

Simo Aho ja Robert Arnkil

## Luku 2

# **SUOMEN TYÖVOIMAPOLITIIKAN JA TYÖVOIMAPALVELUJEN KEHITYKSEN KÄÄNTEET POHJOISMAISESSA KONTEKSTISSA**

## Johdanto

Aiheenamme ovat *työvoimapolitiikan* ja *työvoimapolvelujen* muutokset Suomessa 1990-luvun alun laman ajoista nykypäiviin. Tätä ajanjaksoa on leimannut *työvoimapolvelujen modernisointiohjelma* sekä käänne, jossa valtiollisen työllisyyspolitiikan eetos vaihtui *ansiotyötä sosiaalisena oikeutena* korostavasta *työmarkkinoiden toimivuutta* ja sosiaali- ja työvoimapolitiikan *ansiotyöhön hakeutumisen kannustavuutta* korostavaksi. Vertailemme Suomen työvoimapolitiikan käännteitä muissa Euroopan maissa, erityisesti Pohjoismaissa, tapahtuneeseen kehitykseen.

Työvoimapolitiikkaa tarkasteltaessa se jaetaan yleisesti ”aktiiviseen” ja ”passiiviseen” työvoimapolitiikkaan. Ensin mainittu jaetaan edelleen toisaalta periaatteessa kaikille työnhakijoille ja työnantajille suunnattuihin julkisiin työnvälitys- ja muihin palveluihin ja toisaalta valikoidusti työttömiin ja työttömyysuhan alaisiin suunnattuihin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin, joiden päätyypit ovat työvoimakoulutus ja erilaiset työllistämistuet. Aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitteena on edistää työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa ja tasapainottumista. Passiivisella työvoimapolitiikalla viitataan työttömyysvakuutukseen ja muuhun työttömien toimeentuloturvaan, jonka tavoitteena on turvata ansiotulonsa menettäneiden toimeentulo ja ylläpitää työvoimareserviä työmarkkinoiden käytettävissä kunnes työllistyminen onnistuu. Kiinnostuksemme kohteena seuraavassa on koko tämä työvoimapolitiikan kokonaisuus.

Passiivisella työvoimapolitiikalla on ensimmäisistä valtiollisista työttömyysvakuutuksista alkava pitkä historiansa. Aktiivisen työvoima-

politiikan idea kehitettiin 1960-luvulla Ruotsissa ja se levisi sittemmin laajalti eri maihin puolestapuhujanaan mm. OECD (Sihto 1994).

1980-luvulta alkaen Euroopassa sai kasvavaa kannatusta ajattelu, jonka mukaan työvoimapolitiikan painotusta tulisi siirtää passiivisesta turvasta enemmän aktiivisen politiikan suuntaan. Tähän liittyi yleisempikin ”aktiivisen sosiaalipolitiikan” kehittämisen eetos. Taustalla oli työttömyyden tason yleinen nousu 1970-luvun ”ensimmäisestä öljykriisistä” alkaen. Työttömyyden tason nousun selitykseksi tarjottiin ”liian anteliaaksi” kehittyneitä sosiaaliturvaa ja muita ”työmarkkinoiden jäykkyyksiä”. Katsottiin, että aikaisempi työvoimapolitiikka oli passivoivaa ja työttömiä olisi aktivoitava. Askeleen pitemmälle meni uusliberalistinen teesi, jonka mukaan sosiaaliturvaa ei tule saada ilman vastiketta: toimeentuloturva-oikeudesta seuraa velvollisuus tehdä vastineeksi jotain hyödyllistä yhteiskunnalle. Iso-Britanniassa muutosohjelmaa kuvattiin esimerkiksi iskulauseella ”*from welfare to workfare*”. Muutosta kuvaa sekin, että kun aikaisemmin passiivisen ja aktiivisen työvoimapolitiikan erottelulla oli viitattu lähinnä siihen, suuntautuiko politiikan *toteuttaja eli julkinen valta* työttömyysongelman hoitoon passiivisin (turva) vai aktiivisin (työnhakijoiden työllistyvyyden parantaminen) keinoin, nyttemmin huomio kohdistuu siihen, seuraako politiikasta sen *kohteiden eli työttömien* ”passivoitumisen” riski vai ”aktivoituminen”. Aktiivisen työvoimapolitiikan asemesta nykyisin puhutaankin usein *aktivointipolitiikasta*.

Vähitellen seurasi myös merkittäviä politiikkareformeja useissa maissa. Edelläkävijöitä olivat Iso-Britannia ja Tanska, joista jälkimmäisen ”mallin” seuraajaksi Suomen hallituskin ainakin retorisesti ilmoittautui 1990-luvulla.

1980-luvulla monissa maissa käynnistyi julkisen sektorin – mukaan lukien työvoimapalvelut – uudistuspyrkimyksiä, joiden taustalla oli erityisesti OECD:n lanseeraamana julkisten palvelujen kritiikki. Kritiikin kärkenä oli ennen kaikkea anglosaksisista maista käynnistynyt New Public Management (NPM) ”liike”. Julkista sektoria arvosteltiin ylisuureksi, jäykäksi ja tehottomaksi ja sitä piti NPM-oppien mukaan, paljolti yksityisestä sektorista mallia ottaen, kehittää joustavammaksi ja tehokkaammaksi – *byrokratiasta bisnesmäisemmäksi* (Osborne & Gaebler 1993; Christensen & Lægreid 2003; Lane 2000).

Vahvaa kritiikkiä esitettiin pohjoismaista hyvinvointivaltiota kohtaan. 1980-luvulla Tanska oli kokenut Ruotsia ja Suomea aikaisemmin talous- ja työllisyyskriisin, ja 1990-luvun alussa Ruotsi ja erityisesti Suomi ajautuivat vakavaan lamakauteen. ”NPM-kritiikki” oli siten vahvassa myötätuudessa 1990-luvun alussa ja pohjoismainen malli pahasti altavastaaajana (Pollitt & Bouckert 2000).

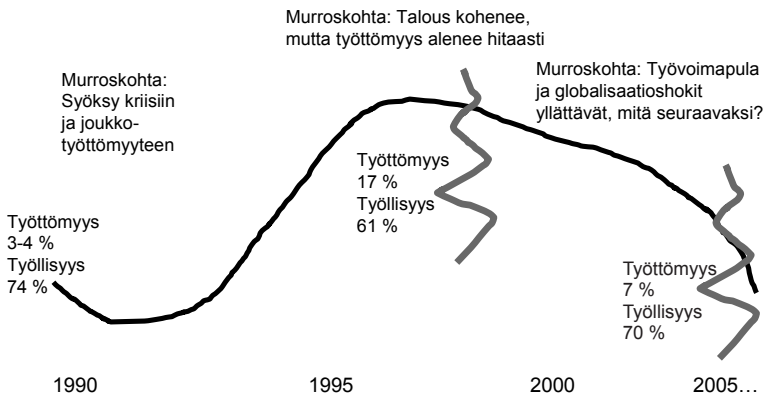
Viime vuosina tuuli on kääntynyt: pohjoismaita ja niiden toimeenpanemia reformeja – erityisesti ”Tanskan mallia” – nostetaan Euroopassa joustoturva- eli *flexicurity*-debatin merkeissä esimerkiksi siitä, miten kansantalouden menestys, korkea työllisyys ja korkeatasoinen sosiaaliturva on voitu onnistuneesti yhdistää! (Jørgensen & Madsen 2008; Employment in Europe 2006, luku 2.).

