

VALTION JA KUNTIEN VASTUUNJAKO PITKÄAIKAIS- TYÖTTÖMIEN AKTIVOINNISSA – SISÄLLÖNANALYYSI HALLITUSOHJELMISTA JA HALLITUKSEN ESITYKSISTÄ VUOSINA 1995–2015

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

peppi.saikku@thl.fi

Janus vol. 26 (2) 2018, 104–122



Tiivistelmä

Tutkimuksen kohteena on ajallinen muutos pitkäaikaistyöttömien aktivointia sekä valtion ja kuntien välistä työn- ja vastuunjakoa koskevilla poliittisilla toimintalinjauksilla. Tutkimusaineistona ovat valitut hallitusohjelmat ja hallituksen esitykset ajanjaksolla 1995–2015. Analyttisenä kehikkona on hallinta. Pitkäaikaistyöttömien aktivointia hahmotetaan hallinnan alueena, jossa valtion ja kuntien välinen työn- ja vastuunjako ilmentää vertikaalista ja horisontaalista koordinaatiota. Tuloksissa tunnistetaan kolme vaihetta. Aktiivisessa työvoimapolitiikassa pääasiallinen vastuu pitkäaikaistyöttömyyden hoidosta määrityksiä valtiolle ja työvoimahallinnolle, kuntien ja sosiaalitoimen tuella. Vuosituhannen vaihteessa siirrytään integroituun aktivointipolitiikkaan, jossa pitkäaikaistyöttömien aktivointi nähdään valtion ja kuntien yhteisvastuuna. Tästä huolimatta kuntien sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät ja vastuut pitkäaikaistyöttömien aktivoinnissa lisääntyvät. Kolmannessa vaiheessa julkisen sektorin vastuu muuttuu epäselväksi yksilövastuun ja markkinaehtoisuuden korostuessa.

JOHDANTO

Työttömien aktivointipolitiikka on vaikeasti määriteltävä politiikka-alue, jossa risteävät työvoima- ja sosiaalipoliittiset tavoitteet ja toimet. Tavoitteena on niin työvoiman tarjonnan ja työllisyyden lisääminen kuin heikossa asemassa olevien kansalaisten osallisuuden edistäminen ja syrjäytymisen ehkäisy. Toimina ovat viimesijaisen sosiaaliturvan ehdollistaminen ja työttömien osallistumisvelvoitteet, mutta myös uusien palvelujen ja yksilöllisten osallistumismahdollisuuksien kehittäminen (Eichhorst & Konle-Seidl 2008; Keskitalo & Karjalainen 2013; Lødemel & Gubrium 2014).

Yksilönäkökulmasta aktivointipolitiikalle on ominaista sosiaaliturvan vastikkeellistaminen, jossa yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia määritellään uudelleen. Institutionaalista näkökulmasta keskeistä on sektori- ja hallinnonalarajat ylittävä yhteistyö ja koordinaatio (van Berkel & Roche 2002; Keskitalo 2008, 101–105). Tämä edellyttää niin eri toimintapolitiikkojen ja hallinnon-
tasojen kuin eri hallinnonalojen ja palveluiden yhteensovittamista (Heidenreich & Rice 2016).

Suomessa valtion lisäksi kunnilla on perinteisesti ollut sekä lakisääteisiä velvoitteita että omaehtoista toimintaa pitkäaikaistyöttömien työllistymisen tukemisessa (Niemi 2012). 2000-luvulla kuntien tehtävät ovat muuttuneet

kuntouttavan työtoiminnan sekä toimeentulotukeen ja työmarkkinatukeen tehtyjen uudistusten kautta (Ala-Kauhala ym. 2004; Hämäläinen ym. 2009; Riipinen ym. 2014). Valtiolla ja kunnilla on tullut myös uusia yhteisiä tehtäviä, kuten yhteinen aktivointisuunnittelu ja yhteispalvelu (Keskitalo 2008; Karjalainen & Saikku 2011).

Tämän tutkimuksen kohteena ovat pitkäaikaistyöttömien aktivointia sekä valtion ja kuntien välistä työn- ja vastuunjakoja koskevat poliittiset toimintalinjaukset. Se täydentää aiemman, usein uudistusten toimeenpanoon liittyvän, tutkimuksen tuloksia (myös Kautto 2004; Keskitalo 2008; Niemi 2012). Hahmotan tutkimuksessa aktivoinnin sektori- ja hallinnonalarajat ylittävää koordinaatiota hallinnan kysymyksenä, joka edellyttää uudenlaisia hallinnollisia prosesseja sekä valtion ja muiden toimijoiden välisten suhteiden uudelleenmäärittelyä (Stoker 1998; Pierre & Peters 2000).

Tutkimusaineiston muodostavat valitut hallitusohjelmat ja hallituksen esitykset vuosilta 1995–2015. Kuvaan artikkelissa ajallista muutosta pitkäaikaistyöttömien aktivoinnin sekä valtion ja kuntien välisen työn- ja vastuunjaon määrittelyissä. Peilaan muutosta uudistusten toimeenpanoa koskeviin tutkimustuloksiin sekä kansainväliseen kehitykseen.

Tutkimus kytkeytyy keskusteluun julkisesta hyvinvointivastuusta ja sen muutoksesta Suomessa (esim. Julkunen 2001; Julkunen 2006; Saarinen ym. 2014; Hänninen 2017). Laajasti ymmärrettyä aktivointia on ilmentymä muutoksesta, jossa hyvinvointivaltion tehtäviä ja vastuita määritellään uudel-

leen yksilöllistämisen ja taloudellisen painoarvon lisääntymisen kautta (Serrano Pasqual 2007; Julkunen 2013). Yhteiskunnan rakenteellisiin ongelmiin, kuten työttömyyteen, vastataan pitkälti yksilökeskeisin toimenpitein. Työttömyys hahmottuu sosiaalisen ongelman sijaan ensisijaisesti taloudellisena ongelmana, jonka ratkaisut löytyvät sosiaaliturvan houkuttelevuuden vähentämisestä ja työntekoon liittyvien kannusteiden ja pakotteiden lisäämisestä.

Suppeammin julkinen hyvinvointivastuu koskee sitä, miten vastuu hyvinvointipalveluissa jakaantuu julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä sekä suhteessa yksilön omaan vastuuseen (Julkunen 2006, 19). Markkinaehtoistumisen myötä yksityisen sektorin vastuu julkisten palvelujen tuottamisessa on kasvamassa. Samalla kansalaisten itsensä odotetaan ottavan enemmän vastuuta. Meneillään olevat aluehallinto- ja sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvät uudistukset kertovat kysymyksen ajankohtaisuudesta. Valtion ja kuntien välisen työn- ja vastuunjaon tarkastelu pitkäaikaistyöttömien aktivoinnissa tarjoaa yhden keskeisen näkökulman julkisen hyvinvointivastuun muutokseen.

TYÖTTÖMIEN AKTIVOINTI JA SEN KEHITYSKULKU SUOMESSA

Kapeasti määriteltyä aktivoinnilla tarkoitetaan niin sanottua workfare-linjaa, eli viimesijaisen toimeentuloturvan ehdollistamista ja siihen liittyviä veloitteita (esim. Lødemel & Trickey 2001). Aktivoinnille läheisiä ja osin päällekkäisiä käsitteitä ovat aktiivinen työvoima-

politiikka, aktiivinen sosiaalipolitiikka ja aktiivisen osallisuuden politiikat.

