mahdollinen. Yhteiskuntatieteellisellä tutkimuksella olisi työkalupakissaan menetelmiä, joiden avulla useisiin vastaamattomiin kysymyksiin voitaisiin saada vastaus. Olisi toivottavaa, että niitä joskus vielä käytettäisiin. Siten päästäisiin eroon ainakin osasta sokkoaktiivointia ja kohti yhtenäisempää ja oikeudenmukaisempaa aktiivointipolitiikkaa.

## Kirjallisuus

- Arrow, Kenneth. J. 1963: Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care, *American Economic Review* 53, 941–973.
- Bekman, Eli – Bound, John – Machin, Stephen 1998: Implications of Skill-Biased Technological Change: International Evidence, *The Journal of Economics*, vol. 113, 1245–1279.
- Besley, Timothy – Coate, Stephen 1992: Workfare versus Welfare: Incentive Argument for Work requirements in Poverty-Alleviation Programs, *The American Economic Review*, 82, 249–261.
- Blundell, Richard 2001: Welfare-to-Work: Which Policies Work and Why? *Proceedings of the British Academy*, 117, Oxford University Press.
- Calmfors, Lars 1994: Active Labour Market Policy and Unemployment: A Framework for the Analysis of Crucial Design Features, *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Paper No. 15*, OECD, Paris.
- Card, David – Kluge, Jochen – Weber, Andrea 2010: Active Labour market Policy Evaluations: A Meta-analysis, *Economic Journal*, 120, 452–477.
- Eichhorst, Werner – Grienberger-Zingerle, Maria – Konle-Seidl, Regina 2008: Activation Policies in Germany: from Status Protection to Basic Income Support. In: Walter Eichhorst – Maria Grienberger-Zingerle – Regina Konle-Seidl (eds.) *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*, Springer, Berlin.
- Eichhorst, Werner – Grienberger-Zingerle, Maria – Konle-Seidl, Regina 2010: Activating Labor Market and Social policies in Germany: From Status Protection to Basic Income Support, *German Policy Studies*, 6, 65–106.
- Eichhorst, Werner – Hemerijck, Anton 2010: Welfare and Employment: A European Dilemma? In: Alber, Jens– Gilbert, Neil (eds.) *United in Diversity: Comparing Social Models in Europe and America*, Oxford University Press.
- Daguerre, Anne – Etherington, David 2009: Active Labour market Policies in International Context: What Works Best? Lessons for the UK, Working paper No. 59 Department of Work and Pensions, London.
- Forslund, Anders – Krueger, Alan 2010: Did Active Labor Market Policies Help Sweden Rebound from the Depression of the Early 1990s? In: Richard B. Freeman, Birgitta Swedenborg and Robert Topel (eds.): *Reforming the Welfare State: Recovery and Beyond in Sweden*, The University of Chicago Press.
- Fredriksson, Peter – Holmlund, Bertil 2006: Improving Incentives in Unemployment Insurance: A Review of Recent research, *Journal of Economic Surveys*, 357–386.
- Grogger, Jeffrey 2003: Welfare Transitions in the 1990s: The Economy, Welfare Policy, and the EITC, NBER Working Paper No. 9472
- Honkanen, Pertti – Jäntti, Markus – Pirttilä, Jukka 2007: Työn tarjonnan kannustimet Suomessa 1995–2004. Teoksessa: *Rekrytointiongelmät, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 4/2007*, Helsinki.
- Hämäläinen, Kari – Tuomala, Juha – Ylikännö, Minna 2009: Työmarkkinatuen aktiivisuuden vaikutukset, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 7/2009, Helsinki.
- Hämäläinen, Kari, Uusitalo, Roope – Vuori, Jukka 2008: Varying biases in matching estimates: Evidence from two randomized job search training experiments, *Labour Economics* 15, pp. 604–618.
- Jacobi, Lena – Kluge, Jochen 2007: Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany, *Zeitschrift für Arbeitsmarkt Forschung – Journal for Labour*

- Market Research, 40, 45–64.
- Kluve, Jochen 2010: The Effectiveness of European Active Labor Market Programs, *Labour Economics*, 17, 904–918.
- Martin, John P. 2000: What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences, *OECD Economic Studies*, No. 30, 79–113.
- Meghir, Costas – Phillips, David 2010: Labour Supply and Taxes. In: T. Besley – R. Blundell – M. Gammie – J. Poterba (eds.) *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*, Oxford University Press.
- Moffitt, Robert 2006: Welfare Work Requirements with Paternalistic Government Preferences, *Economic Journal*, 116, F441–F458.
- OECD 2005: *Labour Market Programmes and Activation Strategies: Evaluating the Impacts*, OECD Employment Outlook, Paris.
- OECD 2007: *Activating the Unemployed: What Countries Do?* OECD Employment Outlook, Paris.
- Tuomala, Juha 2011: The Threat Effect of Mandatory Programmes in Finland, *Labour*, 25, 508–527.

MATTI SIHTO

## Työllisyys- ja aktivointipolitiikan tulevaisuuden näkymiä



*aktivointipolitiikalle löytyy tilausta.*

Tulevaisuuden politiikan hahmottelua ei voi rakentaa vain katsomalla peruukspeiliin. Ilman lähtötilanteen ja kehityksen erittelyä tulevaisuuden ennakointi on kuitenkin tyhjän päällä ja luiskahtaa helposti silkan mielikuvituksen puolelle. Yritänkin ensinnä arvioida syitä aktivointipolitiikan voittokulkuun. Tarkastelen tekijöitä, jotka ovat aktivoinnin esiin nostaneet ja sen kulun mahdollistaneet. Erittely painottuu yhteiskunnallisiin ongelmiin ja ideaalisiin, muun muassa tutkimusten esille nostamiin, tekijöihin. Myös aktivointipolitiikan vaikutuksilla on merkityksensä. Vasta tältä pohjalta uskallan esittää joitakin arvioita aktivointipolitiikan tulevaisuudesta.

Aktivointistrategia on kansainvälinen luomus. Artikkelissa painottuvatkin kansainvälisen tason strategiakehittelyt. Aktivoinnissa on keskeistä aktiivisen työvoimapolitiikan ja työttömyysetuuksien (myöhemmin laajemminkin sosiaalietuuksien) suhde. Arvioitaessa aktivointistrategian vahvuuksia on olennaista pohtia, mitä eroja ja yhtäläisyyksiä aktivoinnilla on aktiivisen työvoimapolitiikan kanssa ja mitä seurauksia niillä on aktivoinnille. Kansallisia erityispiirteitä sivuan tarkastelussani vain ohimennen.

Erityisesti viime vuosikymmen on todistanut aktivointipolitiikan voittokulkua. On vahvat perusteet ennakoida aktivointipolitiikan vain voimistuvan. Aktivoinnin konkreettinen sisältö, kuten sen rankaisuus tai kannustavuus, riippuu kuitenkin monista tekijöistä. Näistä vähäpätöisin ei ole kysymys aktivoinnin edellyttämistä resursseista ja aktivoinnin vaikuttavuuden rajoista.

Ensinnä on kuitenkin täsmennettävä, mitä aktivoinnilla tässä tarkoitetaan. Maineikkaalla nimellä on monia sisältöjä.

## **Tarkkailla ja rangaista**

Amparo Serrano Pascual (2007) on esittänyt, että yhteiskunnallisten toimijoiden muuttunut voimasuhde on johtamassa Euroopassa hyvinvointimallien perinpohjaiseen regulatiiviseen uudelleen arviointiin ja uuden aktivointiparadigman syntyyn. Hänen mukaansa tämä paradigma ulottuu pidemmälle kuin vain työmarkkinainterventioihin. Paradigma määrittelee, ”mikä on normaalia työssä”. Se määrittelee uudelleen kansalaisuuden, ymmärtämyksemme oikeasta ja oikeutetusta kuin myös sen, mitä oikeuksia ihmisillä on ja mihin saakka valtiointerventio on mahdollista.

Aktivointiparadigmaa luonnehtii hänen mukaansa kolme perustavaa piirrettä.

1. Yksilöity lähestyminen: pikemmin kuin luoda sopivat poliittiset olosuhteet vallan reilulle uudelleen jaolle, tavoitteena on muuttaa yksilön käyttäytymistä, motivaatiota ja asenteita. Tarjontapolitiikassa tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että köyhyyden vastaisen taistelun sijaan huomio kohdistetaan etuuksista riippuvaisena olemisen vähentämiseen. Nämä politiikat suosivat interventioiden kasvavaa yksilöllistämistä (räätälöidyt palvelut) ja etuuksien saajien suurempaa mukanaoloa. Interventioiden ehdollinen ja rankaiseva luonne korostuu.
2. Paino työllisyyteen: standardiratkaisu useimpiin yksilöllisiin ja sosiaalisiin ongelmiin on työn löytäminen. Poliitikka tähtää yks-



silön käyttäytymisen muuttamiseen tarjoamalla kannusteita, vakuuttelua ja motivointia. Termi ”turvallisuus” (suojelu riskejä vastaan) on nyt muuttumassa muotoon ”kyky sopeutua muutokseen”. Huomio on pikemminkin kansalaisuuden taloudellisissa kuin poliittisissa tai sosiaalisissa aspekteissa.

3. Sopimuksellisuus pääperiaatteena: kansalaisten oikeudet ovat nyt riippuvaisia heidän työllisyyttä koskevista asenteistaan ja käyttäytymisestään. ”Molemminpuolisuus” on vahvistettu, ja ”ansaittu” tulee kansalaisuuden legitimitetin pönkittämisen perusperiaatteeksi.

Serrano Pascualin erittelyjen seuraaminen veisi tässä liian hienojakoisiin tarkasteluihin. Lähtökohdaksi otetaankin pelkistetyn, aktiivintistategian keskeisiin piirteisiin pitäytyvä aktiivoinnin luonnehdinta. Se ei ole ristiriidassa Serrano Pascualin näkemyksen kanssa, ja seuraavia arviointeja suhteutetaan myös hänen näkemyksiinsä.

Jochen Clasen ja Daniel Clegg ovat määrittäneet aktiivoinnin suppeasti siten, että se sisältää tiiviimpien yhteyksien kehittämisen työttömyysturvapolitiikan ja aktiivisen työvoimapolitiikan välille. Laajemmin aktiivoinnissa on kyse työmarkkinoille tulon ja osallistumisen lisäämisestä ja työkäisten etuusiensaajien (varhaiseläke, työkyvyttömyyseläke, pitkäkestoinen sairauspäiväraha) tilapäisen työmarkkinoilta poistumisen vähentämisestä. Aktiivointi merkitsee usein sitä, että vakiintuneiden hyvinvointioikeuksien ehdoksi asetetaan pyrkimys etsiä työtä. (Clasen & Clegg 2006.)

OECD:ta voitaneen pitää aktiivintistategian voittokulun keskeisenä vauhdittajana Euroopassa. Järjestön (OECD 2007) mukaan strategia kohdistuu suoranaisesti yksilöihin, heidän motivaationsa ja toimintansa muuttamiseen. Aktiivoinnissa on keskeistä rohkaista työnhakijoita työnhaussa tai taitojensa parantamisessa. Strategiasa sovelletaan ”molemminpuolisten velvoitteiden” periaatetta. Kun arvioidaan erityisesti sitä, miten työttömyysturvan saajat täyttävät aktiivisuutta edellyttävät turvansaantikriteerit, on tarvittaessa käytettävä sanktioita. (OECD 2007.) Järjestö onkin todennut aktiivintioh-

jelmien eroavan vapaasta työvoimapalvelusta siten, että osanotto on pakollista (OECD 2005). Aktivoinnilla on enenevässä määrin viitattu työttömyysturvan ohella myös sosiaaliturvaan, työttömien ohella ei-aktiiviisiin, sosiaalietuuksia saaviin henkilöihin (mm. OECD 2012).