Työvoimapolveluiden muutoksen viitekehyykseksi olemme otaneet Nascholdin (1996) kehittämän analyttisen, mielestämme osuvan, käsitteistön. Hän erottaa julkisen hallinnon ja palvelujen modernisoinnissa kolme päätrendiä: (1) *Sisäinen modernisaatio*, johon kuuluvat ennen kaikkea johtamisen ja budjetoinnin uudistukset, organisatorisen joustavuuden lisääminen, hajauttaminen eli desentralisaatio sekä henkilöstön kehittäminen. Tyypiesimerkki sisäisestä modernisoinnista on tulosjohtaminen, joka Suomessa onkin ollut pääinstrumentti myös työhallinnossa. (2) *Vallan hajauttaminen ja demokratiointi*: demokraattisen päätöksenteon uudistaminen, kansalaisosallistumisen ja kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen. Esimerkkinä tästä Suomessa on vapaakuntakokeilun kautta käynnistynyt kuntien aseman vahvistaminen ja työhallinnon osalta - tosin kovin heikkona – esimerkiksi asiakaspaneelien käyttö. (3) *Markkinasuuntautuneisuus*: markkinamekanismien laajempi käyttö, tilaaja–tuottaja -toimintatavat, erilaiset hybridit mallit, markkinatestaus, kilpailuttaminen ja yksityistäminen. Suomessa tilaaja–tuottaja -toimintamallit, tosin merkittävämmiin vasta viime aikoina, on esimerkki tästä trendistä.

Naschold (mt.) toteaa, että 1990-luvun puoliväliin asti hallitsevana modernisaation trendinä OECD-maissa on ollut sisäinen modernisaatio; toiset kaksi ovat olleet huomattavasti vähemmän esillä. Markkinasuuntautuneet mallit ovat alkaneet vahvistua 1990-luvun loppupuolelta lähtien. Tämä on kuitenkin vain yleiskuva kehityksestä. Eri maiden välillä on huomattavia eroja trendien voimakkuudessa. Markkinasuuntautuneet mallit ja New Public Management ovat

olleet 1980-luvun alusta vahvasti esillä anglosaksisissa maissa ja osin myös Alankomaissa ja kansalaisyhteiskunnan vahvistamisen trendi Tanskassa.

Olemme erottaneet työvoimapolvelujen ja aktiivisen työvoimapolitiikan kehityksessä Suomessa eräitä kehitysvaiheita ja niitä erottavia murroskohtia tai käännteitä. Paitsi yleiseurooppalaisiin ja pohjoismaisiin politiikan trendeihin, muutokset selvästikin liittyvät vahvasti kotimaiseen taloudelliseen kehitykseen. Seuraavassa kuviossa olemme pyrkineet karkeasti havainnollistamaan kehityksestä laatimaamme yleiskuvaa.



**Kuvio 1.** Suomalaisen työvoimapolitiikan viimeaikaiset murrokset suhteessa työttömyysasteen kehitykseen

### Tilanne 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa

Työllisyydestä huolehtiminen ja työttömyyden torjunta on ollut Suomessa hyvin tärkeä yhteiskuntapolitiittinen tavoite, vaikkakaan ei yhtä tärkeä kuin muissa pohjoismaissa eikä yhtä tärkeä kuin eräät keskeiset talouspolitiittiset tavoitteet. Korkeata työttömyyttä on aina pelätty vähemmän kuin esimerkiksi vientikilpailukyvyyn tai maksuta-

seen tasapainon heikkenemistä tai korkeata inflaatiota, ja 90-luvulta alkaen julkisen talouden kansatuoteosuuden rajoittaminen on ollut tärkeämpää kuin työllisyyden taso. Jos työllisyystavoitteen tärkeyttä mitataan aktiiviseen työvoimapolitiikkaan sijoitettujen resurssien suhteellisella suuruudella, Suomi sijoittuu mittarista riippuen EU-maiden keskitason paikkeille ja jää pahasti jälkeen muista pohjoismaista (Employment in Europe 2006, 127-).

Suomessa siirryttiin modernin työvoimapolitiikan aikakauteen 1960- ja 1970-lukujen taitteessa. Vuoden 1971 työllisyyslaissa suomalaisen hyvinvointivaltio asetti tehtäväkseen edistää työvoiman kysyntää ja tarpeellisin toimenpitein auttaa kysynnän ja tarjonnan tasapainottumista työmarkkinoilla. Nykyisten tyyppisten aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden järjestelmä luotiin vähitellen, kun valtion työllistämistöiden (jotka olivat sosiaaliturvan sijasta järjestettyä ”lapiolinjan” mukaista ”hätaapua” lähes satavuotisen mallin mukaan) järjestämisen sijasta alettiin käyttää erilaisia työllistämistukia ja kehitettiin työvoimapolitiittista koulutusta. Vuonna 1985 uudistettiin merkittävästi työttömyysturvaa ja (kansainvälisessä katsannossa varsin myöhään) nostettiin ansiosidonnainen työttömyysvakuutus useimpien muiden Euroopan maiden järjestelmiin verrattavalle tasolle. (vrt. Kalela 1989)

Aina 1990-luvun alun talouskriisiin asti työllisyyspolitiikkaa leimasi etos, jota voi pitää ”sosialistisena” siinä mielessä, että se korosti valtion vastuuta taata ”oikeus työhön” yleisenä sosiaalisena oikeutena. Vuodesta 1972 hallitusmuodossa ollutta lausumaa ”valtiovallan asiana on tarvittaessa järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä” siteerattiin usein, kun työttömyydestä tai työvoimapolitiikasta keskusteltiin. Jos markkinat eivät pystyneet työpaikkaa tarjoamaan, tuli valtion korjata tämä epäonnistuminen – valtio nähtiin siis markkinoiden *vaihtoehtona ja täydentäjänä*.

Huippukautensa suomalaisen työvoimapolitiikan ”sosialismi” eli vuoden 1987 työllisyyslakiin sisältyneen *työllistämiselvoitteen* myötä, joka astui voimaan asteittain eri osissa maata kolmen seuraavan vuoden aikana ja lakkautettiin myös pian vähän kerrallaan vuosina 1992–1993. Työllistämiselvoite toteutti valtiollisesti taatun oikeuden työhön – tosin kuitenkin sikäli rajoitetussa muodossa, että kaikille joiden työttömyys oli kestänyt tietyn määräjän (yleisesti 12 kuukau-

den yhtäjaksoinen työttömyys; nuorten osalta jossakin vaiheessa riitti jopa vain kolmen kuukauden työttömyys), taattiin määräaikainen, tyyppillisesti kuusi kuukautta kestävä työpaikka. Tämän työpaikan tarjoamiseen (valtion rahoitustuella) veloitettiin viime kädessä kunta, ellei tarkoituksenmukaisempia mahdollisuuksia eli esimerkiksi koulutusta voitu toteuttaa. Samalla lakiin kirjattiin yleiseksi tavoitteeksi täystyöllisyys.