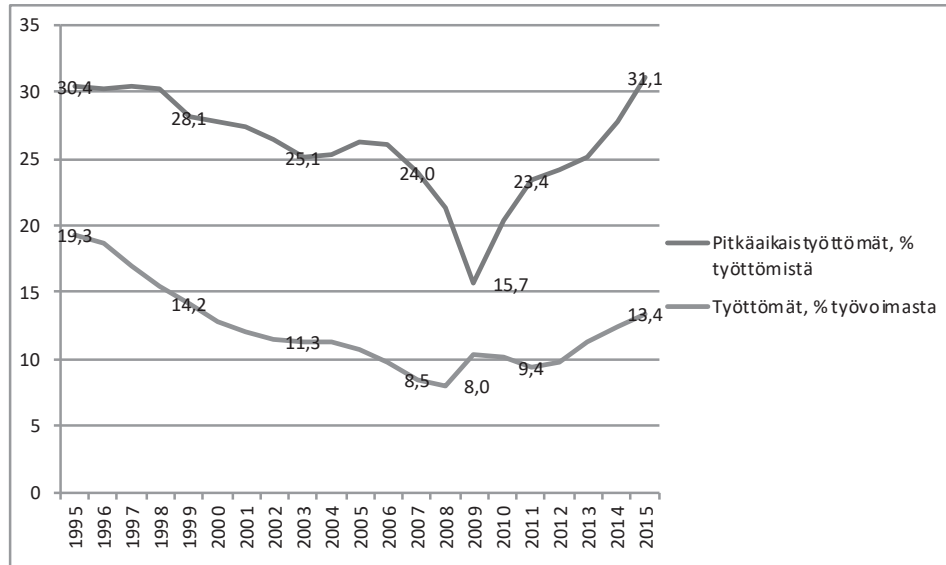
Kansainvälisessä keskustelussa työttömien aktivointi mielletään usein aktiivisen työvoimapolitiikan ohjelmina ja toimenpiteinä (esim. Immerwoll & Scarpetta 2012). Toisaalta aktivoinnin on nähty eroavan aktiivisesta työvoimapolitiikasta siten, että se sisältää toimia, jotka eivät tähtää suoraan työmarkkinoille siirtymiseen (Dropping ym. 1999, 135). Aktiivisen sosiaalipolitiikan käsite korostaa työllistymistavoitteiden sijaan heikossa asemassa olevien osallisuuden edistämistä ja syrjäytymisen ehkäisyä (esim. van Berkel & Roche 2002). Aktiivisen osallisuuden politiikoissa on tavoitteena edistää kaikkien työkäisten mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnan toimintaan ja työelämään riittävän toimeentuloturvan, toimivien työmarkkinoiden ja laadukkaiden palveluiden avulla (Euroopan komissio 2008). Samalla osallistumis- ja työnteokovelvoitteet koskevat yhä useampaa heikossa asemassa olevaa kansalaista (Clegg 2013, 4).

Tässä artikkelissa tarkastelen työttömien aktivointia työttömien ja syrjäytymisvaarassa olevien kansalaisten työhön osallistumista tukevien politiikkatoimien kokonaisuutena (Keskitalo & Mannila 2004, 103; Eichhorst & Konle-Seidl 2008, 5). Toimintapolitiikkana siihen kytkeytyy työllisyys- ja sosiaalipolitiikan lisäksi esimerkiksi terveys- ja koulutuspolitiikkaa (Keskitalo & Karjalainen 2013, 8). Pitkäaikaistyöttömyyden vähentäminen, heidän työllistymisensä edistäminen ja syrjäytymisen ehkäisy ovat aktivointipolitiikan keskeisiä tavoitteita.

Tarkastelen pitkäaikaistyöttömien aktivointia kahdenkymmenen vuoden jaksolla vuodesta 1995 vuoteen 2015. 1990-luvun on nähty edustavan käännettä suomalaisen hyvinvointivaltion kehityksessä (Julkunen 2001; Piirainen & Saari 2002). Sen puolivälissä voimistui työnteon kannustimiin liittyvä keskustelu, jota seurasivat toimeentuloturvaan tehdyt muutokset sekä erilaiset työvoimapolitiittiset reformit (Kautto 2004; Kuivalainen 2013). Työttömien aktivointipolitiikan käynnistyminen on ajoitettu tähän ajankohtaan (Keskitalo 2008; Julkunen 2013; Karjalainen 2013). Lainsäädäntömuutoksia olivat muun muassa työmarkkinatukijärjestelmän käyttöönotto vuonna 1994 ja sen ehdollistaminen seuraavina vuosina sekä toimeentulotuen perusosan alentamismahdollisuuden käyttöönotto vuonna 1996. Yhtä käynnistymispistettä on mahdoton määritellä: esimerkiksi työttömyysturvaan tehtiin etuuksien ehtoja kiristäviä muutoksia jo 1980-luvulla (van Gerven 2008).

Ajanjaksolla 1995–2015 työttömyys ja pitkäaikaistyöttömyys vaihtelivat (kuvio 1). Vuonna 1995 työttömien osuus työvoimasta oli yli 19 prosenttia laskien sitten vuoteen 2008 asti (8 %), jonka jälkeen se kääntyi nousuun taloudellisen laskusuhdanteen vauhdittamana. Pitkäaikaistyöttömien osuus työttömistä seurasi samansuuntaista trendiä laskien 30 prosentista vuonna 1995 reiluun 15 prosenttiin vuonna 2009, mutta nosten sen jälkeen jyrkästi vuoteen 2015 saakka (31 %).

Keskeiset työttömien aktivointiin liittyvät uudistukset Suomessa vuosina 1995–2015 olen koontanut liitetaulukoon 1. Pitkäaikaistyöttömien akti-



Kuvio 1. Työttömien osuus työvoimasta (%) ja pitkäaikaistyöttömien osuus työttömistä (%) vuosina 1995–2015. Työnvälitystilasto (Sotkanet 7.8.2017).

voinnin sekä valtion ja kuntien välisen vastuunjaon näkökulmasta tärkeitä uudistuksia ovat toimeentulotuen ja työmarkkinatuen muutosten ohella kuntouttavan työtoiminnan ja yhteispalvelun lainsäädäntö ja kehitystyö (Kautto 2004; Keskitalo 2008; Niemi 2012; Karjalainen 2013; Kuivalainen 2013).

Aktivointipolitiikan kehityskulussa 1990-luvulla painopisteenä hahmotuivat sosiaali- ja työttömyysturvan muutokset sekä etuusriippuvuuden vähentäminen (Kautto 2004; Karjalainen 2013, 221). Vuosituhannen vaihteessa aktivointipolitiikan painotus siirtyi aktivoivien palvelujen sekä eri toimijoiden yhteistyön ja koordinaation kehittämiseen (Karjalainen 2013, 220; myös Kautto 2004; Keskitalo 2008). 2010-luvun työttömien aktivointipolitiikkaa on kuvattu valtavirtaistamisen

ja tehostamisen vaiheena (Karjalainen 2013, 220–221). Tätä luonnehtivat muun muassa kaikkien työikäisten työelämäosallisuuden tukeminen sekä toimien kohdistaminen aktivointiehtojen kiristämisen ohella myös kannusteisiin.

HALLINTA VIITEKEHYKSENÄ TOIMINTAPOLITIIKAN ANALYYSIIN

Hallitusohjelmien ja hallitusten esitysten voi nähdä edustavan formaalia toimintapolitiikkaa (Carmel & Papadopoulos 2003), joiden avulla luodaan poliittista kehystystä harjoitetulle politiikalle (Saari 2011). Kehykset määrittelevät yhteiskunnallisten ongelmien lisäksi myös niiden ratkaisuja (Rein & Schön 1996; Kangas ym. 2011, 145). Käytän tutkimuksessa hallinnan viitekehystä analyttisenä kehikkona toimintapolitiikan muotoilun ja muutok-

sen tarkasteluun (Daly 2003; Newman 2007). Pitkäaikaistyöttömien aktivoiminnan poliittinen kehystys kuvaa hallinnan aluetta, sitä mitä hallitaan. Aktivoiminnan määrittely ei ole yksiselitteistä, koska se ylittää perinteisiä toimintapolitiikka-alueita.

Formaali toimintapolitiikka on yhteydessä operationaaliseen toimintapolitiikkaan, politiikan toimeenpanoon (Carmel & Papadopoulos 2003). Hallitusohjelmissa ja hallituksen esityksissä kuvataan millaisin hallinnan muodoin toimintapolitiikkaa suunnitellaan toimeenpantavan. Hallinnan muodoiksi tunnistetaan hierarkia, markkinat ja verkostot (Pierre & Peters 2000). Hierarkkinen hallinta kuvaa perinteistä byrokraattista hallintaa, jota määrittelevät lainsäädäntö ja ohjeistukset sekä sovitut toimivaltasuhteet. Markkinaehtoisessa hallinnassa keskeistä on markkinamekanismin mukaanotto muun muassa ulkoistamisen, kilpailutusten ja tulostavoitteiden kautta. Verkostomaisessa hallinnassa olennaista on joustavuus ja tasaveroiset kumppanuussuhteet toimijoiden välillä. Neljäntenä hallinnan muotona voidaan nähdä itsehallinta, joka kuvastaa kansalaisten ja yhteisöjen aktiivista roolia ja vastuuta yhteiskunnallisissa järjestelyissä (Newman 2007).

Työttömien aktivointipolitiikan toimeenpanossa uusia hallinnan tapoja on haettu niin toiminnan hajauttamisesta ja markkinaehtoistamisesta kuin verkostoitumisesta ja palveluiden yksilöllistämisestä (van Berkel ym. 2012; Heidenreich & Rice 2016). Suomessa uudistukset ovat yhdistäneet toimijoita pääasiassa julkisen sektorin sisällä pitkälti ohjelmaperusteisesti ja sopimuksin ilman lainsäädännöllisiä muutoksia,

mikä kuvaa verkostomaisen hallintatavan korostumista (Karjalainen & Saiku 2011).