Yhteenvetona voisi todeta, että aktivoinnissa on ensinnäkin kyse työttömyys- ja sosiaaliturvan työllistymiseen tähtäävien ehtojen lisäämisestä ja/tai saattamisesta käytäntöön. Toisaalta on kyse työllistymistä edistävien valmiuksien kuten motivaation ja ammattitaidon parantamisesta sekä aktiivitoimiin osallistumisen velvoittavuuden lisäämisestä.

## **Aktiivinen työvoimapolitiikka**

Aktivointistrategia ei ole putkahtanut esiin tyhjästä. Sen suhde erityisesti aktiiviseen työvoimapolitiikkaan on läheinen. Voi jopa kysyä, mitä eroa niiden välillä on. Pohdittaessa aktivointistrategian menestymisen syitä onkin sen suhde aktiiviseen työvoimapolitiikkaan keskeinen.<sup>1</sup>

Aktiivisessa työvoimapolitiikan strategiassa (lyh. ATP)<sup>2</sup> on alun alkaen vahvasti korostettu työllisyyttä, työhön sijoittumista. Työttömyysturvan varassa oleminen ei ole hyväksyttävää, olkoonpa turva miten hyvä tahansa. Ns. työlinjan mukaan työelämään sijoittuminen ja aktiivinen työvoimapolitiikka ovat ensisijaisia ja passiivinen työttömyysturva viimesijaista.

Vaikka työttömyysturvakysymyksiä ei strategiassa alun perin tematisoitukaan, ei se merkitse, etteivätkö työttömyysturvan sanktiot olisi häilyneet harjoitetun aktiivipolitiikan taustalla. Suorimmin tästä

1 Ellei erikseen mainita, aktiivista työvoimapolitiikkaa koskevat näkemykset perustuvat julkaisuun Sihto (2001).

2 Aktiivisen työvoimapolitiikan strategian tavoitteena oli alkujaan työttömyyden poistaminen ja täystyöllisyyden palauttaminen inflaatiota kiihdyttämättä. Myöhemmin ATP:n tehtävät laajenivat työmarkkinoiden tasapainottomuuksien, kuten työvoimapulan, lieventämiseen. Aktiivinen työvoimapolitiikka nähtiin osaksi kokonaisuutta, johon kuuluivat myös yleisvaikutteinen talouspolitiikka ja palkkapolitiikka.

on lausunut ruotsalainen Gösta Rehn, aktiivisen työvoimapolitiikan toinen luoja. Hän totesi kerran, että ellei työtön selviydy tietyn siirtymäajan jälkeen ilman yhteiskunnan tukea (esimerkiksi työttömyystöiden avulla), on työvoiman liikkuvuutta edistävien toimien vuoro (Rehn 1959). Meidner, toinen ATP:n isä, ja Rehn ovatkin jatkuvasti korostaneet työvoiman liikkuvuuden ja työvoiman sopeutumisen edistämisen tärkeyttä.

Aktiivisessa työvoimapolitiikassa oli kaksi uutta ominaisuutta, ja ne muodostivat strategian keskeisen sisällön. Ominaisuudet olivat toimenpiteiden selektiivisyys ja työvoiman tarjontaan vaikuttaminen. Selektiivisyys eli valikoivuus vastakohtana yleisvaikutteisudelle tarkoitti sitä, että toimenpiteet voitiin ohjata halutuille osatyömarkkinoille tai että ne voitiin muovata viime kädessä yksilön erityispiirteet huomioon ottaviksi. Tarjontaan kohdistuvat toimet, vastakohtana kysyntätoimenpiteille, merkitsivät ATP:n merkityksen voimakasta vahvistumista paitsi työttömyyden ja inflaation vastaisessa, myös rakennemuutosta edistävässä politiikassa.

Serrano Pascualin esittämä aktivointistrategian keskeinen ominaisuus eli ”paino työllisyyteen” on siis myös ATP:n lähtökohta (”työlinja”). Työvoiman liikkuvuuden ja työvoiman sopeutumisen edistämisen tärkeys ATP:ssa on yhtenevä Serrano Pascualin aktivointistrategian luonnehdinnan kanssa. ATP:n keskeiset ominaisuudet, selektiivisyys ja työvoiman tarjontaan kohdistuminen, liittyvät saumattomasti aktivointipolitiikan korostamaan yksilöllistämiseen. Voikin kysyä, mitä ihmettä ATP:n ja aktivoinnin erot sitten voisivat olla.

Aktivointipolitiikan ja ATP:n alkukauden kehittelyjen yhteys on hyvin läheinen. Erojakin löytyy. Selektiivisyys korostui aktiivisen työvoimapolitiikan keinovalikoimassa mutta se ei poissulkenut yleisvaikutteisten keinojen, erityisesti yleisen talouspolitiikan, tärkeyttä työllisyyspolitiikassa. Vastaavasti tarjontatoimenpiteiden ensisijaisuus korostui ATP:ssa mutta myös kysyntätoimilla oli merkitystä. Aktivointipolitiikka puolestaan rajautuu yksilöön ja tarjontaan kohdistuviin toimenpiteisiin ja sulkee muut strategian ulkopuolelle. Akti-

vointipolitiikassa on keskeistä toimien ehdollisuus ja läheinen yhteys pakkokeinojen käyttöön. Tätä ei ATP:ssa tematisoida lainkaan. Joskus hyvin harvoin kysymys pakosta vilahtaa analyysissa. Pakon käyttöä ei suljeta pois mutta ei sitä tuoda esiinkään.

Erot aktivointipolitiikan ja perinnäisen ATP:n välillä eivät selity sillä, että jokin ATP:n ulkopuolinen aktivointistrategia olisi tuonut mukanaan edellä mainitut erot. Aktivointipolitiikka muotoutui vähitellen ATP-strategian sisällä ja nimenomaan OECD:n kehittelemänä.

### **Ylikansalliset promoottorit**

OECD:n aktiivista työvoimapolitiikkaa koskeva suositus vuodelta 1964 toi strategian kansainväliseen julkisuuteen. Järjestö hyväksyi Rehnin ja Meidnerin kehittelemän aktiivisen työvoimapolitiikan strategian sellaisenaan (ks. edellisen sivun alaviite) mutta toi strategian uudeksi ominaisuudeksi myös työttömyysturvan. Järjestö näki kunnon turvan merkityksen niin suhdannetyöttömyyden vähentäjänä (erityisesti kysynnän turvaajana työttömyysaikoina) kuin rakenteellisiin muutoksiin sopeutumisen edistäjänä (vähentämällä muun muassa rakennemuutoksen vastustusta). (OECD 1964.) Uusi elementti, työttömyysturva, upotettiin vanhaan strategiaan täysin Rehnin ja Meidnerin kehittelyjen hengessä. OECD:n suosituksessa tulee esiin työttömyysturvan kannustavuus, mutta eivät siihen liittyvät sanktiot.

Keynesiläisyyden kannatuksen hiipuminen johti OECD:n uudelleen arviointeihin 1970-luvun lopulta alkaen. Arvioinnit realisoituivat virallisiksi näkemyksiksi, kun järjestö hyväksyi kolmannen työvoimapolitiittisen suosituksensa vuonna 1990 (OECD 1990ab). Järjestö vahvisti aikaisempien aktiivista työvoimapolitiikkaa koskevien suositusten pätevyuden. Käytännössä uusi suositus merkitsi kuitenkin selvää pesäeroa aikaisempaan aktiiviseen työvoimapolitiikkaan.

Suositus oli varsinainen tarjontapolitiikan julistus. Järjestö vei tarjontapolitiikan äärimmäisyyksiin sikäli, että se näki työvoiman kysyntäkeinojenkin merkityksen nimenomaan tarjontakeinoina. Työ-

voiman kysyntäkeinojen tarkoituksena ei nimittäin pidetty niinkään työpaikkojen tarjoamista työttömille, vaan tavoitteena oli työvoiman tarjontaan, työttömien ominaisuuksiin, vaikuttaminen. Kysyntätoimilla pyrittiin vahvistamaan erityisesti työttömien työelämässä tarvitsemia valmiuksia. Tarjontatoimenpiteiden merkitys korostui myös siksi, että akuuttien työttömyysongelmien hoito työvoimapolitiikan toimin nähtiin haitallisena. Sen arvioitiin synnyttävän häiriöitä talouteen. Sen sijaan rakennepolitiikkaa ja talouden pitkän aikavälin kehitystä koskevat ATP:n tehtävät nähtiin tärkeiksi. Kyseisten tehtävien ajateltiin koostuvan työvoiman tarjontaan kohdistuvista toimista.

Suositus ilmentää uudentyyppistä suhtautumista yhteiskuntaan sekä valtion ja yksilön välisiin suhteisiin. Aktiivisuus, luovuus, osaaaminen, osallistuminen, motivoituminen jne. korostuvat. Valtion toimien ei tulisi niinkään korvata yksilön aktiivista toimintaa vaan tukea ja kannustaa kansalaisten ja yritysten aktiivisuutta. Suosituksessa korostetaankin työvoiman mobilisointia, aktiivisen työn etsinnän tukemista ja motivointia sekä valtiosta – ts. sosiaalietuuksista – riippuvaisena olemisen vähentämistä. Myös eri yhteiskuntapolitiikan sektorien koordinaation merkitys korostuu. Esimerkiksi sosiaaliturvan tulisi tukea turvaa saavien aktiivisuutta. (OECD 1990ab.)

Aktivointistrategian elementit täydentyivät. Myös etuuksista riippuvuuden vähentäminen ja sanktiot tulivat esiin, tosin lievässä muodossa. Aktiivisen työvoimapolitiikan strategia oli ollut juhlapuheissa kaiken aikaa näkyvästi esillä ja arvostettu oppi. Sen käytännön merkitys oli kuitenkin ollut melko vähäinen. Uuden strategian omaksuminen OECD:ssa ei sekään johtanut aktiivitoimenpiteiden mainittavaan kasvuun passiivitoimenpiteisiin verrattuna.

OECD:n sihteeristö laati maineikkaan *Jobs Study* -analyysinsa ja -strategiansa vain muutamaa vuotta vuoden 1990 suosituksen jälkeen (OECD 1994).<sup>3</sup> Se merkitsi jälleen melkoisia muutoksia järjestön

---

3 Raportissa analysoitiin OECD-maiden korkean työttömyyden syitä, kuten vaikeuksia sopeutua teknologiseen kehitykseen ja globalisaatioon. Toisaalta raportti sisälsi strategisia suuntaviivoja talouden ja työllisyyden kasvun turvaamiseksi. Strategian kohdealue oli laaja. Se koski muun muassa teknologisten uudistusten levittämistä, työaika- ja palkkajoustoja sekä työsuhdeturvaa. Yhtenä strategian kohteena oli myös aktiivinen työvoimapolitiikka.

näkemyksissä. Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteillä nähtiin olevan suuri merkitys talouden ja työllisyyden kehitykselle. Vahva myönteinen näkemys esitettiin, vaikka toimenpiteiden toteutuneesta vaikuttavuudesta esitettiin melko kriittisiä näkemyksiä.

Aktiivisen työvoimapolitiikan merkitys korostui, kun tunnustettiin pitkäaikaistyöttömyyden sekä suhdanne- ja rakenteellisen työttömyyden vuorovaikutuksen tärkeys. Se ajatus, että suhdannetyöttömyydellä olisi vaikutuksia rakenteelliseen työttömyyteen – ts. että välittömällä, lyhyen aikavälin muutoksilla olisi pitkän aikavälin rakenteellisia vaikutuksia – oli vastakkainen vuoden 1990 työvoimapolitiittisen suosituksen kanssa. Siinä ATP rajattiin koskemaan vain pitkän aikavälin rakennepoliittisia tehtäviä (ks. hysteresis-ilmio seuraavassa luvussa).