Työllistämismääräysten synnyttämä valtion takaama ”oikeus työhön” ja lakiin kirjattu täystyöllisyystavoite olivat instituutiota, joihin verrattavia markkinatalousmaissa ei yleisesti ole toteutettu, vaikka käytännössä esim. muissa pohjoismaissa työllisyyspolitiikka tuolloin leimasi samanlainen eetos.

Työvoimapolitiikan modernisointi alkoi – paradoksaalisesti – samaan aikaan kun aktiivisessa työvoimapolitiikassa saavutettiin ”sosialistisin” kehitysvaihe. Naschold (mt.) teki laajan arvion Suomen julkisen sektorin ”modernisoitumisasteesta” kansainvälistä kehitystä vasten 1990-luvun alkupuolella eli Suomen juuri sukeltaessa lamaan. Yhtenä keskeisenä esimerkkinä oli juuri työhallinto. Naschold arvioi Suomen olevan myöhäinen aloittaja uudistuksissa ja Suomen julkisen sektorin modernisaation, työhallinto mukaan lukien, olevan ”epävaakaassa välitilassa” perinteisen säädösohjatun ja modernin hajautetun strategisen ohjausmallin välissä. Mahdollisuudet olivat olemassa sekä taantumiseen entisiin jäykkyyksiin että uusien askelien ottamiseen julkisen hallinnon ja palvelujen modernisoitumisessa.

Työhallinnon uudistaminen käynnistettiin 1989 muuttamalla työvoimaministeriö työministeriöksi ja aloittamalla tulosjohtaminen ensin pilotoinnilla ja sitten levittämällä se varsin nopeasti vuonna 1991 koko organisaatioon. Tämä merkitsi työhallinnon kehityksen uuden vaiheen alkamista, jolle on ollut tunnusomaista sisäinen modernisaatio. Kun 1980-luku oli merkinnyt ennen kaikkea työvoimatoimistojen aseman vahvistumista, eli päätöksenteon ja vallan hajauttamista, merkitsi tulosjohtamisen alkuvaihe uudelleenkeskittämistä, jolloin uudistettiin ennen kaikkea johtamisen vertikaalista tiedonhankinta-, neuvottelu ja sopimismenettelyä. Mitään varsinaisia organisatorisia uudistuksia ei toteutettu, vaan tulosjohtamisen oletettiin toimivan entisen organisaation puitteissa. Tulojohtamiseen ei myöskään liittynyt mitään

varsinaisia uusia aloitteita työhallinnon omaa toimintaa laajemman tulosajattelun tai yhteistyön suuntaan (Arnkil 1996.)

1990-luvun taitteessa näytti siltä, että Suomea uhkaa työvoimapula ja tulosjohtamistakin suunniteltiin ennen kaikkea hallinnon ja palvelujen yhtenäistämisen ja tehostamisen näkökulmasta tätä silmällä pitäen. Kyseessä oli myös uuden kansliapäällikön (Pertti Sorsan) ”tuomiset” valtiovarainministeriöstä, joka tuolloin lanseerasi tulosjohtamista – maailman muoteja seuraten. Keskushallinnossa asetettiin varsin kunnianhimoisia tavoitteita työhallinnossa oleville avointen paikkojen määrälle, työttömyysjaksojen päättymiselle, vajaatyökuntoisten työllistymiselle yksityissektorille, työvoimakoulutuksen jälkeen työllistymiselle sekä työllistämismuutoksen kautta työllistymiselle. Näistä tavoitteista neuvoteltiin tulosneuvotteluissa sitten työvoimapiirien kanssa, jotka silloin olivat työhallinnon alueellinen organisaatiotasoa. Työvoimapiirit neuvottelivat sitten puolestaan työvoimatoimistojen kanssa. Kyseessä oli kuitenkin tulosjohtamisen alkuvaiheissa varsin pitkälle ”nollasummapelistä” eikä aidoista neuvotteluista, sillä valtakunnallinen ”kokonaistulos” lyötiin alkuvaiheissa varsin pitkälle lukkoon ja, jos jossain päin tavoitetasosta onnistuttiin tinkimään, piti se toisaalla saada kurottua umpeen (Arnkil, mt.).

## Lama pakotti muutokseen

Työttömyyden moninkertaistuttua lyhyessä ajassa vuosina 1991–1992 ei valtio kyennyt pitämään itselleen asettamastaan työllistämismuutoksesta kiinni. Työttömyyden kasvun aiheuttamien menojen kasvua oli pakko rajoittaa, ja järkevien tukityöpaikkojen järjestäminen osoittautui käytännössäkin mahdottomaksi. Työllistämismuutoksesta lievennettiin 1992 ja se lakkautettiin kokonaan 1993. Täystyöllisyyden sijasta laman jälkeiset Lipposen hallitukset asettivat tavoitteekseen vaatimattomammin ”työttömyyden puolittamisen”. Viimeisten noin kymmenen vuoden aikana tavoitteeksi ei enää ole muotoiltu täystyöllisyyttä vaan työllisyysasteen nostaminen – tässä Suomi on seurannut EU:n työllisyysstrategian mallia.

Pian laman jälkeen valtio myös maltillisti perustuslakiin kirjattua tehtäväänsä työn takaajana: valtiosäännön edellä mainittu kohta

muutettiin vuonna 1995 muotoon ”julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön”. Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa tätä muotoilua ei muutettu.

Vuoden 1987 työllisyyslain 2 § alkoi seuraavasti:

”Työllisyystavoite ja sen vaatimat toimenpiteet.

Kansalaisten toimeentulon turvaavan, työpaikan vapaaseen valintaan ja tuottavan työn tekemiseen perustuvan täystyöllisyyden saavuttamiseksi valtion tulee edistää vakaata ja alueellisesti tasapainoista talous-, työllisyys- ja muuta yhteiskunnallista kehitystä.”

Tätä pykälää ei laman seurauksena muutettu. Vuonna 2003 voimaan astunut laki julkisesta työvoimapalvelusta, joka korvasi vuoden 1987 työllisyyslain, sisältää edelleen vastaavan muotoilun, mutta jonkinlaista painotuksen muutosta kuvastanee, että täystyöllisyyttä ei ole mainittu tavoitteita koskevassa pykälässä vaan neljännessä pykälässä otsikon ”Työvoima- ja talouspolitiikan vuorovaikutus” alla, jossa se on vasta mainitun pykälän kolmantena momenttina, ”korkean ja tasaisen työvoiman kysynnän edistämistä” sekä ”työvoiman saatavuuden turvaamista ja työttömyyden torjuntaa” koskevien lausumien jälkeen. Lisäksi kun vuoden 1987 laissa *velvoitettiin*, että ”valtion *tulee* edistää...”, vuoden 2003 laissa *todetaan* että ”valtio edistää” täystyöllisyyden kannalta otollista kehitystä (kursivointi kirjoittajien).

Valtiollisen työllistämistakuun ohella myös työhallinnon kunnianhimoinen tulosjohtamisuudistus törmäsi rajusti lamaan. Kuvaavaa on, että melkein kaikista 1990-luvun alussa sovituista tulostavoitteista jouduttiin luopumaan tai olennaisesti tinkimään heti ensimmäisen kolmen vuoden aikana. Vastaaviin tilanteisiin tulosjohtamisessa jouduttiin myös monissa muissa maissa (Pollitt 2008). Ensimmäinen reaktio oli siis regressiivinen, eikä vähään aikaan mitään uusia palvelujen kehittämisalioitteita tehty. Palvelujen energiat menivät pitkälti rajusti kasvaneiden asiakasvirtojen ja pitkäaikaistyöttömyyden kanssa toimimiseen (Arnkil mt.; Talonen 1998).