Valtion ja kuntien välistä suhdetta pitkäaikaistyöttömien aktivoiminnassa voi hahmottaa niin eri hallinnontasojen kuin eri hallinnonalojen ja palveluiden yhteensovittamisen kysymyksenä (Heidenreich & Rice 2016). Hallinnan vertikaalinen ulottuvuus kuvaa eri tasojen – valtiollisen ja paikallisen tason – yhteensovittamista. Horisontaalinen ulottuvuus kertoo eri hallinnonalojen ja niiden palvelujen, eli työvoimahallinnon ja -palvelujen sekä sosiaalishallinnon ja -palvelujen keskinäisestä koordinaatiosta.

ASIAKIRJA-AINEISTO JA SISÄLLÖNANALYYSI

Tutkimusaineistoksi valitsin vuosilta 1995–2015 kuusi hallitusohjelmaa ja viisi hallituksen esitystä, koskien kuutta lainsäädäntöuudistusta (taulukko 1). Tarkastelun ulkopuolelle jätin pääministeri Anneli Jätteenmäen, Mari Kiviniemen ja Aleksander Stubbin lyhytaikaisten hallitusten ohjelmat. Jätteenmäen hallitus ehti toimia vain kaksi kuukautta, joten hallituskauden (2003–2007) keskeiset uudistukset tehtiin Matti Vanhasen hallituksen aikana. Hallitusohjelma on käytännössä identtinen Vanhasen ohjelman (VNK 2003) kanssa (vrt. Hellman ym. 2017). Kiviniemen hallituksen ohjelmassa vuonna 2010 ja Stubbin hallituksen ohjelmassa vuonna 2014 jatkettiin aiempien hallitusohjelmien (VNK 2007; VNK 2011) toteutusta hallituskauden loppuun.

Valitut hallituksen esitykset annettiin vuosina 1997–2014, ja ne liittyivät val-

tion ja kuntien työn- ja vastuunjakoon pitkäaikaistyöttömien aktivoinnissa. Pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella ei annettu aiheeseen liittyviä hallituksen esityksiä vuoden 2015 loppuun mennessä.

Hallitusohjelmien analyysia ohjasi ensinnä kysymys siitä, miten pitkäaikaistyöttömien aktivointia – pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseen, heidän työllistymisensä edistämiseen ja syrjäytymisen ehkäisyyn liittyviä asioita – ke-

Taulukko 1. Tutkimusaineisto.

Aineistotyyppi	Hallitusohjelmat	Hallituksen esitykset
Aineisto	Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma (1995) Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma (1999) Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma (2003) Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma (2007) Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma (2011) Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma (2015)	Toimeentulotuen perusosan alentamismahdollisuus 40 prosentilla (HE 217/1997) Kuntouttava työtoiminta (HE 184/2000) Työmarkkinatuen uudistus (HE 164/2005) Kuntouttavan työtoiminnan velvoittavuuden laajentaminen yli 25-vuotiaisiin (HE 194/2009) Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu ja työmarkkinatuen uudistus (HE 183/2014)
Aineiston tarkennus	Hallitusohjelmien yleiset linjaukset, työvoima- ja työllisyyspolitiikka sekä sosiaali- ja terveys-/hyvinvointipolitiikka	Esitysten pääasiallinen sisältö -osuudet ja yleisperustelut

Analyysimenetelmänä on laadullinen sisällönanalyysi, jota käytetään usein asiakirja-aineistossa (Prior 2008). Analyysia voi kutsua teoriaohjaavaksi, sillä analyysissä vuorottelivat aineisto- ja teorialähtöinen lähestymistapa (Tuomi & Sarajärvi 2013, 96–99). Analyysin kehikkona oli pitkäaikaistyöttömien aktiivoinnin hallinta valtio–kunta-suhteen näkökulmasta. Jäsenin tätä pitkäaikaistyöttömien aktiivoinnin kehystykseenä (hallinnan alue), valtion ja kuntien välisenä työn- ja vastuunjakona (vertikaalinen koordinaatio) sekä työvoima- ja sosiaalihalinnon välisenä työn- ja vastuunjakona (horisontaalinen koordinaatio). Käsitteelin hallitusohjelmia ja hallituksen esityksiä hieman eri tavoin, koska ne ovat rakenteeltaan ja tarkoitukseltaan erilaisia.

hystetään. Pitkäaikaistyöttömien aktiivointiin liittyviä mainintoja oli etenkin hallitusohjelmien yleisissä linjauksissa sekä työvoima- ja työllisyyspolitiikkaa ja sosiaali- ja terveyspolitiikkaa- tai hyvinvointipolitiikkaa koskevissa osioissa. Valitut hallitusohjelmien tekstit muodostivat noin 307 sivua¹.

Kustakin hallitusohjelmasta muodostin taulukon, johon kokosin pitkäaikaistyöttömien aktivointia koskevan ja niihin asiayhteyden mukaisesti kuuluvan tekstin. Etsin tekstistä keskeisiä ja toistuvia jäsenyyksiä. Keräsin tekstiosiot myös yhteiseen taulukkoon, jonka avulla saatoin tarkastella rinnakkain eri hallitusohjelmia. Tämän jälkeen analyysi kohdentui siihen, millaiseksi työn-

ja vastuunjako valtion ja kuntien sekä työvoima- ja sosiaalishallinnon välillä määritellään.

Hallituksen esityksiä hyödynsin hallitusohjelmia konkretisoivana aineistona, koska niissä määritellään hallitusohjelmia tarkemmin uudistusten tavoitteita ja eri toimijoiden tehtäviä. Analyysin keskiössä oli valtion ja kuntien sekä työvoima- ja sosiaalishallinnon työn- ja vastuunjako sekä niiden perustelut. Aineistona olivat ensisijaisesti esitysten pääasiallinen sisältö -osuudet ja yleisperustelujen tekstit, jotka muodostivat noin 129 sivua. Kyseiset tekstikohdat asiayhteyksineen kokosin yhteen taulukkoon. Viimeisessä vaiheessa tarkastelin molempia aineistoja yhdessä, sekä hallituskausittain että kokonaisuutena.

Hallitusohjelmat ja hallituksen esitykset muodostuvat poliittisen kamppailun tuloksena, mutta eivät itsessään kerro tästä prosessista (vrt. Niemelä & Saari 2011; Häikiö & Leino 2014). Tarkastelluissa asiakirjoissa poliittiset ristiriidat jäivät pitkälti piiloon. Hallitusohjelmien on myös nähty kuvaavan pikemmin sitä, millaista toimintapolitiikka halutaan harjoittaa kuin sitä, mitä tehdään (Saari 2011). Tässä tutkimuksessa hallitusten esitysten tarkastelu rinnakkain hallitusohjelmien kanssa antaa vahvemman pohjan tulkintojen tekemiselle. Esitän tutkimuksen tulokset kronologisessa järjestyksessä jäsentäen kolme vaihetta pitkäaikaistyöttömien aktiivisuuden hallinnassa valtion ja kuntien välisen suhteen näkökulmasta vuosina 1995–2015.

AKTIIVISESTA TYÖVOIMAPOLITIIKASTA AKTIIVISEEN TYÖVOIMA- JA SOSIAALIPOLITIikkaAN

Yhteiskunnallista tilannetta leimaa 1990-luvun puolivälissä taloudellista lamaa seurannut laaja työttömyys: vuonna 1995 liki puoli miljoonaa henkilöä on työttömänä työnhakijana, joista pitkäaikaistyöttömänä on noin joka kolmas (TEM 2017a). Paavo Lipposen hallituksen ohjelmassa (VNK 1995) pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseen pyritään ensisijaisesti tehostamalla työvoimapolitiikkaa ja työmarkkinoiden toimivuutta. Työmarkkinatuen kannustavuuden kehittämisen lisäksi hallituksen tavoitteena on lisätä ”aktiivisia tekijöitä – kuntoutus, koulutus – sekä työvoimapolitiittisia toimenpiteitä työllistämisen parantamiseksi” (mt., 12).

Hallituskaudella valmistellaan uusi toimeentulotukea koskeva lainsäädäntö, jonka myötä lakiin sisällytetään mahdollisuus tuen 40 prosentin alennukseen toistuvasta toimenpiteistä kieltäytymisestä (HE 217/1997). Esityksen mukaan ”toimeentulotuen merkitys viimeisijaisena tilapäiseksi tarkoitettuna etuutena hämärtyy, jos sitä aletaan käyttää pysyvänä toimeentuloetuutena, vaikka tasoa olisi jo alennettu” (mt., 25).