Toimenpiteiden vaikuttavuutta koskevasta kritiikistä huolimatta joidenkin työvoimapolitiittisten toimenpiteiden nähtiin toimivan. Erityisesti intensiiviset työvoimapalvelut, jotka tähtäävät työttömien työnetsinnän tehostamiseen, arvioitiin kustannustehokkaiksi. Sihteeristö näki, että aktiivisia toimenpiteitä voidaan huomattavasti lisätä ja tehostaa tarkalla muotoilulla, toimeenpanolla ja seurannalla. Keskeinen tehostamisen väline on tehokas julkinen työvoimapalvelu. Juuri toimenpiteiden tehostamisen näkökulma johtaa strategialinjaukset selkeästi aktivointipolitiikkaan. *Jobs studyn* mukaan nimittäin aktiivitoimenpiteiden tehostamiseen kuuluu se, että työnvälitys ja työttömyysturvan maksatus nivotaan yhteen aktiiviohjelmiin pääsyn kanssa. Koulutuksen tai työllistämishjelmien saatavillaolo toimi ”työttestinä” etuuksien saajille.

OECD:n vaikutusvalta kuitenkin väheni 1990-luvun loppupuolella muun muassa siksi, että anglosaksisille maille tyypillisiä ratkaisuja, erityisesti deregulaatiopolitiikkaa, edistettiin voimakkaasti. Samaan aikaan aktiivisen työvoimapolitiikan ja myös aktivoinnin kehittämistehtävän otti kasvavassa määrin toteuttaakseen EU. (Vrt. esim. Jacobsson, Löfmarck & Noaksson 2008.)

Työllisyyspolitiikan korostuminen EU:n toiminnassa merkitsi ennen muuta perinnäisen, pohjoismaisen aktiivisen työvoimapolitiikan

roolin vahvistumista (vrt. Larsson 1998). Aktivointistrategia ei ollut alun perin EU:n työvoimapolitiikan kehittämisessä lainkaan korostunut. Vuonna 1997 luodussa Euroopan työllisyysstrategiassa aktiivisuuden elementit kuitenkin vähittäin vahvistuivat (Serrano Pascual 2007). Aktiivisen työvoimapolitiikan moninaisesta kehittämisestä on vuosien varrella noussut esiin joitakin teemoja kuten joustoturva/muutosturva. Aktivointi on toinen keskeinen aihe. Miksi juuri se on noussut esiin?

## Hysteresis

Aktiivisuuden nähdään olevan tarpeellista lyhyen aikaa työttömänä olevien työllistymisen edistämiseksi ja toisaalta ei-aktiivien työllistymisessä (esim. Carcillo & Grubb 2006). Aktiivisuuden keskeinen, alkuaan kiistatta keskeisin kohde on kuitenkin ollut pitkäaikaistyöttömyys.

Pitkäaikaistyöttömyys on suuri sosiaalinen ongelma. Samalla pitkäaikaistyöttömyys on myös taloudellinen ongelma: työttömät elävät entistä pitempiä kausia työttömyysturvalla. Tämä onkin virittänyt keskustelua ja lukuisia tutkimuksia muun muassa liian anteliaan tai liian pitkäkestoisen työttömyysturvan yhteyksistä työttömyyden pysyvyyteen. Nämä ongelmat ovat vanhoja, mutta niiden vuoksi aktiivinen työvoimapolitiikka, saati aktivointitoimet, eivät olleet vahvistuneet. Hysteresis-ilmiön kasvava hyväksyntä taloustieteessä sen sijaan johti muutoksiin.

Hysteresiksen mukaan työttömyyden lyhyen aikavälin muutoksilla on pitkän aikavälin vaikutuksia. Kun työttömyyden on annettu kasvaa, se ei olekaan palannut entiselle tasolle.

Työttömyyden polkuriippuvuuden luonteesta, voimakkuudesta ja syistä on joukko näkemyksiä. Monet (esim. Layard ym. 1991 ja Ball 2009) ovat korostaneet työttömyyden pitkittymisen merkitystä hysteresiksen syynä. Työttömyys ja erityisesti työttömyyden pitkittyminen eivät ole jättämättä vaurioita työvoimalle; työmarkkinavalmiudet kuten ammattitaito tai työnhakuaktiivisuus heikkenevät. Rakenteellinen työttömyys kasvaa, heikentää työmarkkinoiden toimivuutta ja syö

edellytyksiä taloudelliselta kasvulta. Kehityksen äärimmäinen seuraus on täydellinen syrjäytyminen työmarkkinoilta.

Pitkäaikaistyöttömyyden vähentämisen taloudellinen merkitys korostuu: pitkäaikaistyöttömyys heikentää työmarkkinoiden toimintaa ja taloudellista kasvua. Hysteresis tuo esiin tarpeen puuttua työttömyyteen välittömästi. Johtopäätökset poikkeavat täysin OECD:n vuoden 1990 työvoimapolitiittisen suosituksen kaavailemista aktiivisen työvoimapolitiikan tehtävistä. (Itse asiassa jo vuoden 1994 *Jobs Study* merkitsi pesäeroa suositukseen.) ATP:n ei tulisi rajautua vain pitkän aikavälin rakennepoliittisiin ongelmiin, vaan sen tulisi puuttua myös lyhyen aikavälin työttömyyteen heti sen synnyttyä. Hysteresis korostaa ATP:n merkitystä. Juuri aktiivinen työvoimapolitiikka voi vaikuttaa työttömyyden rakenteeseen, koska se painottuu työvoiman tarjontaan. Se ei ole yleisvaikutteista vaan valikoivaa. Toimenpiteet voidaan tällöin kohdistaa työttömien eri ryhmiin, myös pitkäaikaistyöttömiin.

Demografinen kehitys painotti entisestään hysteresis-ilmion merkitystä. Työikäisen väestön väheneminen lähivuosikymmeninä tekee välttämättömäksi ottaa käyttämättömät työvoimareservit entistä paremmin tuotannolliseen käyttöön. Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen on tarpeen. Väestökehitys on keskeinen tekijä myös ei-aktiivisen väestön sisällyttämiseksi aktivointipolitiikan kohteeksi.

## **Vaikuttavuus**

Hysteresis ja demografia korostivat aktiivisen työvoimapolitiikan, ei sinänsä aktivoinnin, merkitystä. Hysteresis kuitenkin painotti aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutusten lisäämistä. Tämä voi toteutua panostamalla rahallisesti enemmän aktiivitoimenpiteisiin tai sitten tehostamalla työvoimapolitiikkaa.

Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta koskevat tutkimukset ovat nykyään melko myönteisiä (esim. Kluge 2006; 2010). Vuosituhannen vaihteessa toimien vaikuttavuus kuitenkin arvioitiin vielä melko vähäiseksi (esim. Martin & Grubb 2001). Tämä käänsikin



tuolloin huomion siihen, miten toimenpiteiden tehokkuutta voitaisiin kasvattaa.

OECD laati ensimmäisenä seikkaperäisen ja kattavan arvion aktiivoinnin vaikutuksista vuonna 2005 (OECD 2005). Aktivointistrategian vaikutukset todettiin voittopuolisesti myönteisiksi. Strategia on lisännyt aktiivisen työvoimapolitiikan tehokkuutta, vahvistanut työn ja työnhakijoiden yhteensovittamisprosessia, parantanut työvoimapolitiikan aktiiviohjelmiin osallistuneiden työllistymistä ja kohentanut heidän tietojaan ja taitojaan. Nämä monissa tutkimuksissa arvioidut aktiivoinnin myönteiset vaikutukset olivatkin keskeinen syy aktivointistrategian suosion kasvuille.

OECD:n näkemykset aktiivisesta työvoimapolitiikasta ovat arvioinnin jälkeen tulleet entistäkin myönteisemmiksi, ja se on asiakirjoissaan voimakkaasti suositellut aktiivisten työvoimapolitiittisten toimien lisäämistä. Suositukseen on aina liittynyt aktiivoinnin vahvistaminen. (Esim. OECD 2006–2012.)

Vuonna 2005 hyväksyttiin myös EU:n työllisyysstrategian uudet suuntaviivat, jotka sisältävätkin jo kaikki kolme Serrano Pascualin mainitsemaa aktiivoinnin pääominaisuutta: yksilöllistäminen, työllisyysuuntauutuneisuus ja sopimuksellisuus (Serrano Pascual 2007). Sopimuksellisuutta ja ehdollisuutta lukuun ottamatta muut aktivointipolitiikan ominaisuudet kuuluivat jo painotuksina perinteiseen ATP:hen, eivät tosin muut seikat poissulkevinä normeina. Esimerkiksi työvoiman tarjonnan painottaminen ei sulkenut pois työvoiman kysyntään kohdistuvia toimenpiteitä. Aktiivoinnin rankaisevakin puoli tulee suuntaviivoissa esiin. Suuntaviivassa numero 19 todetaan: ”arvioitava vero- ja etuusjärjestelmistä seuraavat kannustimet ja esteet mukaan lukien etuuskien hallinnointi ja ehdollisuus”. Ehdollisuus ei kuitenkaan ollut työllisyysstrategiassa mitenkään korostuneessa asemassa.

Heti seuraavana vuonna EU (European Commission 2006) arvioi tutkimusten valossa etuusjärjestelmien ja aktiivisten työvoimapolitiittisten toimien kytkeytymisen, aktivointistrategian, merkitystä myön-

teisesti. Aktivointi-termin käyttö on tämän jälkeen yleistynyt ja sen saama myönteinen arvio yleistynyt. EU jopa toteaa viimeisimmässä *Employment and Social Developments in Europe* -raportissaan (European Commission 2012), että Euroopassa suhdannelaskut eivät ole johtaneet aina suurempaan ja suurempaan pitkäaikaistyöttömyyteen kuten Yhdysvalloissa. Muutos Euroopassa voi raportin mukaan osittain olla yhteydessä aktivointistrategian omaksumiseen.

## **Tulevaisuus on aktivointia**

Aktivointipolitiikan kannatuksen kasvuun liittyvät saumattomasti arvojen ja asenteiden muutokset, muun muassa yksilöllisyyden korostuminen. Muutosten luonnetta ja vaikutuksia on eritelty seikkaperäisemmin muun muassa Serrano Pascualin (2007) tuotannossa. Niihin viittaamatta rohkenen väittää, että arvojen ja asenteiden muutokset eivät synnytä haasteita aktivointistrategialle. Yhteiskunnallisilla, ennen muuta työntekijöiden ja työnantajien välisillä, voimasuhteilla nimittäin on kiistaton vaikutuksensa arvoihin ja asenteisiin. Voimasuhteissa ei ole odotettavissa muutoksia.

Aktivointistrategian esiin nostaneet tekijät vaikuttavat vielä näköpiirissä olevassa tulevaisuudessakin keskeisesti yhteiskuntakehitykseen. Työttömien määrä on ylittänyt EU:ssa ennätyskellisen 25 miljoonan rajan ja pitkäaikaistyöttömiäkin on kymmenen miljoonaa (European Commission 2012). Ensiarvoisen tärkeää talouden toiminnalle on työttömien määrän vähentäminen mutta myös työmarkkinoiden toimivuus, erityisesti pitkäaikaistyöttömyyden, toisin sanoen rakenteellisen työttömyyden, vähentäminen. Työkäisen väestön määrän pieneneminen edellyttää käyttämättömien työvoimavarojen, paitsi työttömien myös ei-aktiivisen väestön, vetämistä suuremmassa määrin tuotantoon. Aktiiviselle työvoimapolitiikalle ja aktiiviselle sosiaalipolitiikalle löytyy tilausta.

Ei-aktiivien aktivointia puoltaa myös se, että suuri osa ”ei-aktiivista” haluaisi työskennellä, jos sopivat olosuhteet vallitsisivat. Paine

ei-aktiivien aktivointiin tulee kasvamaan myös työttömiin kohdistuvan aktivoinnin seurauksena. Työttömyysturvan saannin ehtojen tiukentaminen ei johda suurempaan työllistymiseen, jos työttömät siirtyvät muiden, ei-aktiivisuuteen johtavien turvajärjestelmien piiriin. (Carcillo & Grubb 2006.) Niinpä tiukat työttömyysturvan saantiehtot johtivat 1990-luvulla Iso-Britanniassa siihen, että monet työttömät eivät ilmoittautuneet työvoimatoimistoihin. Työkyvyttömyyseläkkeelle (incapacity benefit) siirtyneiden määrä kasvoi hyvin nopeasti. Tämä tuli viranomaisille täysin yllätyksenä, koska eläkkeelle siirtyneet eivät olleet työvoimapolvelujen saavutettavissa. (Vrt. Työhallinnon... 1999.)