## Viranomaisten velvoittamisesta työttömien aktivointiin

Suomen kansantuote kääntyi vuodesta 1994 alkaen kansainvälisessäkin vertailussa ripeään kasvuun, mutta työttömyys helpotti vain hyvin hitaasti. Syyksi tähän epäiltiin ”työmarkkinoiden jäykkyyttä” eli ”kannustinongelmia”. Tärkeiksi iskusanoiksi nousivat kannustinloukkujen purkaminen, aktivointi ja tukiriippuvuuden vähentäminen. Ensimmäiset askeleet uuteen suuntaan otettiin 1994 työmarkkinatuki uudistuksen myötä, ja 1995–1996 verotukseen ja sosiaaliturvajärjestelmään tehtiin lukuisia erilaisia korjauksia ja pieniä leikkauksia, joiden tavoitteena oli varmistaa, että työssäkäynti on aina kannattavampaa kuin sosiaaliturvan varaan jääminen. (Vrt. esim. Lehtonen & Aho 2000.)

Aktiivisen työvoimapolitiikan ja sosiaaliturvan välisen yhteyden kannalta merkittävä muutos oli ansiosidonnaisen työttömyysturva-oi-keuden edellytyksenä olevan työssäoloehdon pidentäminen kuudesta 10 kuukauteen vuonna 1996. Tämän jälkeen ansioturva-oi-keutta ei voinut hankkia eikä uudistaa pelkästään osallistumalla tyypillisesti kuuden kuukauden pituiseen tukityötoimenpiteeseen, kuten aikai- semmin. Uudistus onkin johtanut siihen, että ansioturva-oi-keuden saaminen työvoimapolitiittisten toimenpiteiden avulla on muuttunut varsin harvinaiseksi (Virjo, Aho & Koponen 2006).

Vuosina 1996–1997 poistettiin alle 25-vuotiailta nuorilta oikeus työmarkkinatukeen (paitsi aktiivitoimenpiteiden ajalta), elleivät he hakeutuneet ammatilliseen koulutukseen – uudistus ei suoranaisesti säätänyt ammattitutkintoon (tai vaihtoehtoisesti korkea-asteen koulu- tukseen) asti ulottuvaa oppivelvollisuutta, mutta loi kuitenkin vahvan kannustimen ammatillisen koulutuksen hankkimiseen, koska muussa tapauksessa työttömyysturva-oi-keutta ei synny (paitsi ansioturvan työssäoloehdon täyttämisen kautta). Uudistus lisäsi koulutukseen hakeutumista. Nykyisin Suomessa nuorten on vaikea työllistyä ilman perusasteen lisäksi hankittua koulutusta. (Vrt. Aho & Vehviläinen 1997; Aho & Koponen 2001.)

Jo 1980-luvun alussa oli luotu työttömyyseläkejärjestelmä, joka mahdollisti ikääntyvien siirtymisen varhaiselle eläkkeelle ja ansio- päivärahan saannin eläkkeen alkamiseen asti. Laman myötä tämän mahdollisuuden (”eläkeputki”) hyväksikäyttö yleistyi aluksi rajusti, mutta on sittemmin vähentynyt, mihin on vaikuttanut ainakin se, että

laman jälkeen järjestelmän ikärajoja useaan otteeseen nostettiin ja se, että vuoden 2005 eläkeuudistuksen myötä työttömyyseläkejärjestelmä lakkautettiin kokonaan – tosin pidennetty oikeus ansiosidonnaiseen turvaan noin 57 vuoden iästä (jos jäi tuolloin työttömäksi) vanhuuseläkkeelle siirtymiseen asti jäi edelleen voimaan. (Virjo & Aho 2002; Hakola & Määttä 2007)

Suomi liittyi vuonna 1995 Euroopan Unioniin, joka toi mukanaan pääosin työhallinnon hallinnoimat rakennerahastot. Tämä synnytti kansalliselle politiikalle rinnakkaisen kehittämisrahojen jako-organisaation, jolla oli varsinkin alkuvaiheessa vaikeuksia synkronoittaa ”normaalitoiminnan” kanssa (Arnkil, Spangar, Lyytinen, Karjalainen, Lahti & Aho 2004). Rakennerahastoissa korostettiin kumppanuusajattelua eli työvoimapolitiikassa eri sidosryhmien välistä yhteistyötä. Kuitenkin vasta vuonna 1998 käynnistettiin ”normaalien” työvoimapolvelujen uudistuksia. Tämäkin uudistus oli palvelujen näkökulmasta edelleenkin eräänlainen sisäisen rationalisoinnin ”uusi aalto”, jolla pyrittiin työnhakijoiden aktivointiin ja työvoimapolvelujen tehostamiseen.

Kun työttömyys siis edelleen aleni talouskasvusta huolimatta kovin hitaasti, vuonna 1998 toteutettiin korkealla profiililla ”työvoimapolitiittisen järjestelmän kokonaisuudistus”. Uudistusta valmisteltiin kahden selvitysmiehen melko perusteellisella raportilla (Skog & Räisänen 1997). Tavoitteeksi asetettiin työttömien työnhaun aktivointi ja työnhakuvalmiuksien vahvistaminen sekä työvoimapolitiittisen järjestelmän kannustavuuden varmistaminen.

Työnhakijoiden oikeudet ja velvollisuudet täsmennettiin ensimmäistä kertaa. Työnhakijoiden omatoimisuutta haluttiin lisätä ja palvelua tiivistää määräraikaishaastatteluin, työnhakusuunnitelmin ja työnhakukirjan avulla. Työnhakukoulutus otettiin laajamittaisesti käyttöön. Muutamia uusia työmuotoja, kuten ryhmäpalveluja ja asiakasraateja kokeiltiin. Näitä ideoita haettiin ennen kaikkea Tanskasta ja Iso-Britanniasta ja ne heijastelevat jossain määrin *New Public Managementin* kritiikkiä siitä, että pohjoismainen hyvinvointivaltio on ollut liian löyhäkätinen ja että työnhakijat saavat olla liian passiivisia työnhaussa. Tanskassa ja varsinkin Iso-Britanniassa otetta työnhakijoihin tiivistettiin ja työnhakua korostettiin. Tätä Iso-Britanniassa heijasti myös työttömyysturvan (*Unemployment Benefit*) nimeäminen

uudelleen työnhakutueksi (*Job-seekers Allowance*) (Rayner, Shah, White, Dawes & Tinsley 2000).

Uudistuksen toteutumista koskevissa arvioissa (Arnkil, Spangar & Nieminen 2000; Aho, Holttinen, Vehviläinen & Virjo 2000; Valtakari 2000; Malmberg-Heimonen & Vuori 2000; Mäki-Kulmala 2000; Tuomala 2000) todettiin, että uudistuksen toteutuksessa oli paitsi mielekkäitä aineksia myös paljon jäykkyyksiä ja sen omaksumisessa käytäntöön keskeneräisyyttä.