Dokumenteissa on nähtävissä aktiivoinnille ominainen työn ja kannustavuuden painotus, kuten viimesijaisen sosiaaliturvan ehdollistaminen (Lødemel & Trickey 2001). Tämä konkretisoituu toimeenpanossa etenkin toimeentulotukeen, työttömyysturvaan ja asumistukeen kohdistuvina muutoksina (Kautto 2004; Kuivalainen 2013, 22). Pitkäaikaistyöttömyyteen liittyvät kysymykset kehitetään hallitusohjelmassa ensisi-

jaisesti aktiiviseksi työvoimapolitiikaksi huomioiden myös työvoiman kysyntään ja työmarkkinoihin liittyvät kysymykset (vrt. Sihto 2013, 194). Kuntien järjestämää toimeentulotukea ja työvoimapolitiittisia toimia sidotaan entistä vahvemmin yhteen toimeentulotuen uudistuksessa, mutta vastuu pitkäaikaistyöttömistä määrittyy valtiolle ja työhallinnolle. Kunta hahmottuu työhallinnon avustajana, joka edesauttaa aktiivisen työvoimapolitiikan toteuttamista työllistämismallien tai toimeentulotuen alentamisen avulla.

Vuosituhaten vaihteessa pitkäaikaistyöttömien aktivoimisen poliittinen kehystys alkaa muuttua. Paavo Lipposen toisen hallituksen ohjelmassa (VNK 1999) aktiivisen työvoimapolitiikan rinnalle nostetaan aktiivinen sosiaalipolitiikka, joka liitetään köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisyyn sekä kannustamaan sosiaaliturvajärjestelmään. Pitkäaikaistyöttömien tilanteet nähdään eri hallinnonalojen yhteisenä tehtävänä: ”Hallitus edistää hallinnonalojen välistä yhteistyötä huono-osaisempien väestöryhmien toimeentuloon, työhön, koulutukseen, asumiseen, yhdyskuntarakenteeseen, elinympäristöön ja palvelutarpeisiin liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi, syrjäytymisen ennaltaehkäisemiseksi ja poistamiseksi” (mt., 23–24).

Hallituksen esitys laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta (HE 184/2000) sisältää työhallinnon ja sosiaalitoimen yhdessä asiakkaan kanssa tekemän velvoittavan aktivointisuunnittelun sekä kuntien järjestämävastuulle kuuluvan kuntouttavan työtoiminnan. Esityksen tavoitteena on, että ”pitkäaikaistyöttömien ja työttömyyden johdosta pitkään toimeentulotukea saaneiden asemaa parannetta-

siin selkiyttämällä heidän oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan sekä tarkentamalla työvoimahallinnon ja kuntien tehtäviä” (mt., 1). Esityksessä arvioidaan, että työvoimahallinnon ja kuntien sosiaalitoimen yhteistyön vähäisyys ja vastuunjaon epäselvyys ovat haitanneet pitkään työttömänä olleiden ja syrjäytyneiden tukemista: ”Erityisenä puutteena on pidetty sitä, että sellaisille pitkään työttömänä olleille, jotka eivät ole työllistettävissä työhallinnon nykyisin toimin, ei ole ollut tarjolla juuri heille sopivia palveluja” (mt., 19). Kuntouttava työtoiminta kuvataan työvoimahallinnon ja sosiaalitoimen uudeksi yhteiseksi toimintamalliksi (mt., 2).

Aktiivisen työvoima- ja sosiaalipolitiikan kehystys nostaa esiin valtion ja kuntien sekä työvoimahallinnon ja sosiaalitoimen välisen työn- ja vastuunjaon. Pitkäaikaistyöttömien työllistymisen edistäminen edellyttää linjauksia sekä vertikaalisesta että horisontaalisesta koordinaatiosta. Kuntouttavaa työtoimintaa koskevassa esityksessä pääasiallinen vastuu pitkäaikaistyöttömyyden hoidosta määritellään edelleen valtiolle, koska kuntouttava työtoiminta on viimesijaista työhallinnon toimenpiteisiin nähden. Samalla kunnilla ja etenkin sosiaalitoimella nähdään olevan myös oma tehtävänsä pitkäaikaistyöttömien työllistymisen edistämisessä.

Kuntouttavan työtoiminnan voi nähdä käynnistävän integroidun työttömien aktivointipolitiikan, jossa pitkäaikaistyöttömyyden hoito hahmottuu valtion ja kuntien yhteisvastuullisena tehtävänä (vrt. Keskitalo 2008; Karjalainen & Saikku 2011). Lain toimeenpano on kuitenkin hidasta kuntien suhtautues-

sa varauksellisesti uusiin velvoitteisiin (Ala-Kauhahuoma ym. 2004; Keskitalo 2008, 116–117).

INTEGROITU AKTIVOINTIPOLITIikka JA KUNTIEN VASTUUN KASVU

Integroidun aktivointipolitiikan lähestymistapa näkyy poliittisissa toimintalinjauksissa 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä. Matti Vanhasen hallituksen ohjelmassa (VNK 2003) työvoimapolitiikan kehittäminen liittyy niin rakenteellisen työttömyyden vähentämiseen kuin sosiaali- ja terveyspolitiikkaan: ”*Syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja asiakkaan omatoimisuuden edistämiseksi tarvitaan yhteispalvelupisteiden ja moniammatillisen yhteistyön lisäämistä kuntien sosiaali-, terveys-, ja opetustoimen, työvoimatoimistojen, Kelan ja muiden toimijoiden välillä*” (mt., 18). Hallitusohjelmaan sisältyy poikkihallinnollinen työllisyysohjelma, jonka keskeisenä osana on yhteispalvelukokeiluna alkaneen työvoimahallinnon, kuntien ja Kelan yhteisen työvoiman palvelukeskus-mallin (TYP) kehittäminen.

Vuonna 2007 työttömien osuus työvoimasta on miltei alimmillaan tarkastelujaksolla (kuvio 1) ja pitkään työttömänä olleiden työnhakijoiden määrä on laskenut lähelle 50 000 henkilöä (TEM 2017a). Hallitusohjelmassa (VNK 2007) ei käsitellä suoraan pitkäaikaistyöttömyyttä, mutta työvoimapolitiikkaa halutaan uudistaa tavoitteena ”*parantaa työnhakijain ja työpaikkojen kohtaantoa, edistää uusien työpaikkojen ja yritysten syntymistä sekä vähentää työttömyyttä ja osaltaan estää syrjäytymistä*” (mt., 59). Hyvinvointipolitiikan näkökulmasta keskeistä on kannustava ja

oikeudenmukainen sosiaaliturva (mt., 51).

Jyrki Kataisen hallituksen laajassa ohjelmassa (VNK 2011) työllisyyspolitiikassa estetään työttömyyden pitkittymistä, lisätään pitkäaikaistyöttömien osallistumista palveluihin sekä vähennetään pitkäaikaistyöttömyyttä. Hyvinvointipolitiikassa korostetaan köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämistä, kattavaa ja kannustavaa sosiaaliturvaa sekä luvataan parantaa heikoimmassa asemassa olevien toimeentuloturvaa ja kehittää työttömien terveyspalveluja.

Integroitu aktivointipolitiikka näkyy valtion ja kuntien yhteistyön tiivistämisenä, kuten yhteispalvelun kehittämisenä. Samanaikaisesti kuntien ja sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät lisääntyvät. Hallituksen esityksessä työmarkkinatuen uudistuksesta vuonna 2005 ”*työmarkkinatuen rahoitusta muutettaisiin paikallisten toimijoiden, erityisesti kuntien kannustamiseksi tehokkaaseen työttömyyden hoitoon*” (HE 164/2005, 1). Esityksen mukaan ”*työllisyyttä edistävien palvelujen ja toimenpiteiden rahoitajien, niiden järjestäjien sekä asiakkaina olevien työttömien toiminta on saatava nykyistä olennaisesti tehokkaammaksi ja samansuuntaiseksi*” (mt., 1). Esityksessä korostuu näkemys, että kuntien olisi syytä toimia tehokkaammin ja ottaa enemmän vastuuta pitkäaikaistyöttömyyden hoidosta. Lain toimeenpanon keskeisenä tuloksena onkin kuntien aktivoituminen toimenpiteiden tarjoamisessa ja kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvien määrän kasvu (Hämäläinen ym. 2009; Riipinen ym. 2014).

Kuntouttavan työtoiminnan ikärajan poistamista koskevassa lakiesitykses-

sä (HE 194/2009) sidotaan kunnat, ja etenkin sosiaalihuolto, entistä vahvemmin osaksi pitkäaikaistyöttömyyden hoitoa: ”Kuntouttavan työtoiminnan velvoittavuuden ikärajan poiston tavoitteena on aktiivisen sosiaalipolitiikan keinoin parantaa pitkään työttömänä olleiden 25 vuotta täyttäneiden henkilöiden työllistymismahdollisuuksia ja elämänhallintakykyä sekä sitä kautta ehkäistä syrjäytymistä” (mt., 7.) Esityksen mukaan sillä ei ole tarkoitus puuttua kuntien tai työ- ja elinkeinohallinnon tehtäviin tai järjestämisvastuisiin, mutta ehdotuksen arvioidaan vaikuttavan kuntien tarpeeseen suunnata henkilöstöresursseja kuntouttavaan työtoimintaan sekä lisätä työtoimintapaikkoja.