Kun otetaan huomioon, että aktivointi on selvästi tehostanut aktiivisen työvoimapolitiikan toimintaa ja lisännyt sen vaikuttavuutta, on helppo ennustaa, että aktivointi on tullut jäädäkseen. Ei pidä väheksyä myöskään EU:n ja OECD:n toimintaa aktivoinnin tärkeyden esiin tuomisessa. EU:n työllisyysstrategian puitteissa käydään vuosittain keskustelut ja arviot jäsenmaiden työllisyyspolitiikasta, ja OECD julkaisee aika ajoin seikkaperäisiä maakohtaisia arvioitaan. Niinpä OECD on laatinut useista jäsenmaistaan arvion sairauden, työkyvyttömyyden ja työn suhteista ja niiden välisten esteiden murtamisesta. Analyysi on koskenut myös Suomen tilannetta (OECD 2008). Myös Suomen aktivointipolitiikan tilasta on laadittu arvio (Duell ym. 2009).

Aktivoinnin useimmat ominaisuudet sisältyvät jo perinteiseen aktiiviseen työvoimapolitiikkaan. Ehdollisuutta ja rankaisevuutta ei tosin ole tematisoitu perinteisessä ATP:ssa mutta ei niitä ole poissuljettukaan. Voi kuitenkin sanoa, että ATP:n tavoite aktiivitoimenpiteiden kasvattamisesta passiivisen työvoimapolitiikan kustannuksella sisältää jo tendenssin ehdollisuuden lisäämiseen. Myöhemmin ATP:hen onkin ehdollisuutta kasvavassa määrin lisätty. Suomessa työvoimapolitiikan traditioon liittyy vahva rankaisevuuden piirre (ks. esim. Mikkola 1979), joten aktivointipolitiikkaan sisältyvä ehdollisuus sinänsä ei ole herättänyt eikä varmaankaan tule herättämään paljoa vastarintaa. Aktivointipolitiikasta on vähitellen tullut osa aktiivista työvoimapolitiikkaa.

Mutta millainen aktivointi? Sen konkreettinen sisältö kuten rannaisevuus tai kannustavuus riippuu monista tekijöistä, esimerkiksi aktivoinnin reaalisista vaikutuksista. Sovellatut pakkokeinat eivät aina tue työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Suomessa nuorten työmarkkinatuen saantiehtojen kiristäminen yhdessä koulutuspaikkojen lisäämisen kanssa vuonna 1996 johtivat selviin myönteisiin tuloksiin, muun muassa vain peruskoulun käyneiden koulutukseen osallistuminen lisääntyi. Osa nuoria kuitenkin jätti kirjoittautumatta työvoimatoimistoihin. He liukuivat työvoimaviranomaisten ulottumattomiin, jolloin heidän tukemisensa työelämään siirtymisessä heikkeni. (Aho & Vehviläinen 1997.) Myös OECD (mm. 2005) on kiinnittänyt huomiota liian ankarien työttömyysturvan saantiehtojen vaaroihin. Useiden maiden aktivointia koskevan vertailevan tutkimuksen johtopäätöksenä esitettiin, että ehtojen tiukentamisella on myönteinen vaikutus lähellä työmarkkinoita oleville, mutta ne eivät tue heikommassa asemassa olevien integroitumista työmarkkinoille (Eichhorst & Konle-Seidl 2008). Aktivoinnin reaaliset vaikutukset eivät kuitenkaan aina johda politiikan muutoksiin. Muut tekijät kuten vallitsevat asenteet tai poliittiset voimasuhteet voivat merkitä päätöksenteossa enemmän.

Työttömyysturvan saantiehtot voivat kuitenkin jäädä näennäisiksi, jos niitä ei toteuteta. OECD:n (2005; 2006; 2007) evaluaatiotutkimuksissa korostuukin monitoroinnin, seurannan, merkitys työllistymisen edistämisessä. Esimerkiksi sillä, miten usein työnhakija ja työvoimavirkailija tapaavat ja käsittelevät työnhaun edistymistä, on suuri merkitys työnhaun tuloksellisuudelle. Tarkkailun tiivistäminen saa tosin jossakin vaiheessa jo orwellilaisen yhteiskunnan piirteitä. Sekin on yksi kehitysmahdollisuus. Työttömyysturvan ja aktiivitoimenpiteiden yhteyksien ja työttömien kannustamisen samanaikainen turvaaminen on kuitenkin vaativa tehtävä, ja se vaatii henkilökunnalta suurta työpanosta. Henkilöstön riittävyys ja ammattitaito ovatkin aktivointipolitiikan tulevaisuuden keskeisiä ongelmakohtia.

Aktivointi ei kuitenkaan ole samaa kuin workfare-politiikka. Keskeinen osa aktivointipolitiikkaa on työnhakijan valmiuksien, tietojen

ja taitojen vahvistaminen. Myös tässä riittävä ja ammattitaitoinen henkilöstö on ratkaisevaa. Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuudesta tehtyjen useiden tutkimusten perusteella voi arvioida, että aktiiviohjelmien läheinen yhteys työvoimapolveluihin on olennaista vaikuttavuuden lisäämiseksi. Tämän voisi ilmaista myös niin, että toimien implementoinnin laatu on olennaista. Toimenpiteiden muotoilu ja niiden kohdistaminen oikeisiin asiakkaisiin ovat tärkeitä. Nimenomaan se, miten toimenpiteet yhdistyvät työnhakijoiden tarpeisiin ja tavoitteisiin ja miten työllistymistä tukeviksi nuo tavoitteet ovat tulleet, on ratkaisevaa, mutta tällainen toiminta on myös vaativaa ja siihen tarvitaan riittävät henkilöstöresurssit.

Niinpä OECD (2009) arvioidessaan aktivointireformien vaikutuksia totesi monien tutkijoiden ja käytännön työntekijöiden pitävän henkilökunnan riittävyttä keskeisenä rajoitteena työvoimapolvelujen toiminnalle ja siten aktivoinnin tuloksellisuudelle. Jos ATP:n pitäisi vastata siihen kohdistuviin haasteisiin, olisi resurssit turvattava. Tämä on melkoinen tehtävä vaikkapa Suomessa. Onhan valtion ns. tuotavuusohjelman tavoitteena henkilöstön vähentäminen. Ohjelman seuraajalla, ”vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden ohjelmalla”, on muitakin tavoitteita (sekä kaunis nimi) mutta käsittääkseni henkilöstön vähentäminen faktuaalisesti säilyy keskeisenä ohjelman pyrkimyksenä. Toteutunut kehitys ei lupaa hyvää. Esimerkiksi ohjauksen ja neuvonnan keskeisten toimijoiden eli ammatinvalintapsykologien määrä on romahtanut. Paikallisten työ- ja elinkeinotoimistojen yhdistäminen suurempiin yksiköihin nosti melkoisesti vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien kynnystä aktivoitua.

Pitkäaikaistyöttömien ja ei-aktiivien aktivointi on sinänsä vaikea ja vaativa tehtävä. Keskeinen aktivoinnin tulevaisuutta ja luonnetta koskeva kysymys koskeekin aktivoinnin onnistumisen mahdollisuuksia tilanteessa, jossa aktivoinnin yhden osapuolen, valtion, henkilöstöresurssit vähenevät.

**Kirjallisuus**

- Aho, Simo – Vehviläinen, Jukka 1997: Keppi ja porkkana. ESR-julkaisut no 3. Helsinki.
- Ball, Laurence 2009: Hysteresis in Unemployment: Old and New Evidence. NBER Working Paper, No. 14818. Cambridge, Mass.
- Carcillo, Stephane – Grubb, Davis 2006: From Inactivity to Work: The Role of Active Labour Market Policies. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No 5.
- Card, David – Kluge, Jochen – Weber, Andrea 2009: Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. IZA DP, No. 4002.
- Clasen, Jochen – Clegg, David 2006: Beyond Activation: Reforming European Unemployment Protection Systems in Post-Industrial Labour Markets. European Societies 8(4), 527–553.
- Duell, Nicola – Grubb, David – Singh, Shrutti 2009: Activation policies in Finland. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 98. Saatavilla: <[www.oecd.org/els/workingpapers](http://www.oecd.org/els/workingpapers)>.
- Eichhorst, Werner – Konle-Seidl, Regina 2008: Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies. IZA DP No. 3905.
- European Commission 2006: Employment in Europe 2006. Belgium.
- European Commission 2012: Employment and Social Developments in Europe 2012. Belgium.
- Jacobsen, Kerstin – Löfmarck, Erik – Noksson, Niklas 2008: En expertorganisation ändrar uppfattning: Om OECD:s omsvängning i arbetsmarknadspolitiken. Arbetsmarknad – Arbetsliv 14(3), 31–45.
- Kluge, Jochen 2006: The Effectiveness of the European Active Labour Market Policy. IZA DP No. 2018.
- Kluge, Jochen 2010: The effectiveness of European active labor market programs. Labor Economics 17, 904–918.
- Larsson, Allan 1998: Den europeiska säsättningsstrategin och EMU. Arbetsmarknad och arbetsliv 4(2), 121–137.
- Layard, Richard – Nickell, Stephen – Jackman, Richard 2005: Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market. Oxford University Press, Oxford.
- Martin, John P – Grubb, David 2001: What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies. IFAU Working Paper 2001: 14.
- Mikkola, Matti 1979: Työttömyysturvan ehdoista. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, nide 14.
- OECD 1964: Resolution of the Council on Manpower Policy as a Means for the Promotion of Economic Growth. In: Acts of the Organisation. Vol. 4. Paris: OECD.
- OECD 1990a: Challenges and Opportunities in the 1990s, statement by the Manpower and Social Affairs Committee. In: OECD, Labour Market Policies for the 1990s. Paris: OECD.
- OECD 1990b: A New Framework for Labour Market Policies, report by the Secretariat. In: OECD, Labour Market Policies for the 1990s. Paris: OECD.
- OECD 1994: The OECD jobs study: Facts, Analysis, Strategies. Paris: OECD.
- OECD 2005: Employment Outlook. Paris: OECD.
- OECD 2006; 2007; 2009: Employment Outlook. Paris: OECD.
- OECD 2008: Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers. Paris: OECD.
- OECD 2012: Activating Jobseekers. How Australia Does it. Paris: OECD.
- Rehn, Gösta 1959: Den nya arbetsmarknadspolitiken. Utvidgad särtryck av artikeln i Svensk sparbankstidskrift, nr 4. I: Gösta Rehn 1990. Samlade artiklar. Stockholm: Stockholms universitet.
- Serrano Pascual, Amparo 2007: Reshaping

- Welfare States: Activation Regimes in Europe. In: Amparo Serrano Pascual – Lars Magnusson (eds.) *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*. Brussels, 11–34.
- Sihto, Matti 2001: The Strategy of an active labour market policy. An analysis of its development in a changing labour market. *International Journal of Manpower* 22(8), 683–706.
- Työhallinnon toimintaohjelma syrjäytymisen ehkäisyksi 1999. Työhallinnon julkaisu 221. Työministeriö. Helsinki.

VAPPU KARJALAINEN

## Aktiivipolitiikan ajankohtaisuus

*T*yökäisten kansalaisten yhä kattavampi osallistuminen työelämään alkaa olla nykymuotoisen hyvinvointivaltion selviytymisehto.

Aktivointi on olennainen osa tämän päivän työllisyys-, talous- ja sosiaalipolitiikkaa niin Suomessa kuin muissakin länsimaissa. Giuliano Bonolin (2010) mukaan aktiivisen työvoimapolitiikan – ja siten myös aktivoinnin – trendit ovat jopa yllättävän samanlaisia riippumatta siitä, millaisessa hyvinvointivaltion regiimissä niitä toteutetaan. Yhden-tyvä Eurooppa, globalisoituva talous ja työmarkkinoiden rakenteelliset muutokset ovat aktiivipolitiikan yhteistä taustaa.