Sittemmin uudistuksesta on jäänyt elämään työnhakijoiden oikeuksien ja (varsinkin!) velvollisuuksien toteutumiseen kohdistuva selkeämpi huomio, työnhakukoulutuksen laajentuminen lähes kaikille tarjottavaksi osaksi työvoimapalvelujen perusarsenaalia sekä erityisesti ”yksilöllisten työnhakusuunnitelmien” laatimisen korostaminen palveluprosessin keskeisenä osana. Käytännössä suunnitelmat eivät kuitenkaan ole muodostuneet niin merkitykselliseksi kuin mitä on tavoiteltu (ks. lähemmin Aho & Koponen 2006). Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden järjestelmään uudistus toi pitkäaikaistyöttömille ”uuden aktiivikauden” mahdollisuutena lanseeratun ja sittemmin vakiintuneeksi osaksi toimenpideapparaattia muodostuneen yhdistelmä-tuen, mutta muutoin järjestelmä ei merkittävästi uudistunut, eikä ole näyttöä siitä että myöskään toimenpiteiden kohdistaminen tai vaikuttavuus olisi merkittävästi muuttunut (vrt. Aho & Koponen 2008).

## Rakennetyöttömyys ja sen purkamisprojekti

Kannustinloukkujen purkamisessa onnistuttiin kohtalaisen hyvin, vaikkakaan ei täydellisesti (Niinivaara 1999; Laine & Uusitalo 2001; Kausto, Elovainio & Elo 2003; Parpo 2004). Edelleenkin Suomessa potentiaalista työvoimaa on tilanteissa, joissa työhönmeno ei kannata, mutta nämä tilanteet ovat harvinaisempia kuin 1990-luvulla. Lisäksi on havaittu, että monet hakeutuvat työhön, vaikka se ei ainakaan lyhyellä aikavälillä olisikaan taloudellisesti kannattavaa – työssäkäynnillä on myös muita kuin rahaan liittyviä myönteisiä merkityksiä (esim. Forssén & Hakovirta 2002). Työttömyysturvajärjestelmän kannustavuutta koskevassa tutkimuksessa havaittiin, että ansiosidonnaisen työttömyysturvan päättymisellä, johon liittyy merkittävä tulotason

lasku, on vain erittäin pieni työllistymistä lisäävä vaikutus (Virjo & Aho 2006).

Suomen sitkeä työttömyysongelma ei ollut eikä ole olennaisesti seurausta kannustinongelmista. Tämän näkökannan perusteluksi voidaan esittää ensinnäkin se, että sinänsä kohtalaisen hyvin toteutuneella kannustinloukkujen purkamisprojektilla ei ollut kovin merkittäviä seurauksia työllisyyteen (Laine & Uusitalo 2001). Toiseksi työttömyyden moninkertaistunut taso 1990-luvun lopulla ei voinut olla ”liian anteliaan” sosiaaliturvan synnyttämä, koska suomalainen sosiaaliturva silloin monien leikkausten ja uudistusten jälkeen oli vähemmän antelias ja kannustavampi kuin 1980-luvun lopulla.

Laman jälkeen Suomen työttömyysongelmaa on leimannut joukkotyöttömyyden sitkeän jatkuvuuden lisäksi myös se, että lähes puolet työttömyydestä on ollut luonteeltaan ”kroonisista”. Tällä tarkoitetaan sitä, että työttömien suuri osa ei ole ollut vuosiin merkittävästi työssä avoimilla työmarkkinoilla. Samaan ongelmaan on viitattu, kun on todettu rakenteellisen työttömyyden tason nousseen. Rakenteellisella työttömyydellä tarkoitetaan työttömyyttä, joka ei poistu korkeankaan työvoiman kysynnän myötä. Syynä tähän on pidetty joko kannustinongelmia tai sellaista tilannetta, jossa työvoiman kysyntä ladullisesti muuttuu paljon nopeammin kuin tarjonta, ja tämän seurauksena huomattava osa tarjolla olevasta työvoimasta ei kelpaa työnantajille, vaikka samalla ilmenisi määrätynlaisen työvoiman puutetta. Suomessa kysymys on ilmeisesti varsinkin jälkimmäisestä ongelmasta. Noin puolet kroonisesti työttömistä on irtisanottu vakaalta työuralta (ilmeisesti ammateista, joissa työvoiman kysyntä alenee), ja toinen puoli ei ole koskaan löytänyt paikkaansa yhä korkeatasoisempaa osaamista ja muita persoonallisia taitoja edellyttäviltä työmarkkinoilta. (Aho 2004.)

Suomessa työttömissä on paljon fyysisesti, psyykkisesti tai sosiaalisesti ”vajaakuntoisia”. Suomessa ylläpidetään ”työvoimareservissä” sellaista väestön segmenttiä, joka monissa muissa maissa ohjataan terveyspalveluihin tai kuntoutukseen ja samalla terveysperusteisen sosiaaliturvan piiriin tai työkyvyttömyyseläkkeelle (Hytti 2006). Kroonisesta työttömyydestä kärsivistä merkittävä osa lienee henkilöitä, joiden työllistyvyys ainakin ilman kuntouttavia toimenpiteitä on nykytyömarkkinoilla hyvin alhainen. Vuonna 2004 toteutetussa työttömänä olleille suunnatussa kyselytutkimuksessa 16 prosenttia

vastasi, että terveysongelmat vaikeuttivat työllistymistä ”paljon”, ja olivat tärkein työllistymistä haittaava ongelma noin seitsemälle prosentille. (Aho, Virjo, Tyni & Koponen 2005, 49).

Kun työttömyys ei vielä 1990-luvun päätyessäkään alentunut toivotulla tavalla, huomattiin että työttömyys ei katoa odottamalla, ja huomio käännettiin suhdanteista riippumattomaan rakennetyöttömyyteen ja sen purkamiseen (Räisänen 2002; Rakennetyöttömyyden purkaminen 2003). Samalla agendalle tuli aikaisempaa selvemmin työllistymisen edistämisen rinnalle ”syrjäytymisen ehkäisy”. Ilmeisesti tähän vaikutti myös EU, jonka vuodesta 1997 alkaen määritellyissä työllisyysstrategioissa syrjäytymisen ehkäisy mainitaan yhtenä tärkeänä tavoitteena. Suomen uudessa työvoimapolyluissa julkilausuttujen työvoimapolitiittisten tavoitteiden joukossa ei kuitenkaan mainita syrjäytymisen ehkäisyä.

Vaikeimmin työllistyviin kohdistettavaksi luotiin jo vuoden 1998 uudistuksessa ns. yhdistelmä-tuki, jossa työnantajalle maksettava tuki on korkeampi ja pitkäkestoisempi kuin muutoin. Tämä uudistus liittyi siihen, että vaikeimmin työllistyville tuli tarjota ”uusi aktiivikausi”. Tosiasiassa kyse lienee alusta asti ollut suurelta tai jopa suurimmalta osalta syrjäytymisen torjunnasta pikemminkin kuin avoimille työmarkkinoille työllistymiseen tähtäävästä toiminnasta. Järjestelmään on sittemmin useaan otteeseen tehty muutoksia ja parannuksia, ja työnantaja on nykyisin usein tällaisen työvoiman työllistämiseen erikoistunut ”kolmannen sektorin” toimija. Hiljattain yhdistelmä-tuki terminä on jätetty pois käytöstä, mutta käytännössä vastaava tukimuoto (palkkatuki + lisäosa vaikeasti työllistyville) on edelleen laajasti käytössä, tavoitteena ”ehkäistä pitkään työttömänä olleiden työmarkkinatuen saajien syrjäytymistä työmarkkinoilta”. Tukimuodon piirissä on viime vuosina ollut keskimäärin lähes 17,000 henkilöä eli vajaat 45 prosenttia kaikista palkkatuen saajista (Työllisyyskertomus vuodelta 2007, 74–76). Ensimmäinen arviointi tämän tukimuodon vaikuttavuudesta käynnistettiin vuonna 2008.