Valtion ja kuntien väliseen työn- ja vastuunjakoon liittyvät kysymykset korostuvat Jyrki Kataisen hallituskauden dokumenteissa. Nähtävissä on myös keskenään ristiriitaisia linjauksia. Hallitusohjelmassa suunnitellaan pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseksi kuntakokeilua, jossa vastuu pitkäaikaisyöttömistä siirtyy kunnille: ”Kokeilun tulokset arvioidaan ja sen pohjalta tehdään päätökset kuntien ja valtion välisestä työnjaosta työllisyyden edistämiseksi” (VNK 2011, 47). Samanaikaisesti linjataan työ- ja elinkeinotoimistojen, Kelan ja kuntien yhteisen TYP-toiminnan lakisäätöistäminen ja ulottaminen koko maahan (mts.), mikä kuvastaa valtion ja kuntien yhteisvastuun linjaa.

Hallituksen esityksessä yhteispalvelun lakisäätöistäminen sidotaan yhteen työmarkkinatuen uudistuksen kanssa, jossa kuntien vastuuta työmarkkinatuen kustannuksista sekä aikaistetaan että lisätään pisimpään työttömänä olleiden kohdalla (HE 183/2014). Kuntien li-

sääntyvää vastuuta perustellaan muun muassa sillä, että ”työllistymistä edistävällä monialaisella yhteispalvelulla pyritään osaltaan varmistamaan se, että kunnat pystyisivät nykyistä paremmin vaikuttamaan työllistymistä edistävien palvelujen tarjoamiseen niille työttömille, joiden työttömyyden aikaisesta työmarkkinatuesta ne maksavat osan” (mt., 6). Esityksen mukaan kohderyhmän palveluissa korostuu kuntien järjestämisvastuulla olevien palvelujen tarve ja ”kuntien valtiota suuremmalla rahoitusvastuulla työttömyyden aikaisesta työmarkkinatuesta kannustettaisiin kuntia järjestämään palveluja kohderyhmälle” (mt., 30). Lainsäädännöllä tavoitellaan siten muutosta, jossa vastuuta pitkäaikaistyöttömyyden hoidosta siirretään niin valtiolta kunnille kuin työvoimapoluista sosiaali- ja terveyspalveluihin.

Kuntien ja sosiaali- ja terveydenhuollon lisääntyvän vastuun perustelut kytkeytyvät aktivoinnille ominaiseen yksilöllistävään lähestymistapaan, jossa työttömyys määrittyy yksilön ongelmaksi (Serrano Pasqual 2007). Tämä hahmottuu tarkastelluissa dokumenteissa pidempänä ajallisena kehityksenä, jossa pitkäaikaistyöttömyyteen aletaan enenevässä määrin yhdistää yksilön sosiaaliseen tilanteeseen ja terveyteen liittyviä asioita. Jo Lipposen toisessa hallitusohjelmassa tuodaan esille pitkäaikaistyöttömien elämänhallinta- ja toimeentulo-ongelmat (VNK 1999, 23–24). Pitkäaikaistyöttömiin liitetään asiakirjoissa esimerkiksi heidän omatoimisuuteensa sekä työkykyynsä ja terveyteensä liittyviä asioita. Pitkäaikaistyöttömät määritellään vaikeasti työllistyviksi (VNK 2003, 13; VNK 2011, 10, 47) tai vaikeasti työllistettäviksi (VNK 2003, 18). Ongelmana ei

enää näyttäytyä niinkään työttömyys, vaan työllistyvyys eli yksilön edellytykset päästä töihin (Serrano Pasqual 2007, 16). Samanaikaisesti aktivoinnin kohderyhmä myös laajenee kattaten pitkittyneesti työttömien lisäksi esimerkiksi osatyökykyiset henkilöt.

Yksilöllistäminen perusteleekin ensin valtion ja kuntien yhteisvastuuta: valtio ja työvoimahallinto eivät kykene yksin vastaamaan kohderyhmästä, jolla on myös sosiaalisia ongelmia vaan tähän tarvitaan kuntien sekä sosiaali- ja terveydenhuollon panosta. Kohderyhmän laajentamisen sekä sosiaalisten ja terveydellisten ongelmien korostamisen myötä saa kuntien ja sosiaali- ja terveydenhuollon kasvava tehtävä jatkuvasti lisää perusteita. Lopulta kohderyhmän palvelutarpeet liittyvät ensisijaisesti sosiaali- ja terveyspalveluihin (HE 183/2014, 30).

JULKISEN SEKTORIN MUUTTUVA ROOLI

Juha Sipilän strategista hallitusohjelmaa (VNK 2015) on vaikea tunnistaa poliittiseksi asiakirjaksi. Vuonna 2015, pitkän taloudellisen laskusuhdanteen myötä, työttömien määrä on noussut yli 350 000 työnhakijaan (TEM 2017a), ja pitkäaikaistyöttömien osuus työttömistä on jopa suurempi kuin vuonna 1995 (kuviot 1). Hallitusohjelmassa rakenteellisen työttömyyden alentamiskeinoja ovat työttömyysturvaetuuksien kiristäminen, aktivointivelvoitteiden lisääminen ja sanktioiden käyttö (VNK 2015, 15). Tavoitteena on myös sosiaaliturvan uudistaminen osallistavaksi ja työhön kannustavaksi (mt., 20).

Työttömien aktivointi kehystetään ensisijaisesti työ- ja velvoitelinjana (workfare). Ohjelman linjaukset korostavat yksilön omaa vastuuta työllistymisestään, toimeentulostaan ja hyvinvoinnistaan. Työttömyys määrittyy yksilön työllistyvyyden ongelmaksi, jonka myötä ihmiset voivat olla ”vaikeimmin työllistyviä” tai ”helpoimmin työllistyviä” (VNK 2015, 16). Tähän liittyy myös aktiivisen osallisuuden kehystystä, jossa kaikkien kansalaisten odotetaan olevan aktiivisia ja osallistuvia (vrt. Eichhorst & Konle-Seidl 2008, 22; Hellman ym. 2017). Osallistavan ja kannustavan sosiaaliturvan ohella ohjelmassa korostetaan vammaisten ja osatyökykyisten työllistymisen edistämistä. Lisäksi ”*alennetaan työkyvyn omaavien vaikeasti työllistyvien työttömien aktivoinnissa huomioidaan erilaiset osallistavat toimet*” (VNK 2015, 22).

Hallitusohjelmassa linjataan vaikeimmin työllistyvien työvoimapolkujen siirtäminen kuntien vastuulle resurssineen ”*Tanskan mallin mukaisesti*”, koska ”*TE-toimistojen tehtäväksi kirkastetaan työllistämistoiminta*”, ja ”*voimavarat ja työllistämisvastuu yhdistetään, mikä tekee nopean työllistämisen kunnille taloudellisesti houkuttelevaksi*.” (VNK 2015, 16). Lisäksi ”*Hallitus edistää tulevaisuuden kunnan roolin muuttumista palvelujen järjestäjästä yhä vahvemmin alueensa elinvoiman, yrittäjyyden ja työllisyyden edistäjäksi*” (mt., 31). Näitä linjauksia viedään myöhemmin eteenpäin lainsäädäntövalmistelussa alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista, jossa työvoimapolkujen järjestämistä vastuu siirtyy maakunnille ja tuottamisvastuu markkina-toimijoille (TEM 2017b).

Valtion ja kuntien välistä työn- ja vastuunjako koskevat linjaukset ovat vaikeasti tulkittavissa näennäisestä selkeydestään huolimatta (vrt. Hellman ym. 2017). Pitkäaikaistyöttömyyden hoito ei hahmotu enää julkisen vastuun ja sen jakamisen kysymyksenä, vaan yksilön vastuulla olevana. Julkinen sektori määrittyy enemmän mahdollistajana ja edistäjänä kuin palvelujen järjestäjänä (Carmel & Papadopoulus 2003, 14; Julkunen 2006, 173; Saarinen ym. 2014). Sen tehtävänä on hallita kokonaisuutta, joka perustuu yksilön omaan vastuuseen ja palvelujen markkinaehtoiseen järjestämistapaan.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Valtion ja kuntien välistä suhdetta työttömien aktivointipolitiikassa on kuvailtu integroituna lähestymistapana, jossa valtio ja kunnat pyrkivät yhdessä puuttumaan pitkittyneeseen työttömyyteen (Keskitalo 2008; Karjalainen & Saikku 2011). Tämän tutkimuksen mukaan pitkäaikaistyöttömien aktivoinnin sekä valtion ja kuntien välisen työn- ja vastuunjaon poliittisissa toimintalinjauksissa on tunnistettavissa erilaisia vaihteita, joissa hallinnan alue sekä vertikaalinen ja horisontaalinen koordinaatio määrittyvät eri tavoin (taulukko 2). Vaiheet myötäilevät aiemman tutkimuksen tuloksia aktivointipolitiikan kehityksestä (Kautto 2004; Keskitalo 2008; Karjalainen 2013), mutta hahmottuvat hieman erilaisina hallinnan näkökulmasta ja pidemmässä ajallisessa tarkastelussa.