Aktiivitoimien vaikutukset vaikean työttömyyden purkamisessa ovat odotusten vastaisesti jääneet ristiriitaisiksi ja vaatimattomiksi. Aktivoinnin paradigma yksinään ei ole ollut riittävä vastavoima työllisyys- ja talouspolitiikan syvissä muutoksissa. Aktivointi on ollut politiikan inkluusiivinen toimintapyrkimys tilanteessa, jossa työmarkkinat työntävät ulos ikääntynyttä, vähemmän koulutettua ja osatyökykyistä työvoimaa. Globaalien työmarkkinoiden jalkoihin kun on jäämässä yhä enemmän ihmisiä, lisääntyvästi myös koulutettuja (Sennett 2002, 137).



Kun on vertailtu eri maissa harjoitetun aktiivipolitiikan yhtäläisyyksiä ja eroavuuksia, yksi keskeinen havainto on ollut aktiivoinnin valtavirtaistuminen osaksi hyvinvointivaltion politiikkoja (ks. Raija Julkusen artikkelia tässä kirjassa). Väestötasoinen aktiivin elämän orientaatio on hyvinvointivaltioon oivallisesti istuva kehys, mutta jotta aktiivipolitiikka integroisi työttömiä työelämään, sen on oltava myös kohdennettua ja otettava huomioon varsinkin niitä työttömiä, jotka ovat joutuneet etäälle työmarkkinoista. He ovat aktiivitoimien ydinjoukkoa, ja he haastavat sosiaaliturva- ja palvelujärjestelmiä sekä työmarkkinoita pitkäjänteisiin tukitoimiin. Aktiivipolitiikan suurin ajankohtainen haaste onkin tuottaa näköaloja, suunnitelmia ja ratkaisuvaihtoehtoja vaikeasti työllistyvien tilanteeseen. (Eichhorst & Konle-Seidl 2008.) Aktiivitoimien tulisi jarruttaa yhteiskunnallista polarisaatiota ja vähentää väestöryhmien välistä hyvinvoinnin eriarvoa. Aktiivipolitiikan tulisi estää kansalaisia ajautumasta työyhteiskunnan ulkopuolelle.

Käsittelen tässä artikkelissa kokoavasti eräitä aktiivipolitiikan ajankohtaisia teemoja. Valituilla teemoilla on yhteys pitkäaikaistyöttömien aktiivitoimien tulevaan suuntaamiseen maassamme. Ne herättävät kysymään, millaisia vaihtoehtoisia näkymiä aktiivipolitiikassa on tarjolla ja miten ne vastaavat vaikean työttömyyden perusongelmiin. Pohdinnassa ovat aktivointiehtojen kiristäminen ja kannusteiden käyttö, työttömän työkyky, nuorten työttömyys ja kestävä työllisyyspolitiikka. Artikkelin lopussa on yleiskatsauksellinen koonnos maassamme harjoitetun aktiivipolitiikan vaiheista ja kaavailua sen näköpiirissä olevasta suunnasta.

## **Työlinja ja kannusteiden käyttö**

Aktiivoinnissa on edetty lähinnä kahdella päälinjalla: toisaalta on asetettu ehtoja tai pakotteita työttömän saamalle työttömyys- ja sosiaaliturvalle ja toisaalta on kehitelty työ- ja hyvinvointipalveluja yksilöllisemmin vastaamaan työttömän tarpeisiin. Etuuksien ehdollisuus on ollut viime vuosina kiristymässä muun muassa Iso-Britanniassa

ja Tanskassa. Tämä ns. työlinja (work first) on tarkoittanut työttömille tiukempia pakotteita ottaa vastaan työtä. Aktivoinnilta on alettu odottaa parempia tuloksia. Kun näin ei ole kuitenkaan yksiselitteisesti tapahtunut, on työlinjassa alettu kiinnittää huomiota työttömien työkykyyn, ja niinpä esimerkiksi Tanskassa on päädytty muotoilemaan työttömän työllistyvyyden<sup>1</sup> (employability) kriteerejä. (Bredgaard & Larsen 2009.) Kiristyvän työlinjan piirteitä on ollut havaittavissa myös omassa maassamme vuosituhannen vaihtumisen jälkeen.

OECD:n (2007, 236) arvioinneissa ns. työlinja-politiikan on todettu tehostaneen työttömien tilanteen selvittelyä ja työn tarjontaa, mutta esille on noussut myös harjoitetun politiikan käänttöpuoli. Työttömät ovat joutuneet nopeasti reagoimaan työhallinnon työtarjouksiin ja ottamaan vastaan mitä tarjolla on ilman alan koulutusta tai osaamista. Työhön liittyvät laatuksymykset ovat jääneet toissijaisiksi. Työttömät päätyvät matalapalkka-aloille tilapäistöihin, ja paluu toistuvasti takaisin työttömyyteen on ollut tavallista. Aktiivitoimien tarkoituksena on alkanut muotoutua – ei niinkään työllisyyden parantaminen – vaan lähinnä työttömien työllistyvyyden (employability) vaaliminen (Daguerre & Etherington 2009, 11).

Sanktiouhka ajaa työttömiä tilapäistöiden ja aktivoinnin ”kierteseen”. Monissa maissa onkin ajaututtu toteuttamaan lyhyen tähtäimen aktiivipolitiikkaa. Tämä voi lisätä työttömien hyvinvointia mutta ei ole riittävää silloin, kun työttömän motivaatio työhön paluuseen on herätetty. Kansainvälisten arviointien johtopäätöksissä on päädytty korostamaan paitsi työhallinnon yksilöllisen palvelun laatua myös (pitkäaikais)työttömän työnhakijan ja työn yhteensopivuuden (job-match) tarkempaa toteuttamista (mt.). Toimiakseen aktivointiehtojen kiristäminen edellyttää ”vastalahjaksi” uskottavia työllistymismahdollisuuksia ja työttömän työuran pitkäjänteistä suunnittelua. (Ks. myös Eichhorst & Konle-Seidl 2008; Griggs & Evans 2010.)

---

1 Employability-käsitteestä on käytössä kaksi suomenkielistä käännöstä: työllistyvyys ja työllistettävyys. Peppi Saikku erittelee tämän kirjan artikkelissaan käännösten keskinäisiä yhteyksiä ja eroavuuksia.

Entä kannusteiden käyttö – onko työllistymisen kestävämpi ratkaisu enemmänkin sillä suunnalla? Kun tarkastellaan pitkään työttöminä olleiden mahdollista pääsyä takaisin työhön, liittyvät kannusteet lähinnä niiden loukkujen purkamiseen, joita eri etuuksien yhteen soveltaminen aiheuttaa mahdollisten tötulojen kanssa. Lyhytkestoisista työllistymisjaksoista kertyvät lisäansiot voivat sekoittaa esimerkiksi asumistuen, toimeentulotuen ja työmarkkinatuen yksilökohtaisesti vakiintunutta tasapainoa. Etuuksien uudelleen järjestelyt vievät aina aikaa, ja viivästyneet maksatukset saattavat sotkea työttömän ja hänen perheensä elämää. Työtön joutuu siis punnitsemaan etuuksista saamia tuloja mahdollisesta lyhytaikaisesta työstä saataviin ansiotuloihin.

Maassamme on alettu aktivointiehtojen kiristämisen rinnalla soveltaa uusia pienimuotoisia kannusteita. Vuoden 2013 alusta käynnistyi kolmivuotinen työllistymisrahakokeilu, jossa työntekijä saa ensimmäisen työssäolokuukautensa ajalta palkan lisäksi työmarkkinatukea. Samaan aikaan tuli voimaan muutos, jossa poistettiin puolisoton tulojen vaikutus työttömän henkilön työmarkkinatuen määrään. (STM, tiedote 27.12.2012.) Lisäksi on olemassa eräitä jo aiemmin voimaan tulleita pienimuotoisia työnteon tai aktivoinnin kannusteita perusturvan varassa oleville työttömille (mm. toimeentulotuen etuoikeutettu tulo, ylläpitokorvaus ja aktivointilisä kuntouttavan työtöiminnan aikana).

Työttömien kannusteet ovat luonteeltaan etuuksien uudelleen virityksiä, eikä niiden taloudellinen vaikutus työttömän tilanteeseen ole yleensä ratkaisevan suuri. Itse asiassa kannusteiden ja työnteon välisistä vaikutusmekanismeista ja erityisesti kannusteiden pidempiaikaisista seurauksista on varsin vähän tutkimustietoa (Karjalainen & Moisio 2010, 122). Useita eri etuuksia saavien osalta on vaikea tehdä merkittäviä uudistuksia etuuksien keskinäisten riippuvuuksien vuoksi. Tämän joutui toteamaan myös ns. Sata-komitea (sosiaaliturvan uudistamiskomitea), jonka tehtävä oli selkeyttää ja yksinkertaistaa

maamme sosiaaliturvaa muutamia vuosia sitten. Sekavan järjestelmän yhtenä ratkaisumahdollisuutena on toistuvasti noussut esiin muun muassa ns. perustulon käyttöönotto.

Kannusteita voidaan suunnata myös työnantajille ja yrityksille, jotta ne palkkaisivat työttömiä ja esimerkiksi osatyökykyisiä työntekijöitä. Palkkatuettu työ ja nuorten Sanssi-kortti ovat taloudellisia kannusteita työnantajille, jotta ne palkkaisivat työttömiä määräaikaiseen työsuhteeseen. Kansainvälisen vertailututkimuksen mukaan parhaita kestävästä työllistymisestä on saavutettu silloin, kun tuettuun palkkatyöhön liitetään työpaikkakoulutusta tai muita työssä pysymistä tukevia menetelmiä. Tähän tarvitaan kuitenkin merkittävää julkista rahoitusta, mikä on esimerkiksi Tanskassa koettu kansantaloudellisesti kalliiksi ratkaisuksi. (Daguerre & Etherington 2009.) Tulokset ovat kuitenkin kiinnostavia ja lupaavia esimerkiksi syrjäytyvien nuorten työhön kiinnittymisen näkökulmasta.

Työnantajiin vaikuttaminen on keskeistä kaikessa aktiivipolitiikassa. Mikäli työnantajat eivät halua ottaa töihin taustaltaan hyvin erilaisia ihmisiä – kuten pitkäaikaistyöttömiä, maahanmuuttajia, osatyökykyisiä – ei aktivointi- ja kuntoutustoimilla ole työllistymistä lisääviä vaikutuksia. Aktiivitoimet voivat aina lisätä työttömän hyvinvointia ja sosiaalista pääomaa, mutta useimmiten toimenpiteisiin osallistuva työtön haluaa oikeaa työtä (ks. mm. Karjalainen & Saikku 2008). Ns. välityömarkkinoiden kehittäminen kolmannen sektorin kanssa on ollut yksi yritys tukea työttömien paluuta työelämään (ks. Selvitystyö välityömarkkinoiden 2013), mutta kestävästä työllistymisestä näkökulmasta sen rajat tulevat nopeasti vastaan. Yritysten aktivoituminen sellaisen työllistämiskulttuurin vahvistamiseen, joka – kohtuullisten taloudellisten kannusteiden tukemana – suosii taustaltaan erilaisten työnhakijoiden työllistämistä ja ylipäänsä työmarkkinakansalaisuuden ylläpitämistä yhteiskunnassa, on tulevassa aktiivipolitiikassa aivan keskeistä.

## Työttömien työkyky ja osatyökyky

Pitkään jatkunut työttömyys saattaa heikentää ihmisen työ- ja toimintakykyä (Heponiemi ym. 2008). Alentunut työkyky voi toisaalta olla myös työttömyyden pitkittymisen syy. Tutkimusten mukaan (Holm ym. 2006; Laiho ym. 2010) pitkäaikainen ja toistuva työttömyys heikentää työttömien itsensä arvioimaa työkykyä ja lisää siten työelämästä syrjäytymisen riskiä. Ikääntyvät työttömät kokevat työkykynsä laskevan voimakkaasti, kun työttömyyttä on kestänyt yli kaksi vuotta. Tämän jälkeen myös työmotivaatio alkaa vähetä.