Vaikeasti työllistyvien työllisyysmahdollisuuksien parantamiseen tähtäävät ns. sosiaaliset yritykset tulivat Suomeen 1990-luvulla laman aikana syntyneiden työosuuskuntien myötä. Eräissä muissa maissa tällaisella toiminnalla on pitkät perinteet ja huomionarvoinen volyyymi. Vuonna 2003 Suomeen säädettiin laki sosiaalisista yrityksistä, jotka

voivat saada valtion työllistämistukea tietyin ehdoin, kun työntekijöistä osa on vajaakuntoisia tai pitkäaikaistyöttömiä. Tällaista työllistämismallia voidaan pitää periaatteessa merkittävänä, mutta kun sosiaalisia yrityksiä on syntynyt ainakin toistaiseksi vain vähän, käytännölliset vaikutukset ovat jääneet vielä marginaalisiksi. (Huotari, Pyykkönen & Pättiniemi 2008)

Vanhasen I hallituksen vastaus rakennetyöttömyyteen oli poik-kihallinnollinen työllisyysohjelma, ensimmäinen laatuaan (Hallituksen työllisyysohjelma 2004; vrt. Työllisyyskertomus vuodelta 2007, 40–48). Siinä oli neljä päätavoitetta ja neljä hanketta. Tavoitteina olivat (1) rakenteellisen työttömyyden alentaminen ja syrjäytymisen ehkäisy, (2) osaavan työvoiman saamisen varmistaminen ja varautuminen ikärakenteen muutoksiin, (3) työmarkkinoilla pysyminen nykyistä pidempään sekä (4) työn tuottavuuden lisääminen, työn organisoinnin ja mielekkyyden parantaminen. Konkreettisina hankkeina olivat julkisten työvoimapalvelujen uudistaminen, työmarkkinatuen aktiivointi, työvoimapolitiittiset aktiivitoimet sekä työurien pidentäminen. Tarkastelemme seuraavassa lähemmin erityisesti kahta ensimmäistä, jotka liittyvät eniten tämän luvun aiheeseen.

Sekä työvoimapolitiittien uudistuksessa että työmarkkinatuki-uudistuksessa yksi keskeisistä elementeistä oli valtion (erityisesti työvoimahallinnon) ja kuntien (erityisesti sosiaalitoimen) yhteisvastuun lisääminen asiakastason yhteistyössä ja myös rahoituksessa. Toisaalta kyse oli siitä, että samat henkilöt olivat usein sekä kunnallisen sosiaalitoimen että työhallinnon asiakkaina ilman että eri viranomaisten toiminta olisi ollut hyvin koordinoitua ja yhteistoiminnallista. Toisaalta taustalla oli jo vuoden 1994 työmarkkinatuki-uudistuksen valmistelusta juontuva tavoite lisätä kuntien vastuuta työttömyydestä ja kannustaa kuntia tehokkaampaan työllisyyden hoitoon. Tähän liittyi kunnilla pelkoja joutumisesta rakennetyöttömyyden maksumieheksi. Jo Lipposen II hallituksen aikana tähän liittyen oli toteutettu ”kuntouttavaa työtoimintaa” koskeva uudistus sekä ”yhteispalvelukokeilu”.

Vuonna 2001 käynnistettiin työttömiin toimeentulotuen saajiin (jotka useimmiten ovat sekä työhallinnon että sosiaalitoimen asiakkaita) suunnattu ”aktiivointisuunnitelmien” laatiminen ja ”kuntouttava työtoiminta”. Tässä uudistuksessa kyse oli olennaisesti toimeentuloturvan ”vastikkeellisuuden” lisäämisestä ja kuntien panoksen vahvis-

tamisesta työttömyysohjelman hoidosta. Uudistukseen ei liittynyt merkittävää resurssien lisäystä, ja sen käytännöllisen merkityksen todettiin arvioinnissa jääneen ainakin aluksi vaatimattomaksi (Keskitalo & Mannila 2002). Palvelujen eriyttäminen ja työmarkkinatuki uudistus vähän myöhemmin jatkoivat samalla linjalla pitemmälle.

*Yhteispalvelukokeilun* nimellä kulkenut työttömien palvelujen pilottiprojekti käynnistettiin juuri ennen hallituksen vaihdosta. Tarkoituksena oli tutkia uudenlaista valtion ja kuntien välistä yhteistyötä erityisesti rakennetyöttömyyden purkamisessa. Yhteispalvelukokeilun arviointi (Arnkil ym. 2004a) oli valtio–kunta -yhteistyön edelleen kehittämistä suositteleva. Työllisyysohjelman puitteissa käynnistettiin sitten – varsin lyhyessä ajassa – työvoiman palvelukeskusten perustaminen, joka oli ensimmäinen merkittävä rakenteellinen avaus valtio–kunta yhteistyön ja vastuun kehittämisessä.

## Työvoimapalvelujen eriyttäminen

Työvoimapalvelujen viimeisimmässä uudistuksessa keskeistä on ollut uuden valtion ja kuntien yhteistyömuodon, työvoiman palvelukeskusten (TYP), perustaminen ennen kaikkea kaupunkiseuduille, minne rakennetyöttömyyden ongelmat ovat kasautuneet. Niiden tuli tarjota ”monipuolista tukea työttömille, joiden työmarkkinoille auttamiseen nykyiset palvelut eivät riitä” ja toimia ”alue- ja paikallisviranomaisten ja muiden palveluntuottajien asiantuntijaverkostoina” (Hallituksen työllisyysohjelma 2004). Toisena elementtinä olivat työnhakukeskukset, joita tuli perustaa työvoimatoimistoihin edistämään työnhakijoiden ja työnantajien suoraa kohtaamista.

Vuosina 2003–2004 käynnistyneeseen uudistukseen, joka edelleen jatkuu, tuli keskeisiä vaikutteita Ruotsista, jossa aikaisemmin oli jo aloitettu ”kaksihaarainen” uudistus. Ruotsin työvoimapalvelujen modernisointi onkin kautta aikojen on ollut Suomelle tärkeä esikuva ja ideoiden lähde.

Tämä Ruotsin työvoimapalvelujen uudistuksen muutaman vuoden takainen edellinen aalto painotti kaksihaaraista strategiaa: itsepalvelun ja sähköisten palvelujen kehittämistä työmarkkinoiden ”paremmassa päässä” ja intensiivisten henkilökohtaisten palvelujen ke-

hittämistä työmarkkinoiden ongelmallisessa rakennetyöttömyyspäässä. Resursseja ei pitänyt ”tuhlata” sinne, missä paremmat lähtökohdat omaavat työnhakijat ja työnantajat voivat hoitaa asian itse, eikä panostaminen asiakkuuden alkupäähän kannata, koska asiakkuudesta virraa nopeasti pois. Näin resursseja säästyy asiakkuuksien vaikeampaan päähän, jonne luotiin uusi toimenpidekokonaisuus, *aktivitetsgaranti*, jonka puitteissa oli tarkoitus tarjota intensiivistä ryhmämuotoista ja yksilöllistä aktivoivaa toimintaa ja palvelua. *Aktivitetsgarantin* piiristä poistumisen piti tapahtua vain joko avointen markkinoiden työhön, normaalimuotoiseen koulutukseen tai eläkkeelle (Forslund, Fröberg & Lindqvist 2004).