Tarkastelujakson alussa, aktiivisen työvoimapolitiikan kehityksessä, pääasiallinen vastuu pitkäaikaistyöttömien aktivoinnista määritellään valtiolle

ja työhallinnolle, joskin kunnilla ja sosiaalihuollolla nähdään pitkäaikaistyöttömien työllistymistä tukeva tehtävä. Käännekohtana hahmottuu Lipposen II hallituksen ohjelma vuonna 1999, jossa aktiivisen työvoimapolitiikan rinnalle nostetaan aktiivisen sosiaalipolitiikan käsite. Pitkäaikaistyöttömyys nähdään nyt työmarkkina-, sosiaaliturva- ja kannustinkysymysten lisäksi selkeämmin myös työttömien elämänhallinnan ja sosiaalisen tilanteen ongelmana, jonka hoitamiseen tarvitaan valtion toimien yhteensovittamista kuntien ja niiden vastuulla olevien sosiaali- ja terveystalvelujen kanssa.

2000-luvulla pitkäaikaistyöttömien aktivointia kehystetään niin työvoima- ja sosiaalipolitiikkana kuin työllisyys- ja hyvinvointipolitiikkana. Vuosituhannen vaihteen integroitu näkökulma, näkemys valtion ja kuntien yhteisvastuusta, kulkee mukana hallitusohjelmassa ja hallituksen esityksissä aina Sipilän hallitusohjelmaan (VNK 2015) asti. Tästä huolimatta linjaukset valtion ja kuntien välisestä työn- ja vastuunjaosta muuttuvat. Kuntien ja sosiaali- ja terveydenhuollon lisääntyviä tehtäviä perustellaan aktivointipalvelujen kehittämällä ja kohderyhmän ominaisuuksilla. Hallinnan alue toisaalta pirstaloituu työvoima- ja sosiaalipolitiikan rajoille, toisaalta aktivointi alkaa hahmottua entistä laajempaan sosiaalipolitiikassa kehikkona (vrt. Eichhorst & Konle-Seidl 2008, 22).

Uudistusten toimeenpano tukee muutosta. Kuntien omat työllisyys- ja aktivointipalvelut kehittyvät ja lisääntyvät kuntouttavan työtoiminnan ja työmarkkinatuen muutosten myötä (Ala-Kauhaluoma ym. 2004; Keskitalo 2008;

Taulukko 2. Pitkäaikaistyöttömien aktiivoinnin hallinnan alue sekä vertikaalinen ja horisontaalinen koordinaatio hallitusohjelmissa ja hallituksen esityksissä vuosina 1995–2015.

Hallinnan alue	Vertikaalinen ja horisontaalinen koordinaatio
Aktiivinen työvoimapolitiikka	Valtio vastaa pitkäaikaistyöttömien aktiivoinnista, kunnat avustavat. Sosiaalihuolto tukee työvoimahallintoa.
Aktiivinen työvoima- ja sosiaalipolitiikka Työvoima- ja sosiaalipolitiikka Työllisyys- ja hyvinvointipolitiikka	Valtio ja kunnat vastaavat yhdessä pitkäaikaistyöttömien aktiivoinnista. Sosiaali- ja terveydenhuollolla oma, kasvava tehtävä aktiivoinnissa. Työvoimahallinnon tehtävät supistuvat.
Aktiivointi Aktiivinen osallisuus	Valtion ja kuntien vastuut epäselviä pitkäaikaistyöttömien aktiivoinnissa. Työvoimahallinnon sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät epäselviä.

Hämäläinen ym. 2009; Riipinen ym. 2014). Yhteispalvelun verkostomainen toimeenpano tiivistää yhteistyötä, mutta tuo myös esille pitkittyneesti työttömien sosiaaliset ja terveydelliset kysymykset sekä hämärtää toimijoiden keskinäistä vastuunjakoja (Karjalainen & Saikku 2011). Uudistusten myötä valtion ja kuntien sekä työvoima- ja sosiaalihakinnon välinen työn- ja vastuunjako muuttuu epäselväksi, mikä näkyy toiveina työnjaon selkeyttämisestä (esim. Niemi 2012).

Toinen käännekohta on tunnistettavissa Sipilän hallitusohjelmassa vuonna 2015, jossa korostuu yksilön oma vastuu työllistymisestään, toimeentulostaan ja hyvinvoinnistaan. Pitkäaikaistyöttömyys nähdään aktiivoinnin ja aktiivisen osallisuuden kehityksessä pitkälti yksilön työllistyvyyden – terveyden, työ- ja toimintakyvyn ja sosiaalisen osallistumisen – ongelmana. Valtion ja kuntien sekä työvoimahallinnon ja sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät ja vastuut

hahmottuvat epäselvinä. Ohjelman läpileikkaava markkinoiden ja yritystoiminnan korostaminen hämärtää julkista hyvinvointivastuuta (Hänninen 2017, 17). Johtopäätös on alustava, koska hallitusohjelma on varsin yleisellä tasolla aiempiin hallitusohjelmiin verrattuna (vrt. Hellman ym. 2017). Muutoksen konkretisointi edellyttäisi jatkotutkimusta, jossa huomioitaisiin myös hallituskaudella annettuja lakiesityksiä.

Suomalaisen aktivointipolitiikan on alkuvaiheessaan todettu saaneen vaikutteita kansainvälisestä kehityksestä muodostaen kuitenkin omanlaisensa kokonaisuuden (Kautto 2004; Keskitalo 2008). Aktivointipolitiikan myöhemässä kulussa on myös tunnistettavissa samoja piirteitä kuin muualla Euroopassa. Nämä liittyvät niin aktivointipalvelujen yksilölliseen kehittämiseen, aktiivoinnin kohderyhmän laajentamiseen (Eichhorst & Konle-Seidl 2008) kuin velvoitteita ja sanktioita kiristävän lin-

jan vahvistumiseen (Lødemel & Gubrium 2014).

Myös valtion ja kuntien välisen suhteen hallinnan tavoissa on tunnistettavissa samoja piirteitä kuin muualla Euroopassa: työllistämistä vastuu hajauttamista paikallis-alueelliselle tasolle, verkostomaisia yhteistyörakenteita sekä markkinaehtoisten toimijoiden merkityksen lisääntymistä (van Berkel ym. 2012; Heidenreich & Rice 2016). Valtion ja kuntien välisen suhteen uudelleennäyttelyssä on otettu mallia etenkin Tanskasta (Ylikännö 2011; VNK 2015), jossa vastuu pitkäaikaistyöttömyyden hoidosta on asteittain siirretty kunnille. Samoin yhden luukun palvelulla on myös muualla pyritty edistämään niin valtakunnallisen ja paikallisen tason kuin työvoima- ja sosiaalishallinnon yhteistyötä, vaikka toteutukseltaan mallit eroavat maittain (Minas 2014).

Maakunta- ja sote-uudistusten markkinaehtoinen toteutustapa tulee muuttamaan pitkäaikaistyöttömien aktiivisuuden hallintaa myös Suomessa. Vertikaalinen ja horisontaalinen koordinaatio laajenee kysymykseksi monitoimijaisesta – julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välisestä – koordinaatiosta (Heidenreich & Rice 2016). Toimijoiden keskinäisiä suhteita määrittävät nykyistä selkeämmin kilpailu, sopimukset ja tulostavoitteet. Tämän tutkimuksen kohdistaminen valtion ja kuntien väliseen koordinaatioon rajasi kolmannen sektorin, yritysten ja kansalaisten näkökulmat pitkälti ulkopuolelle. Jatkossa on entistä tärkeämpi huomioda nämä näkökulmat työttömien aktiivisuuden tutkimuksessa. Palvelujen markkinaehtoistuminen siirtää hyvinvointivastuuta julkisilta

instituutioilta yksilölle. Kansalaisten odotetaan olevan toimeliaita ja kykeneväisiä valitsemaan palvelujaan ja toimimaan itsenäisesti. Heikossa asemassa olevien ihmisten, kuten pitkäaikaistyöttömien, kohdalla on erityisen tärkeää huomioida ihmisten erilaiset tilanteet ja todelliset toimintamahdollisuudet (Hänninen 2017). Aktiivinen osallisuus, kaikkien työikäisten osallistuminen yhteiskunnan toimintaan, ei toteudu vain velvoitteita tai palvelujen valinnanvapautta lisäämällä. Julkinen ja oma vastuu tulee yhdistää sosiaalisesti oikeudenmukaisella tavalla.