Työvoiman palvelukeskuksissa (TYP) asioivien pitkäaikaistyöttömien työkyvyn arvioinnit ovat osoittaneet, että näillä henkilöillä voi olla diagnosoimattomia sairauksia ja toimintakyvyn alentumia. He eivät ole osanneet hakeutua hoitoon. Varsinkin mielenterveyteen liittyvät oireet, jotka jo sinänsä aiheuttavat vetäytymistä ja passivoitumista, jäävät usein hoitamatta, eikä kuntoutuskaan voi silloin käynnistyä. Työ- ja elinkeinohallinnossa, sosiaalitoimessa ja perusterveydenhuollossa ei ole aina valmiuksia tunnistaa tällaisia asiakkaita, ja niin he jäävät työttöminä työnhakijoina ”pyörimään” järjestelmiin tai niiden väliin. (Kerätär & Karjalainen 2010.) Haastattelututkimuksen mukaan vaikeasti työllistyvät itse pitävät työttömyytensä jatkumisen suurimpina syinä erityisesti ikäänsä ja terveydentilaansa (Terävä ym. 2011, 31). Aktiivitoimien ristiriitaisten työllistymistulosten taustalta löytyy siten usein osallistujien terveyteen ja työkykyyn liittyviä syitä. (Ks. Peppi Saikun artikkeli tässä kirjassa.)

Aktiivipolitiikassa on vähitellen alettu ymmärtää työttömyyden, työkyvyn ja kuntoutuksen keskinäisiä riippuvuussuhteita. Aktivointi työhön ei onnistu silloin, jos työtön on enemminkin sairasloman ja kuntoutuksen kuin työn tarpeessa. Usein ikääntyvä työtön tarvitsee terveystarkastuksen ja hoitoa, mahdollisesti myös työkyvyn arvion ja kuntoutuspalveluja. Ikääntyvien työttömien ohella myös työttömät nuoret ovat usein työkykyä tukevien palvelujen tarpeessa. Viime aikoina on keskusteltu muun muassa nuorten mielenterveyssyiden vuoksi työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen yleistymisestä ja sen py-

säyttämisestä (Gould & Nyman 2010; Raitasalo & Maaniemi 2011). Henkilön työuran tulevaisuuden näkökulmasta työkyvyllä on ratkaiseva merkitys – niin työttömyyden alkuvaiheissa kuin pitkittyneessäkin työttömyydessä.

Silloin kun työikäinen ihminen on työpaikan ja työterveyshuollon ulkopuolella, herää kysymys hänen työkykynsä tukemisesta ja seurannasta. Mikä viranomainen on vastuussa työttömän työkyvystä? Säädösten mukaan (terveydenhuoltolaki 1326/2010) työsuhteen ulkopuolella olevien työikäisten terveystarkastusten järjestäminen kuuluu perusterveydenhuollolle. Työ- ja elinkeinotoimistojen työntekijöiden tehtävänä on ohjata työtön työnhakija terveyskeskukseen silloin, kun on epäilyä hänen työkyvystään. Järjestelmä ei ole suinkaan toimiva, mutta sitä on kehitelty viime vuosina valtakunnallisen hankkeen myötä niin, että paikallisten viranomaisten tietoisuus toiminnasta on lisääntynyt. Myös perusterveydenhuollon paikalliset valmiudet työttömien palvelun järjestämiseen ovat vähitellen lisääntymässä (Saikku & Sinervo 2010).

Kehitysvaiheen yhtenä osoittimena voidaan pitää työttömien henkilöiden pääsyä lääkinnälliseen tai ammatilliseen kuntoutukseen. Kuntoutukseen pääsyn ehtonahan on lääkärin toteama sairaus tai vajaakuntoisuus. Kelan kuntoutukseen pääsyä on tutkittu suhteessa hakijoiden sosioekonomiseen asemaan yhteiskunnassa. Tutkimustulosten (Pensola ym. 2012) mukaan työttömät hakevat kuntoutukseen erityisen harvoin, kun otetaan huomioon heidän sairauspäiväraha-päiviensä määrä tai keskeisiin työkyvyttömyyttä aiheuttaviin sairauksiin (tuki- ja liikuntaelinsairaudet, mielenterveyden häiriöt) liittyvät lääkärikäynnit. Kuntoutukseen hakeneet työttömät saivat myös keskimääräistä harvemmin myöntävän päätöksen. Kelan kuntoutustoi-menpiteet on suunnattu työkyvyn ylläpitoon ja parantamiseen, mutta yleisesti myönteisen kuntoutuspäätöksen edellytyksenä on ollut voimassa oleva työsuhde. Paradoksaalisesti juuri työttömät kuntoutukseen hakijat tarvitsisivat työkykyä parantavaa tai ylläpitävää kuntoutusta. Myös työeläkelaitosten kustantamassa kuntoutuksessa on ollut

merkittävästi enemmän kuntoutushylkäyksiä työttömyystaustaisilla kuin työsuhteessa olevilla (Gould ym. 2012).

Työttömien työkyvyn tukemisella ja kuntoutuksella on monia yhteyksiä aktiivipolitiikkaan. Työikäisten työurien pidentämisestä on alettu puhua myös osatyökykyisten ja työkyvyttömyyseläkkeellä olevien yhteydessä. Osatyökykyinen-käsitteen omaksuminen ja konkretisoiminen tarkoittaa, paitsi osa-aikatyön kehittämistä osana työmarkkinoita, myös työhön paluuta ja työssä pysymistä tukevien toimien lisäämistä (Osatyökykyisten työllistymisen edistäminen 2013). Henkilöllä voi olla työkykyä ja työhalua, vaikka hän on legitimoitusti sairauspohjaisten etuuksien piirissä. Näin kokevat usein varsinkin pysyvän vamman tai mielenterveysyiden vuoksi työkyvyttömyyseläkkeellä olevat. Työkyvyn käsite on muuttumassa moniulotteisemmaksi, ja sillä on paitsi lääketieteellinen myös vahva sosiaalinen ja yhteisöllinen ulottuvuutensa (ks. mm. Gränslandet mellan sjukdom och arbete, 2009). Työikäisten työkyvyttömyyden ehkäisy, työkyvyn tukeminen, työelämän ulkopuolella olevien työhön paluun helpottaminen ja työurien pidentäminen ovat yhä ajankohtaisempia kysymyksiä ei vain Suomessa vaan myös muissa maissa. Esimerkiksi Norjassa on työkyvyn tukemiseen ja työkyvyttömyyseläkkeiden vähentämiseen suunnattu viime vuosina tehostetusti voimavaroja (Halvorsen & Hvinden 2011).

Toimintapoliittisena linjauksena työttömien työkyvyn tukeminen voidaan sijoittaa osaksi ns. sosiaalisen investoinnin politiikkaa (Morel ym. 2012). Sen lähtökohtiahan on muun muassa heikossa asemassa olevan väestön toimintavalmiuksien parantaminen ja tukeminen koulutuksen, kuntoutuksen ja muun julkisen palvelun tehostamisen avulla. Tutkijoiden mukaan näiden periaatteiden soveltamisessa ollaan pisimmällä pohjoismaissa (mt. 357–58). Sosiaalisen investoinnin strategia osana aktiivipolitiikkaa tarkoittaa, että työllistymislukujen tilapäinen kasvattaminen hinnalla millä hyvänsä ei voi olla päämäärä sinänsä. Aktiivitoimien kehyksenä sosiaalinen investointi tarkoittaa työttömien työnhakijoiden osaamiseen, ammattitaitoon ja työkykyyn ”sijoittamis-

ta”. Sen mukaisesti kansalaisten toimintavalmiuksien (capabilities) vahvistaminen kaikissa olosuhteissa on kannattavaa (ks. myös Sen 1993).

## Nuorten työttömyys

Laajamittainen taloudellinen lama alkaa aina ensin näkyä nuorten työttömyyden kasvuna. Jälleen kerran nuorisotyöttömyys on ollut EU:n alueella noususuunnassa; heinäkuussa 2012 työttömänä oli keskimäärin 22,5 prosenttia nuorista (EU Youth Report 2012). Pohjoismaisessa vertailussa on havaittu, että vuonna 2010 nuorten (15–24-vuotiaat) työttömyys verrattuna aikuisten (25–64-vuotiaat) työttömyyteen oli korkein Ruotsissa (25,2 prosenttia) ja Suomessa (20,3 prosenttia), kun se Tanskassa (13,8 prosenttia) ja Norjassa (9,3 prosenttia) oli selvästi pienempi. Mainittakoon, että EU:n keskiarvo vuonna 2010 oli 20 prosenttia, eli Ruotsi ja Suomi sijoittuivat tuon rajan yläpuolelle. (Unge på kanten 2012.) Nuorten työttömyyden taittaminen on useissa maissa poliittisesti priorisoitua. Suomessa nuorten työllisyyspolitiikkaa edustaa ns. nuorten yhteiskuntatakuu -ohjelma.

Aktivointi on useimmissa maissa alun alkaenkin koskenut nuoria. Tanskassa ja Ruotsissa on jo 1970-luvun lopulta lähtien ollut vaihtuvia ohjelmia nuorten työttömyyden vähentämiseksi ja estämiseksi. Myös Suomessa aktiivitoimien alkuvaiheissa nuoret olivat keskiössä (mm. nuorten työmarkkinatuen ehdollistaminen, kuntouttavan työtoiminnan velvoittavuus alle 25-vuotiaille). Aktiivipalveluissa nuorille on rakentunut omia palvelulinjoja: nuorten palvelut TE-toimistoissa, nuorten kanssa työskentelevät sosiaalityöntekijät, nuorten hankkeet. Työvoiman palvelukeskusten (TYP) asiakaskunnassa nuoret ovat tosin olleet vähemmistönä, TYP-toiminnan alkuvuosina nuorten osuus oli 16–18 prosenttia (Karjalainen & Saikku, 2008, 196). Nuorten aktiivi- ja työllisyyspalvelut verkostoituvat vahvasti muun muassa opetusviranomaisten ja koulutusorganisaatioiden kanssa, minkä vuoksi heidän asiantuntijuus- ja tukipalveluverkkonsa on laaja. Tämä on otettu lähtökohdaksi myös nuorisotakuussa.



Nuorten aktiivitoimissa keskeisiä kysymyksiä ovat koulutukseen osallistuminen, ammatillinen osaaminen, työttömyyden pitkittymisen estäminen ja nuoren työkyky. Useimmiten nuoren vaikeudet koulutuksen tai työn suhteen ratkeavat, kunhan hän saa riittävästi tietoa ja ohjausta asiantuntijoilta ja viranomaisilta. Kuitenkin lisääntyvästi on myös nuoria, joilla on monia vaikeuksia ja joiden sanotaan olevan viranomaisten ulottumattomissa (mm. Myrskylä 2011). Näiden nuorten tilanne edellyttää etsivää työtä, yksilöllistä selvittelyä, usean eri asiantuntijan yhteistyötä ja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon aktivoitumista. Usein on kyse terveystalouden saatavuudesta sekä koulutus- ja sosiaaliturvapolitiikan soveltamisesta nuorta kannustavasti.