Ruotsin uudistuksessa ei ollut uusia avauksia valtio-kunta-suh-teessa työvoimapalveluissa, eikä myöskään kunnissa ollut käynnissä normaalia evoluutiota radikaalimpaa rakenne- tai palvelurakennemuutosta. Ruotsin taannoisessa uudistuksessa ei myöskään työmarkkinoiden muutos tai työvoimapalvelujen kääntäminen enemmän kysyntälähtöiseksi ja siinä yhteydessä työnantajapalveluiden kehittäminen ollut erityinen teemakokonaisuus.

Suomen työvoimapalvelujen uudistuksen malli on näihin päiviin asti pitkälle muistuttanut Ruotsin kaksihaaraista uudistusta: panostetaan itsepalveluilla ja sähköisillä palveluilla työmarkkinoiden parempaan päähän ja vahvistetaan yksilöllisiä palveluja työmarkkinoiden vaikeammassa päässä. Tärkeänä erona alun alkaen oli kuitenkin valtion ja kunnan yhteistyön uusi rakenne ja palvelumuoto, työvoiman palvelukeskukset. Suomen mallissa on muutoinkin alun alkaen ulkoisen yhteistyön ja laajemman verkottumisen tema painottunut Ruotsia ja myös muita pohjoismaita enemmän. Palvelujen osalta uudistuksen ”toinen aalto” käynnistyi siis ensin yhteispalvelukokeilulla ja sitten – varsin lyhyessä ajassa – perustamalla työvoiman palvelukeskuksia, joissa valtio–kunta -yhteyttä ja työnjakoa on lähdetty muuttamaan.

Perustetulla yhteisrakenteella ei kuitenkaan ole samalla tavoin vahvaa lainsäädännöllistä perustaa kuin mm. vuoden 2007 alusta toteutetulla Norjan NAV-uudistuksella, jossa niin ikään valtio–kunta -yhteispalvelua on lähdetty kehittämään. NAV on lyhenne ”*Kansallisen hyvinvoinnin organisaatiosta*”. Uudessa ministeriössä on yhdistetty työhallinto, kuntien sosiaalipalvelut ja Suomen Kelaa lähellä oleva kokonaisuus. Norjassa perustasolle perustetaan vuoteen 2009 men-



nessä NAV-toimistot kuntiin ”yhden luukun palvelun” periaatteella (Andreassen, Drange, Thune & Monkerud 2007).

Tärkeänä erona Norjaan ja Tanskaan (ja myös Saksaan, jossa on niin ikään uudistettu valtio–kunta -suhdetta työvoimapalveluissa) on se, että Suomessa TYP-asiakkuus on *tarveharkintapohjaista*, kun taas Norjassa ja Tanskassa ja Saksassa periaatteessa kaikki ehdot täyttävät (eli käytännössä pitkäaikaistyöttömät) asiakkaat ovat ”yhteispalvelun” piirissä.

Vanhasen I hallituksen aikaan kuuluu myös muutosturvauudistus, joka on jossain määrin merkinnyt uusia avauksia laajemman yhteistyön suuntaan. Työmarkkinajärjestöt sopivat joulukuussa 2004 vuosien 2005–2007 tulopoliittisen kokonaisratkaisun osana muutosturvasta eli toimenpidekokonaisuudesta, jonka tarkoituksena on työntäjän, työntekijöiden ja viranomaisten välisen yhteistyön parantaminen irtisanomistilanteissa ja uudelleentyöllistymisen nopeuttaminen. Aloite tuli työmarkkinaosapuolilta, joskin työnantajapuolella, varsinkin PK-yrityksissä, siihen liittyi aluksi epäluuloja. Muutosturva voidaan nähdä yhtenä osana suomalaista ”joustoturvamallia”. Muutosturvan arviointi (Arnkil, Jokinen, Aho, Spangar, Syrjä & Karjalainen 2007) osoitti, että sen soveltaminen todella oli parantanut yhteistyötä ja myös jossain määrin uudelleentyöllistämistä.

### ”Työmarkkinatuen aktivointi”

Vanhasen I hallituksen ohjelman ja erillisen työllisysohjelman merkittävimpiä osia oli ”työmarkkinatuen aktivointi”. Tämä juontuu jo työmarkkinatuen käyttöönotosta vuonna 1994, jonka piti olla tukiriippuvuutta vähentävä ja työmarkkinoista etäällä olevia lähinnä nuoria ja pitkäaikaistyöttömiä aktivoiva uudistus, mutta josta tulikin tapa ylläpitää ansioturvalta pudonneiden runsaaksi kasvanutta joukkoa ja kouluttamattomia tai muuten vaikeasti työllistyviä pitkäaikaisesti työmarkkinoiden marginaalissa. Vuoden 1994 uudistuksen taustalla lienee ollut intressi siirtää ansioturvan ulkopuolella olevat työttömät työhallinnon vastuulta kuntien vastuulle muiden pohjoismaiden tapaan, mutta tämä olisi merkinnyt sellaista perusturvan heikennystä, joka arvioitiin perustuslain vastaiseksi. (Aho & Virjo 2003.)

Asiaan palattiin vuoden 2006 työmarkkinatukiudistuksessa. Nyt säädettiin aktiivitoimiin osallistumisvelvoite pitkään tukia saaneille työmarkkinatuen saajille. Samalla (mikä ilmeisesti oli uudistuksessa tärkeintä) muutettiin vastuuta pitkäaikaistyöttömyydestä koituvista kustannuksista siten, että kuntia kannustetaan huolehtimaan siitä, että passiiviturvaa saavien määrä on mahdollisimman vähäinen: passiiviturvasta vastaavat nyt aiempaa laajemmin kunnat; aktiivitoimien kuluista taas vastaa valtio. (Työmarkkinatuen aktivointi... 2005.)

Työmarkkinatukiudistuksen toteutumisen ensimmäisen seurantaratkimuksen (Tuomaala 2007) mukaan sen ensimmäisenä voimassaolovuonna 2006 kohderyhmän keskimääräinen aktivointiaste nousi selvästi eli noin kahdeksalla prosenttiyksiköllä 27 prosenttiin. Samalla alle 500 päivää passiivista työmarkkinatukea saaneiden aktivointiaste aleni noin kahdella prosenttiyksiköllä keskimäärin 33 prosenttiin. Yhteensä työmarkkinatuen saajien aktivointiaste kohosi neljällä prosenttiyksiköllä noin 30 prosenttiin. Työmarkkinatuen saajien aktivointiaste on sittemmin jonkun verran edelleen noussut ja oli alkuvuodesta 2008 noin 36 prosenttia (ks. seurantatiedot <http://www2.te-keskus.fi/new/var/TTS/HTML/2008/M.htm>, 26.8.2008). Mitä samanaikaisesti tapahtui muiden kuin työmarkkinatukea saaneiden aktivointiasteelle, ei ole tarkemmin tiedossa, mutta ilmeisesti siinä ei tapahtunut dramaattista muutosta, koska kaikkien työttömien keskimääräinen aktivointiaste nousi työnvälitystilaston mukaan 24 prosentista 29 prosenttiin vuodesta 2005 vuoteen 2007.