VIITE

1 Sivumäärät ja -numerot ovat viitteellisiä vuosien 1995 ja 1999 hallitusohjelmissa, sillä ladatut word-tiedostot on voitu sivuttaa eri tavoin kuin alkuperäiset dokumentit.

AINEISTOT

HE 217/1997. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta. FINLEX. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1997/19970217> Luettu 29.6.2016.

HE 184/2000. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laiksi. FINLEX. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2000/20000184> Luettu 29.6.2016.

HE 164/2005. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisesta työvoimapaikasta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. FINLEX. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2005/20050164> Luettu 29.6.2016.

HE 194/2009. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 2 ja 10 §:n, työttömyysturvalain 8 luvun 6 §:n ja toimeentulotuesta

- annetun lain 10 ja 10 a §:n muuttamisesta. FINLEX. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2009/20090194> Luettu 29.6.2016.
- HE 183/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työllistymistä edistävää monialaisesta yhteispalvelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. FINLEX. <http://finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140183> Luettu 29.6.2016.
- VNK Valtioneuvoston kanslia. 1995. Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma 13.4.1995. <http://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitusohjelmat> Luettu 15.6.2016.
- VNK Valtioneuvoston kanslia. 1999. Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999. <http://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitusohjelmat> Luettu 15.6.2016.
- VNK Valtioneuvoston kanslia. 2003. Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003. <http://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitusohjelmat> Luettu 15.6.2016.
- VNK Valtioneuvoston kanslia. 2007. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. 19.4.2007. <http://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitusohjelmat> Luettu 15.6.2016.
- VNK Valtioneuvoston kanslia. 2011. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. 22.6.2011. <http://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitusohjelmat> Luettu 15.6.2016.
- VNK Valtioneuvoston kanslia. 2015. Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. <http://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitusohjelmat> Luettu 15.6.2016.
- KIRJALLISUUS**
- Ala-Kauhaluoma, Mika & Keskitalo, Elsa & Lindqvist, Tuija & Parpo, Antti (2004) Työttömien aktivointi. Kuntouttava työtoiminta -lain sisältö ja vaikuttavuus. Stakes tutkimuksia 141. Helsinki: Stakes.
- van Berkel, Rik & Roche, Maurice (2002) Activation policies as reflective social policies. Teoksessa Rik van Berkel & Iver Hornemann Møller (toim.) Active social policies in the EU. Inclusion through participation? Bristol: Policy Press, 197–224. <https://doi.org/10.2307/j.ctt1t893n0.14>
- van Berkel, Rik & de Graaf, Willibrod & Sirovátka, Tomáš (2012) Governance of the activation policies in Europe. International Journal of Sociology and Social Policy 32(5/6), 260–272. <https://doi.org/10.1108/01443331211236943>
- Carmel, Emma & Papadopoulos, Theodoros (2003) The new governance of social security in Britain. Teoksessa Jane Millar (toim.) Understanding Social Security: Issues for policy and practice. Bristol: Policy Press, 31–52.
- Clegg, Daniel (2013) Dynamics and Varieties of Active Inclusion: A Five-Country Comparison. COPE. http://cope-research.eu/wp-content/uploads/2013/10/D5.6_Comparative_Report.pdf Luettu 15.1.2018.
- Daly, Mary (2003) Governance and Social Policy. Journal of Social Policy 32 (1), 113–128. <https://doi.org/10.1017/S0047279402006840>
- Dropping, Jon Anders & Hvinden, Björn & Vik, Kirsten (1999) Activation policies in the Nordic Countries. Teoksessa: Mikko Kautto, Matti Heikkilä, Björn Hvinden, Staffan Marklund & Niels Ploug (toim.) Nordic Social Policy. Changing Welfare States. London: Routledge, 133–158.
- Eichhorst, Werner & Konle-Seidl, Regina (2008) Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies. Discussion Paper no. 3905. Bonn: Institute for the Study of Labor IZA. <http://ftp.iza.org/dp3905.pdf> Luettu 20.7.2016.
- Euroopan komissio (2008) Komission suositus työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämisestä. Euroopan unionin virallinen lehti L 307/11. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008H0867&from=FI> Luettu 22.8.2017.
- van Gerven, Minna (2008) Sosiaalipoliittisten reformien voittajat ja häviäjät Euroopassa. Työttömyysturvallain muutokset ja kohdistuminen Isossa-Britanniassa, Alankomaissa ja Suomessa 1980–2006. Yhteiskuntapolitiikka 73 (6), 595–608.
- Heidenreich, Martin & Rice, Deborah (2016) Integrating social and employ-

- ment policies at the local level: conceptual and empirical challenges. Teoksessa Martin Heidenreich & Deborah Rice (toim.) *Integrating Social and Employment Policies in Europe. Active Inclusion and Challenges for Local Welfare Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, 16–50. <https://doi.org/10.4337/9781783474929.00009>
- Hellman, Matilda & Monni, Marjukka & Alanko, Anna (2017) Declaring, shepherding, managing: The welfare state ethos in Finnish government programmes, 1950–2015. *Research on Finnish Society* 10 (2017), 9–22.
- Häikiö, Liisa & Leino, Helena (toim.) (2014) *Tulkinnan mahti. Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin*. Tampere: Tampere University Press.
- Hämäläinen, Kari & Tuomaala, Juha & Ylikännö, Minna (2009) *Työmarkkinatuen aktiivoinnin vaikutukset. Työ ja yrittäjyys 7/2009*. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Hänninen, Sakari (2017) *Hyvinvointivaltion rajat ja rajojen ylitykset*. Teoksessa: Sakari Hänninen & Paula Saikkonen (toim.) *Hyvinvointivaltio ylittää jälkensä*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 5–24.
- Immerwoll, Herwig & Scarpetta, Stefano (2012) Activation and employment support policies in OECD countries. An overview of current approaches. *IZA Journal of Labour Policy* 1 (9), 1–20.
- Julkunen, Raija (2001) *Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Tampere: Vastapaino.
- Julkunen, Raija (2006) *Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu*. Helsinki: Stakes.
- Julkunen, Raija (2013) *Aktivointipoliittika hyvinvointivaltion paradigman muutoksena*. Teoksessa Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (toim.) *Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipoliittika Suomessa*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 21–44.
- Kangas, Olli & Niemelä, Mikko & Varjonen, Sampo (2011) *Toimeentulotuen Kela-siirron kehykset politiikan asialistoilla ja kansalaismielipide*. Teoksessa Mikko Niemelä & Juho Saari (toim.) *Politiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 144–176.
- Karjalainen, Vappu (2013) *Aktiivipoliittikan ajankohtaisuus*. Teoksessa Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (toim.) *Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipoliittika Suomessa*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 207–244.
- Karjalainen, Vappu & Saikku, Peppi (2011) *Governance of integrated activation policy in Finland*. Teoksessa Rik van Berkel, Willibrod de Graaf & Tomáš Sirovátka (toim.) *The Governance of Active Welfare States in Europe*. RECOWOE. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 216–236. https://doi.org/10.1057/9780230306714_11
- Kautto, Mikko (2004) *Sosiaaliturvalta työhön: suomalaisen hyvinvointivaltion reformi*. *Yhteiskuntapoliittika* 69 (1), 17–30.
- Keskitalo, Elsa (2008) *Balancing social citizenship and new paternalism. Finnish activation policy and street-level practice in a comparative perspective*. Research report 177. Helsinki: Stakes.
- Keskitalo, Elsa & Karjalainen, Vappu (2013) *Mitä on aktivointi ja aktiivipoliittika?* Teoksessa Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (toim.) *Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipoliittika Suomessa*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 7–20.
- Keskitalo, Elsa & Mannila, Simo (2004) *Activation policy - an answer to the problem of long-term unemployment and exclusion?* Teoksessa Matti Heikkilä & Mikko Kautto (toim.) *Welfare in Finland*. Stakes Mu 197. Helsinki: Gummerus, 103–122.
- Kuivalainen, Susan (2013) *Toimeentulotuen muuttunut asema*. Teoksessa Susan Kuivalainen (toim.) *Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä*. Raportti 9/2013. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 15–36.
- Lødemel, Ivar & Gubrium, Erika (2014) *Trajectories of Change: Activation reforms from inception to times of austerity*. Teoksessa Ivar Lødemel & Amílcar Moreira (toim.) *Activation or workfare? Governance and the neo-liberal convergence*. New York: Oxford University Press, 327–348.
- Lødemel, Ivar & Trickey, Heather (toim.)