Nuorten aktivointiehtoja kiristettiin vuoden 2011 alusta. Tuolloin tuli voimaan toimeentulotukilain muutos, joka koskee toimeentulotuen perusosan alentamista silloin, kun alle 25-vuotias nuori kieltäytyy koulutuksesta tai keskeyttää sen, eikä hän sen vuoksi ole myöskään oikeutettu työmarrkinatukeen. Muutoksen tarkoituksena oli yhtenäistää pakotteiden käyttöä viimesijaisessa toimeentuloturvasa, koska työmarrkinatuessa jo vastaava sanktio oli olemassa. Muutos oli Sata-komitean tekemä ja hyväksytty esitys. Case-tutkimus lakimuutoksen toimeenpanosta Helsingin kaupungissa osoitti, että sosiaalityöntekijät eivät voineet soveltaa lakimuutosta kuin äärimmäisen harvoissa tilanteissa. Taloudellisella pakotteella uhkaaminen ei toiminut nuorten kanssa, joilla on erilaisia terveyteen ja työkykyyn liittyviä ongelmia. Usein juuri ne yhdessä muutenkin vaikeutuneen elämäntilanteen kanssa ovat koulutukseen hakeutumisen tai siinä pärjäämisen esteenä. (Palola ym. 2012.) Kun on tutkittu nuorten työmarrkinatuki-oikeuteen liittyvää ammatilliseen koulutukseen hakeutumisen velvoitetta, on saatu hieman samansuuntaisia tuloksia: suurin osa nuorista ei hakeudu koulutukseen velvoitteesta huolimatta ja saa sanktion. Hakematta jättämisen syyt liittyvät paitsi yksilöllisiin elämäntilanteisiin myös koulutukseen hakeutumisen ehtoihin kuten esimerkiksi yhteishaun pakkoon syksyisin. (Aho ym. 2012.) Kummankaan lain sanktio-

linja ei ole lisännyt nuorten hakeutumista koulutukseen, vaan se on lähinnä osoittanut, miten monisyisiä nuorten koulutukseen hakeutumisen pulmat tänä päivänä saattavat olla.

Nuorten aktiivitoimien keskiössä ovat koulutukseen ja työhön kiinnittymiseen sekä terveyteen ja työkykyyn liittyvät palvelut. Kuntien rooli on varsin keskeinen, mutta nuorisotakuussa korostuu kaikkien toimijoiden aktiivisuus ja yhteisvastuullisuus. Nuorisotakuu ei ole uusi koordinaatioyritys, vaan jo vuonna 2004 käynnistettiin työhallinnon oma nuorten yhteiskuntatakuu nuorisotyöttömyyden kasvun pysäyttämiseksi. Siitä tehdyn arviointitutkimuksen mukaan työhallinnon työntekijät kokivat työotteensa nuorten asiassa takuun myötä parantuneen ja nuorten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden laadun monipuolistuneen. Rekisteriaineiston tulosten perusteella muutoksia oli tapahtunut lähinnä nuorten työnhakusuunnitelmien laatimisessa ja toimenpiteissä olleiden nuorten määrän kasvussa. (Pitkänen ym. 2007.)

Aktiivipolitiikan laajassa kehyksessä nuoret ovat jatkossakin mitä keskeisin kohderyhmä niin Suomessa kuin muissakin EU-maissa. Taloudellista kasvua priorisoivassa yhteiskunnassa nuori työvoima on yksi yhteiskunnan tukipilari. Nuorten aktiivitoimilta odotetaan tuloksia, mutta useissa maissa vastassa on suuren luokan haasteita: maahanmuuttajanuorten työ- ja koulutusurat, työnteon ja koulutuksen uudet yhdistelmät, nuorten terveyden ja työkyvyn tukeminen, osatyökykyisten nuorten työelämään osallistuminen, yritysten kiinnostuksen lisääminen syrjäytymisvaarassa olevaan nuoreen työvoimaan sekä nuorten vaihtoehtoisten elämänarvojen mukaisten valintojen oikeutus. Nuorten tilanne kutsuu mukaan monia toimijoita – perheitä, kouluja ja muita lähiyhteisöjä. Nuoriso on aina potentiaalinen yhteiskunnallinen voima, jolla on sanottavaa ja jota päätöksentekijöiden on syytä kuunnella. Korkean nuorisotyöttömyyden Espanjassa nuorten viesti puolueiden poliitikoille viime vaaleissa oli ”Haaveemme ovat liian suuria vaaliurniinne.” (Lausti 2012, 126).

## Kestävää työllisyyspolitiikkaa?

Aktiivipolitiikan kansallisella kehityksellä on yhteys globaaliin talouteen ja sen ohjaamaan talous- ja työllisyyspolitiikkaan suhdannevaihteluineen. Aktiivitoimet ovat olennainen osa EU:n työllisyysstrategiaa ja EU:n alueella harjoitettavaa talouspolitiikkaa. Kansallinen aktiivipolitiikka toteutuu näiden vaikutusketjujen jatkeena kunkin maan poliittisten voimasuhteiden ja yhteiskunnallisten perinteiden kontekstissa. Puhtaasti kansalliset aktiivipolitiikan linjaukset osana yhdentyvää Eurooppaa ja globaalia taloutta eivät (enää) vaikuta mahdollisilta. Suomen aktiivitoimien tulevat linjaukset ovat tavallaan jo nähtävissä EU:n talous- ja työllisyyspolitiikan foorumeilla käytävissä keskusteluissa ja strategialinjauksissa.

Kansainvälistyvän talous- ja aktiivipolitiikan ulkopuolella – tosin viime aikoina yhä enemmän myös rinnalla (ks. mm. EU 2013) – kulkee keskustelu ihmiskunnan kestävästä tulevaisuudesta. Siinä keskustelussa ekologisilla tekijöillä on ratkaiseva asema. Ekologisuus tarkoittaa monimuotoisen luonnon turvaamista osana yhteiskuntakehitystä ja elämistä yhden maapallomme rajallisten resurssien varassa (Järvensivu ym. 2012, 104). Palkkatyöyhteiskunta on ollut ja on edelleen modernin hyvinvointivaltion kivijalka. Niin kauan kun ihmisellä on työtä eikä työllä ole suuressa mittakaavassa haitallisia ulkoisvaikutuksia esimerkiksi luontoon, sitä pidetään ihmisen kaikkinaista hyvinvointia lisäävänä. Riittävä rahapalkka luo ostovoimaa ja kysyntää palkkatyöllä tuotetuille yksityisille ja julkisille hyödykkeille. Kulutus kysyntä ylläpitää tuotantoa ja luo edellytykset työlle, talouskasvulle ja hyvinvoinnille (mt.). Kansallisen kilpailukyvyyn säilyttäminen ja yritysten toimintaedellytysten tukeminen ovat hyvin tuttua poliittista diskurssia.

Entä kun ekologiset mittarit alkavat näyttää hälytyslukemia joko globaalisti (esimerkiksi ilmastonmuutos) tai lokaalisti (esimerkiksi kaivosteollisuus)? Kilpailu- ja kulutusyhteiskunnassa on tuolloin pysähdyksen paikka. Tutkijoiden mukaan talouskasvua korostava lähtökohta on otettava suurennuslasin alle: on tarkasteltava ja arvioita-

va paitsi taloudellisen kasvupakon vaikutuksia myös muun muassa harjoitetun sosiaalipolitiikan sosiaaliseen ja ekologiseen kestävyteen nojaavia periaatteita – onko niitä ja miten ne muotoillaan (Helne ym. 2012a, 2012b). Tuula Helne, Tuuli Hirvilampi ja Markku Laatu (mta.) toteavat, että esimerkiksi sosiaalipolitiikassa ekologisen kestävyden tavoittelua ei ole vielä otettu vakavasti.

Rakenteellisen työttömyyden kysymys haastaa ekologisesti kestävä yhteiskunnan viittekehysessä moniulotteisiin pohdintoihin. Eivätkö työttömät – ainakin osittain tai hetkellisesti – ole kasvupakkoon sitoutuneen tuotannon ja talouspolitiikan ulkopuolella? Eivätkö juuri he ole niitä, joille kohtuullistaminen ja degrowth-ajattelu on pakon sanelemaa arkipäivää? Yksilötasolla näin varmaan onkin. Mutta jos ekologisen ja sosiaalisen kestävyden ajatus kytketään aktiivipolitiikan kansainvälisiin trendeihin, avautuu vaihtoehtoisia tarkastelunäkökulmia. Yksi avautuva näkökulma liittyy työn merkitykseen ihmiselle, myös työttömälle ihmiselle. Työ tuottaa paitsi palkkaa yleensä myös hyvinvointia.

Timo Järvensivu tutkijakumppaneineen (2012) kaavailee tulevaisuuden työpölypolitiikassa siirtymää rahapalkka- ja verotulokeskeisestä politiikasta hyvinvointikeskeiseen työllisyyspolitiikkaan. Tällä hän tarkoittaa ”marssijärjestyksen muuttamista”: hyvinvointikeskeisessä työllisyyspolitiikassa ensisijaista on työn ekologisten ja yhteiskunnallisten vaikutusten määrittely ja vasta tämän jälkeen tulee työn rahataloudellinen arvottaminen (mt. 109). Työn merkitys niin yksilön kuin yhteiskunnankin näkökulmasta muuttuu, sen mielekkyys ja laajemmat yhteydet tulevat esille ”ihmiskunnan yhteisinä asioina”.

Hyvinvointikeskeisessä työllisyyspolitiikassa, jossa pyritään vaalimaan myös ympäristön hyvinvointia, rahatalouden virrat muuttuvat. Verotuksen suuntaaminen enemmän esimerkiksi ekologiseen verotukseen työntöön verotuksen sijaan voi tulla silloin ajankohtaiseksi. (Mt.) Vielä on vaikea ennakoita, mitä tällaiset skenaariot tarkoittaisivat esimerkiksi rakennetyöttömyyden purkamisessa. Oletettavasti yksinäkökulmaisen taloudellisen kasvupakon purkaminen toisi aktii-

vitoimiin arvopohjaista väljyyttä, joskin palkkatyöllä on jatkossakin paikkansa. Ehkä suurimmat odotukset ovatkin työn merkityksellisyyden muutoksessa. Kokemus siitä, että tehty työ lisää paitsi yksilön myös yhteiskunnan hyvinvointia ja koko ihmiskunnan ekologista kestävyyttä, voi tuoda uudenlaisia toimijuuden ja osallisuuden kokemuksia työikäisille kansalaisille.

## **Mitä näköpiirissä?**

Tämän kirjan kirjoittajat lähestyvät aktiivipolitiikkaa ja aktiivitoimia useasta eri tarkastelukulmasta niin ajallisesti kuin sisällöllisestikin. Liikutaan aktiivisen työvoimapolitiikan ja sosiaalipolitiikan laajoissa kehyksissä mutta myös suppeammin ns. kohdennetussa aktivoinnissa. Artikkeleista rakentuu moniulotteinen kuvaus maamme aktiivipolitiikan kehityksestä eri vaiheineen. Taulukossa 1 kehitys on tiivistetty kolmeksi vaiheeksi, joista viimeisimmässä ennakoitaan aktiivipolitiikan tulevaa suuntaa. Koonnos on tuotettu kirjan artikkeleiden ja muun aihepiiriin liittyvän kirjallisuuden perusteella. Tulevan kaavailu rakentuu menneen ja nykyisen kehityksen jatkeeksi, ja siinä heijastuvat vuoden 2013 alkupuolen näköalat.