- (2001) "An offer you can't refuse". *Workfare in international perspective*. Bristol: Policy Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199773589.003.0012>
- Minas, Renate (2014) One-stop shops: Increasing employability and overcoming welfare state fragmentation? *International Journal of Social Welfare* 23 (S1), S40–S53. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12090>
- Newman, Janet (2007) The "double dynamics" of activation. Institutions, citizens and the remaking of welfare governance. *International Journal of Sociology and Social Policy* 27 (9/10), 364–375. <https://doi.org/10.1108/01443330710822066>
- Niemelä, Mikko & Saari, Juho (toim.) (2011) *Politiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Niemi, Heidi (2012) Työttömien henkilöiden työllistymisen tukeminen kunnan tehtävänä. *Työpoliittinen aikakauskirja* 55 (4), 16–27.
- Pierre, Jon & Peters, Guy (2000) *Governance, Politics and the State*. Houndmills: MacMillan Press.
- Piirainen, Timo & Saari, Juho (2002) Johdanto. Teoksessa Timo Piirainen & Juho Saari (toim.) *Yhteiskunnalliset jaot. 1990-luvun perintö?* Helsinki: Gaudeamus, 9–25.
- Prior, Lindsay (2008) Repositioning Documents in Social Research. *Sociology* 42 (5), 821–836. <https://doi.org/10.1177/0038038508094564>
- Rein, Martin & Schön, Donald (1996) Frame-critical policy analysis and frame-reflective policy practice. *Knowledge and Policy* 9 (1), 85–104. <https://doi.org/10.1007/BF02832235>
- Riipinen, Toni & Järvinen, Antti & Valtakari, Mikko (2014) Arvio työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksista. *Työ ja yrittäjyys* 28/2014. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Saari, Juho (2011) Hallitus on aina oikeassa (väärässä). *Eriarvoisuus 2000-luvun välikysymyskeskusteluissa*. *Janus* 19 (4), 308–325.
- Saarin, Arttu & Salmenniemi, Suvi & Keränen, Harri (2014) Hyvinvointivaltion ja kansalaisuus suomalaisessa poliittisessä diskurssissa. *Yhteiskuntapolitiikka* 79 (6), 605–618.
- Serrano Pasqual, Amparo (2007) *Reshaping Welfare State: Activation Regimes in Europe*. Teoksessa Amparo Serrano Pasqual & Lars Magnusson (toim.) *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*. Bruxelles: Peter Lang, 11–34.
- Sihto, Matti (2013) Työllisyys- ja aktiivintopoliittikan tulevaisuuden näkymiä. Teoksessa Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (toim.) *Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipoliittikka Suomessa*. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, 190–206.
- Stoker, Gerry (1998) Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal* 50 (155), 17–28. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00106>
- TEM (2017a) Työnvälitystilaston kokomaan tilastotietoja keskimäärin 1991–2016. 24.1.2017. <http://tem.fi/documents/1410877/2187011/tilkim2016.pdf/4b3c326f-0fb9-4372-a7f0-1bd3b384a6ae> Luettu 19.2.2017.
- TEM (2017b) Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista <https://tem.fi/documents/1410877/4281155/he-alke-ja-kasvupalvelulaki-luonnos-1.3.2017.pdf/4d6600da-13c9-4d79-923d-484610434861> Luettu 23.8.2017.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2013) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 11. uudistettu laitos. Helsinki: Tammi.
- Ylikännö, Minna (2011) Vuoden 2006 työmarkkinatuki uudistus – aktiivintia Arkadianmäellä. Teoksessa Mikko Niemelä & Juho Saari (toim.) *Politiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 206–231.

Liitetaulukko 1. Hallitusohjelmat ja työttömien aktivointiin liittyvät keskeiset hallituksen esitykset, muut uudistukset, ohjelmat ja työryhmät vuosina 1995–2015. Koonnissa on huomioitu työttömyysturvaan tehtyjä erisuuntaisia muutoksia hyvin rajatusti. Taulukon koonnissa on hyödynnetty Susan Kuivalainen (2013, 32–34).

Hallitusohjelmat	Lainsäädäntöuudistukset (esitysvuosi)	Muita uudistuksia, työryhmiä, ohjelmia
Lipponen 13.4.1995	1995 Työmarkkinatuen ehdollistaminen alle 20-vuotiailta (HE 172/1995) Toimeentulotuen perusosan alentamismahdollisuus 20 prosentilla (VNP 1676/1995)	Kannustinloukkutyöryhmä 1995–1996
Lipponen II 15.4.1999	1996 Työmarkkinatuen ehdollistaminen alle 25-vuotiailta (HE 75/1996)	Työvoimapolitiittisen järjestelmän uudistuksen selvitysmiestyö 1996–1997
Jäätteenmäki 17.4.2003	1997 Työvoimapolitiittisen järjestelmän uudistus: työnhakuuunnitelma, yhdistelmätuki (HE 178/1997) Laki toimeentulotuesta: toimeentulotuen perusosan alentamismahdollisuus 40 prosentilla (HE 217/1997)	Aktiivinen sosiaalipolitiikka-työryhmä 1999–2000 Työ- ja sosiaalihalinnon aktiiviyhteistyö -työryhmä 1999
Vanhanen 24.6.2003	2000 Kuntouttava työtoiminta (HE 184/2000) Velvollisuus ilmoittaa työttömäksi työnhakijaksi toimeentulotukea haettaessa (HE 184/2000) Ylläpitokorvausten etuoikeuttaminen toimeentulotuksessa (HE 184/2000)	Yhteispalvelukokeilu 2002–2003 Työllisyystyöryhmä 2002–2003
Vanhanen II 19.4.2007	2001 Etuoikeutettu ansiotulo toimeentulotuksessa (väliaikainen) (HE 155/2001)	Työllisyyspoliittinen ohjelma 2003–2007
Kiviniemi 22.6.2010	2003 Sosiaaliset yritykset (HE 132/2003)	Työvoiman palvelukeskukset 2004–
Katainen 22.6.2011	2005 Työmarkkinatuen uudistus (HE 164/2005)	Nuorten yhteiskuntatakuu 2005–
	2007 Työ- ja elinkeinoministeriö (HE 54/2007)	SATA-komitea 2007–2009
	2009 Työttömyysturva: korotusosa työllistymistä edistävässä palvelussa 200 pv, ehdollisesti työmarkkinatuessa, työssäoloehdon lyhentäminen (HE 179/2009) Kuntouttavan työtoiminnan velvoittavuuden laajentaminen yli 25-vuotiaisiin, myös toimeentulotuen perusosan alentamisen mahdollisuus (HE 194/2009)	Työn, rittämisen ja työelämän politiikkaohjelma 2007–2011
	2010 Opiskelu- ja työterveyshuollon ulkopuolella olevien työikäisten terveystarkastukset ja -neuvonta (HE 90/2010)	
	Toimeentulotuen perusosan alentamisen mahdollisuus nuoren kieltäytyessä koulutuksesta (HE 138/2010)	
	2012 Julkinen työvoima- ja yrityspalvelu (HE 133/2012) Työttömyysturva: korotusosa myös työmarkkinatuessa, ansiosidonnaisen päivärahan keston lyhentäminen, työssäoloehdon lyhentäminen (HE 90/2013)	Sosiaalihuollon työelämäosallisuus -työryhmä 2012–2014
	2013 Ammatillisen kuntoutuksen myöntöehtojen lievennys (HE 128/2013) Etuoikeutettu ansiotulo työttömyysturvassa (HE 176/2013)	Työllisyyspoliittinen kuntakokeilu 2012–2015
		Osatyökykyiset työssä -työryhmä 2012–2013, ohjelma 2013–2015
		Nuorisotakuu 2013–
		Rakennepoliittinen ohjelma 2013–2015
		Osallistavan sosiaaliturvan työryhmä 2013–2015

<p>Stubb 24.6.2014</p> <p>Sipilä 29.5.2015</p>	<p>2014 Etuoikeutettu ansiotulo toimeentulotuessa (HE 152/2014) Sosiaalihuoltolaki: (nuorten) sosiaalinen kuntoutus (HE 164/2014) Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (HE 183/2014) Työmarkkinatuen uudistus (HE 183/2014)</p>	<p>Kärkihankkeet 2015–2018: Työn vastaanottamista estäviä kannustinloukkuja puretaan ja rakenteellista työttömyyttä alennetaan Työvoimahallinnon uudistaminen työllistymistä tukevaksi Nuorisotakuuta yhteisötakuun suuntaan Osatyökykyisille väyliä työhön</p>
--	---	---