Aktivoinnin tuloa maahamme ja sen omaksumisen alkuvuosia luonnehti toimintapolitiikan suunnittelu ja aktivoinnin lakisääteistäminen. Aktivointia alettiin kohdentaa pitkään työttömänä olleisiin ottaen erityisesti huomioon nuoret työttömät. Aktivoinnin keskeinen säädöspohja valmistui vuosituhannen vaihteessa. Seuraavassa vaiheessa, lähinnä 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä, oli vuorossa aktivoivien palvelujen kehittäminen, eri toimijoiden yhteistyön ja koordinaation tehostaminen sekä aktiivipolitiikan implementoinnin syventäminen. Kunnat aktivoituivat kuntouttava työtoiminta-lain myötä, ja alettiin kehittää työhallinnon, kuntien ja Kelan yhteispalvelua sekä ns. välityömarkkinoita. Myös työttömien aktivointiehtoja kiristettiin. Aktiivipolitiikan meneillään olevaa kolmatta vaihetta luonnehtii toiminnan tehostaminen ja valtavirtaistaminen niin, että

TAULUKKO 1. Aktiivipolitiikan kehitysvaiheet Suomessa

	1. vaihe 1995–2001	2. vaihe 2002–2012	3. vaihe 2013–
Uudistuksen keskeinen sisältö	Sosiaali- ja työttömyysturvan aktivointi ja aktivointiehtoja koskevat säädösmuutokset: eroon etuusriippuvuudesta	Aktivointipalvelun ja hallinnon kehittäminen; yhteispalvelu, työvoiman palvelukeskukset; välityömarkkinat	Työelämän ulkopuolella olevien työhön integroitumisen yleinen tehostaminen; aktiivipolitiikan valtavirtaistuminen
Työttömän asema	Työttömän oikeudet ja velvollisuudet määrittellään: sanktiot	Työttömän velvollisuuksien kiristäminen: 500 päivän aktivointiehto	Kannusteiden lisääminen; sosiaalisten oikeuksien esille nostaminen
Aktivoinnin kohderyhmä	Nuoret priorisoituna kohderyhmänä, pitkäaikaistyöttömät	Työikäiset, erityisesti ikääntyvät työttömät	Nuoret, ikääntyvät työttömät, osatyökykyiset
Keskeiset viranomaistoimijat	Työhallinto Kunnat enemmän mukaan aktivointiin; ESR-hankkeet	Työ- ja elinkeinohallinnon, kuntien ja Kelan yhteisvastuun kehittäminen; ESR-hankkeet	Kuntien vastuu vaikeasti työllistyvistä
Uudistusten suunta	Tukiriippuvuuden vähentäminen; rakennetyöttömyyden purkaminen	Välityömarkkinoiden kehittäminen; työkyky/työllistyvyys ja kuntoutus osaksi aktiivitoimia	Työurien pidentäminen; työvoiman riittävyys; työelämäosallisuus; kestävä sosiaali- ja työllisyyspolitiikka

yhä useampi eri syistä työelämän ulkopuolella oleva integroituisi takaisin työhön ja olisi siten osaltaan pidentämässä työuria. Työttömien työkyky ja sen tukeminen ovat nousseet esille. On alettu kiinnittää huomiota myös osatyökykyisten työssä pysymiseen tai työhön paluuseen. Aktivointiehtojen kiristymisen ohella kannusteet ovat tulossa ajankohtaisiksi ja kuntien vastuu vaikeasti työllistyvistä on kasvamassa. Kaikkien työikäisten työelämäosallisuuden tukeminen on nousemassa esiin.

Aktiivipolitiikan jokaisessa kehitysvaiheessa on omanlaisiaan painotuksia. Aktiivitoimien priorisointi kohdentaminen on vaihtunut nuorista ikääntyviin ja jälleen takaisin nuoriin. Viranomaisten vas-

tuuta aktivoinnista on jaettu ja yhdistetty valtion ja kuntien kesken, kunnes ollaan päädytty kuntavastuun ensisijaisuuteen. Työttömän kansalaisen sosiaaliset oikeudet ovat korostuneet aktivointiehtojen kiristämisen myötä. Eri vaiheet ovat limittäisiä, ja edellisen vaiheen painotukset voivat lieventyä tai kertautua seuraavassa vaiheessa. Mukaan tulee aina myös uusia elementtejä ja painotuksia, kuten edellä teemakohtaisessa tarkastelussa ennakoitiin.

Aktivointi jatkuu niin kansainvälisesti kuin kansallisestikin, kuten Kari Hämäläinen ja Matti Sihto tässä kirjassa osoittavat. Työikäisten kansalaisten yhä kattavampi osallistuminen työelämään alkaa olla nykymuotoisen hyvinvointivaltion selviytymisehto. Nähtäväksi jää, millaisia painotuksia aktiivipolitiikka lopulta tulee saamaan laman jälkeisessä Suomessa ja Euroopassa.

## ***Kirjallisuus***

- Aho, Simo – Pitkänen, Sari – Vanttaja, Markku – Vehviläinen, Jukka 2012: Nuorten työmarkkinatukioikeus ja koulutukseen hakeutuminen. Työmarkkinatuen saamisen edellytyksenä olevan koulutautumisvelvoitteen arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ- ja yrittäjyys 3/2012. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.
- Bredgaard, Thomas – Larsen, Flemming 2009: Redesigning the governance of employment policies- Decentralised centralization in municipal jobcentres. In: Flemming Larsen – Rik Van Berkel (eds.) The new governance and implementation of labour market policies. DJ-F Publishing. Copenhagen. s. 45–68.
- Giuliano, Bonoli 2010: The political economy of active labor-market policy. *Politics & Society* 38(4), 435–457.
- Daguerre, Anne – Etherington, David 2009: Active labour market policies in international context: what works best? Lessons for the UK. Department for Work and Pensions. Working Paper No 59.
- Eichhorst, Werner – Konle-Seidl, Regina 2008: Contingent convergence: a comparative analysis of activation policies. IZA. Discussion Paper No. 3905. Bonn.
- EU Youth Report 2012
- European Commission 2013: A decent life for all: ending poverty and giving the world a sustainable future. COM (2013) 92 final, Brussels, 27.2.2013.
- Gould, Raija – Nyman, Heidi 2010: Nuorena työkyvyttömyyseläkkeelle. *Työeläke* 5/2010, Eläketurvakeskus, s. 14–15.
- Gould, Raija – Saarnio, Leena – Härkäpää, Kristiina 2012: Myöntö vai hylkäys? Teoksessa Raija Gould – Kristiina Här-

- käpää – Aila Järviskoski (toim.) Toimiiko työeläkekuntoutus? Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1/2012. Eläketurvakeskus, Helsinki, s. 37–56.
- Griggs, Julia – Evans, Martin 2010: Sanctions within conditional benefit systems. A review of evidence. Joseph Rowntree Foundation.
- Gränslandet mellan sjukdom och arbete. Arbetsförmåga/Medicinska förutsättningar för arbete/Försörjningsförmåga. Slutbetänkande av Arbetsförmåga-utredningen. Statens offentliga utredningar SOU 2009: 89. Stockholm.
- Halvorsen, Rune – Hvinden, Björn 2011: Andre lands modeller for å fremme sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring NOVA. Rapport 14/2011. Oslo.
- Helne, Tuula – Hirvilampi, Tuuli – Laatu, Markku 2012a: Sosiaalipolitiikka rajallisella maapallolla. Kelan tutkimusosasto. Helsinki.
- Helne, Tuula – Silvasti Tiina (toim.) 2012b: Yhteyksien kirja. Etappeja ekososiaalisen hyvinvoinnin polulla. Kelan tutkimusosasto. Helsinki.
- Heponiemi, Tarja – Wahlström, Mikael – Elovainio, Marko – Sinervo, Timo – Aalto, Anna-Mari – Keskimäki, Ilmo 2008: Katsaus työttömyyden ja terveyden väliin yhteyksiin. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 14/2008. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki.
- Holm, Pasi – Jalava, Jukka – Ylöstalo, Pekka 2006: Työttömien työkyky vuonna 2005. Vertailuja palkansaajiin. Työpoliittinen tutkimus 308. Helsinki: Työministeriö.
- Järvensivu, Timo – Järvensivu, Paavo – Schmidt, Tiina – Palmu, Petri 2012: Työ ekologisesti ja sosiaalisesti kestävässä tulevaisuudessa. Teoksessa: Tuula Helne – Tiina Silvasti (toim.) Yhteyksien kirja. Etappeja ekososiaalisen hyvinvoinnin polulla. Kelan tutkimusosasto. Helsinki.
- Karjalainen, Jarno – Moisio, Pasi 2010: Kainustin- ja byrokraatialoukut suomalaisessa sosiaaliturvassa. Teoksessa: Marja Vaarama – Pasi Moisio – Sakari Karvonen (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2010. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki.
- Karjalainen, Vappu – Saikku, Peppi 2008: Työvoiman palvelukeskukset: erityis- palvelua vaikeasti –työllistyville. Teoksessa Robert Arnkil – Vappu Karjalainen – Peppi Saikku – Timo Spangar – Sari Pitkänen: Kohti työelämälähtöisiä integroivia palveluja. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 18/2008. s. 177–312.
- Kerätär, Raija – Karjalainen, Vappu 2010: Pitkäaikaistyöttömällä on runsaasti hoitamattomia mielenterveyshäiriöitä. Suomen Lääkärilehti 65; 45, 3683–3690.
- Laiho, Veera – Hopponen, Anneli – Latvala, Terhi – Rämö, Anna-Kaisa 2010: Erityisryhmien työkyky – työttömät ja vammaiset. Raportteja 225. Helsinki: Pellervon taloudellinen tutkimuskeskus.
- Lausti, Tapani 2012: Vapauden vaisto, ihmisyiden ylistys ja osallisuustalous. Teoksessa: Tuula Helne – Tiina Silvasti (toim.) Yhteyksien kirja. Etappeja ekososiaalisen hyvinvoinnin polulla. Kelan tutkimusosasto. Helsinki, s. 124–133.
- Morel, Nathalie – Palier, Bruno – Palme, Joakim 2012: Social investment: a paradigm in search of a new economic model and political mobilization. In: Nathalie Morel – Bruno Palier – Joakim Palme (eds.) Towards social investment welfare state? Ideas, policies and challenges. The Policy Press.
- Myrskylä, Pekka 2011: Nuoret työmarkkinoiden ja opiskelun ulkopuolella. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 12/2011.
- OECD 2007: Employment Outlook. OECD. Paris.
- Osatyökykyisten työllistymisen edistäminen. Toimintaohjelmaa valmisteleavan työryhmän välmietintö. Sosiaali- ja ter-



- veysministeriön raportteja ja muistioita 2013:6. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.
- Palola, Elina – Hannikainen-Ingman, Katri – Karjalainen, Vappu 2012: Nuoret koulutuspuudokkaat sosiaaliryöpylän asiakkaina. Tapauksitutkimus Helsingistä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 29/2012.
- Pensola, Tiina – Kesseli, Katja – Shemeikka, Riikka – Rinne, Hanna – Notkola, Veijo 2012: Kuntoutukseen? Sosioekonomiset tekijät Kelan kuntoutukseen hakemisessa ja myönnöissä. Kuntoutussäätiön tutkimuksia 86. Helsinki.
- Pitkänen, Sari – Aho, Simo – Koponen, Hannu – Kylmäkoski, Merja – Nieminen, Jarmo – Virjo, Ilkka 2007: Ryhtiä ja ruutia nuorten työvoimapalveluihin – Nuorten yhteiskuntatakuun toteutumista ja tuloksia selvittävä tutkimus. Työpoliittinen tutkimus 333/2007. Työministeriö, Helsinki.
- Raitasalo, Raimo – Maaniemi, Kaarlo 2011: Nuorten mielenterveyden häiriöiden aiheuttamat sairauspoissaolot ja työkyvyttömyys vuosina 2004–2009. Kelan tutkimusosasto, Nettityöpapereita 23/2011.
- Saikkumäki, Peppi – Sinervo, Leini 2010: Työttömien terveyspalvelujen juurrutus. Valtakunnallisen PTT- hankkeen kokemuksia, arviointitutkimuksen tuloksia ja kansallisia suosituksia. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Raportteja 42/2010.
- Selvitystyö välityömarkkinoiden mahdollisuuksista tukea vaikeasti työllistyvien työelämään osallistumista ja työmarkkinoille pääsyä. Selvityshenkilö Tarja Filatovin raportti työministeri Lauri Ihalaiselle 2013. TEM raportteja 7/2013.
- Sen, Amartya 1993: Capability and Well-being. In: Martha Nussbaum – Amartya Sen (eds.) *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press, s. 30–53.
- Sennett, Richard 2002: Työn uusi järjestys. Miten uusi kapitalismi kuluttaa ihmisen luonnetta. Vastapaino. Tampere.
- STM tiedote 27.12.2012. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Terveysministeriön päätös 1326/2010
- Terävä, Eeva – Virtanen, Petri – Uusikylä, Petri – Köppä, Lassi 2011: Vaikeasti työllistyvien tilannetta ja palveluita selvittävä tutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 23/2010. Helsinki.
- Unge på kanten. Om inkludering av utsatte ungdommer (2012) Nord 2012:005. Nordiska ministerråd.