Vuonna 2006 työmarkkinatukea saaneiden määrä aleni edellisestä vuodesta keskimäärin seitsemän prosenttia, kun työttömien määrä aleni samaan aikaan yhdeksän prosenttia. Pitkään työmarkkinatukea saaneiden määrä aleni 10 prosenttia. (Tuomaala mt.) Mitään vaikuttavuusmittausta ei toistaiseksi ole julkaistu, mutta voitaneen päätellä että uudistuksella ei ainakaan sen alkuvaiheessa ollut merkittävää vaikutusta työttömyyden päättymiseen. Työmarkkinatuen saajien väheneminen johtui ilmeisesti yleisestä työllisyystilanteen paranemisesta, ei uudistuksesta.

Suomen ja Tanskan mallien välillä on selvä ero aktivoinnin kohdistamisessa ja tasossa. Tanskassa aktivoidaan velvoittavasti ja lähes kattavasti sekä yli vuoden ansioturvaa saaneita että jo varhain muita, kun Suomessa aktivointivelvoite koskee vain pitkään tukea jo saaneita

ansioturvan ulkopuolella olevia, eikä aktivointi ole läheskään kattavaa. Tanskassa aktivointi ei siis periaatteessa koske ansioturvan saajia ensimmäisten 12 kuukauden aikana, mutta on sen jälkeen pääsääntö. Suomessa ei ole mitään vastaavaa aktivoinnin periaatetta käytössä ansioturvan saajien kohdalla, ja aktivointi on ollut runsaan 20 prosentin luokkaa työttömyyden kestosta riippumatta. Yli vuoden ansioturvaa saaneiden sekä kunnallisen toimentuloturvan piirissä olevien työttömien aktivointiaste on Tanskassa arviolta noin 70 prosentin luokkaa, kun Suomessa ansioturvan ulkopuolella olevien aktivointiaste on saatu nousemaan 38 prosentin paikkeille, ja aktivointivelvoite koskee vain pitkään tukea saaneita. (Madsen; Tuomaala mt; Aho 2005)

Ruotsissa ja Tanskassa velvoittava aktivointipolitiikka on kohdistettu ansioturvaa saaviin työttömiin tavalla, joka johtaa yleensä siihen, että työttömät pysyvät melko intensiiviseen aktivointiin osallistumisen myötä ansioturvan piirissä – tai työllistyvät. Suomessa siis on työmarkkinatukiudistuksen myötä suuntauduttu sanktioilla uhaten aktivoimaan kaikkein pisimpään työttömänä olleita kaikkein heikoimmin työllistyviä siinä vaiheessa, jossa mahdollinen ansioperusteinen työttömyysturva oikeus on jo päättynyt. Tässä on jäänyt syrjään ”varhaisen puuttumisen” periaate, vaikka Suomessa osallistuminen aktiivitoimenpiteisiin melko lyhyen työttömyyden jälkeen onkin melko yleistä (Aho & Koponen 2008). Kuitenkin nuorten kohdalla on viime vuosina pyritty nopeaan työnhakusuunnitelman laatimiseen ja palvelujen tarjoamiseen, tosin suhteellisen vaatimattomin tuloksin (vrt. Pitkänen, Aho, Koponen, Kylmäkoski, Nieminen & Virjo 2007). Myös muutosturvauudistus tarkoittaa mahdollisimman varhaista puuttumista irtisanomisen kohteeksi joutuneiden työttömien kohdalla.

Työmarkkinatuen aktivoinnissa näyttää olevan kyse toimenpiteiden laadun ja kohdentamisen parantamisen sijasta ennemminkin ”vastikkeellistamisesta” (tuki edellyttää vastiketta = osallistumista toimenpiteeseen) sekä kuntien taloudellisen vastuun ja toimintapainoksen lisäämisestä työttömyysongelman hoidossa.

Erityisesti Tanskassa on painotettu velvoittavan aktivointipolitiikan ”motivaatiovaikutusta”, jota on nimitetty myös ”pelotevaikutukseksi”. Tällä tarkoitetaan sitä, että uskotaan niiden työttömien, joilla on kohtalaisen hyvät mahdollisuudet työllistyä, tehostavan työnhakuaan ja työllistyvän siinä vaiheessa, kun velvoite osallistua aktivointiin lähes-

tyy – aktiivoinnin uskotaan olevan vähemmän houkuttelevaa kuin työn. Tanskassa onkin useissa tutkimuksissa havaittu, että työllistyminen yleistyy merkittävästi jonkun aikaa ennen sitä työttömyyden kestoja, jonka jälkeen aktivoitiin on osallistuvatta sanktion uhalla (Madsen 2007, 64). Suomessa mistään tällaisesta motivaatiovaikutuksesta ei voida puhua ainakaan ennen työmarkkinatuki-uudistusta, koska työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin osallistuminen on Suomessa ollut valtaosin täysin vapaaehtoista (vrt. Aho ym. 2005). Työmarkkinatuki-uudistuksen mahdollisesti synnyttämän motivaatiovaikutuksen merkitystä vähentäne se, että kohderyhmän mahdollisuudet työllistyä nopeasti avoimille työmarkkinoille lienevät yleisesti pienet (kun taas Tanskassa ”aktivointiuhka” kohdistuu segmenttiin, jonka työllistymismahdollisuudet ilmeisesti ovat hyvät). Motivaatiovaikutuksen kohdalla on syytä lisäksi huomata, että mikäli tällainen ”pelotevaikutus” halutaan maksimoida, toimenpiteet tulisi järjestää siten, että ne olisivat osallistujille mahdollisimman vastenmielisiä. Tällainen tavoite lienee vaikea sovittaa yhteen sen kanssa, että toimenpiteiden tulisi parantaa osallistujien työllistävyyttä avoimille työmarkkinoille.

### **Uusi vaihe kehkeytymässä tilanteessa, jossa aletaan yllättäen pelätä työvoimapulaa?**

Suomen viimeisin työvoimapalvelujen uudistus painottui siis alussa selvästi TYP:ten myötä rakennetyöttömyyspään, joskin TYP:ten volyymit ja resurssit ovat olleet Suomen rakennetyöttömyysongelmaan nähden alimitoitettut. Hieman myöhemmin, käytännössä vasta vuonna 2006, käynnistyi työvoimatoimistojen palvelujen uudistaminen, jossa korostettiin asiakkaan aktiivista työnhakua ja työnhakusuunnitelmia, palvelujen kantaottavuutta ja myöhemmin profilointia (jota vasta pilotoidaan; ks. Moisala, Suoniemi & Uusitalo 2006) sekä työmarkkinoiden kohtaannon parantamista mm. työnhakukeskuksia, eräänlaisia kysynnän ja tarjonnan ”kohtaamistoreja” perustamalla. Kysyntään vastaaminen uudella tavalla on siis uudistuksessa vasta alkutaipaleellaan.

On sinänsä mielenkiintoista todeta, että profilointi, eli asiakkaiden ryhmittely sen mukaan, miten työmarkkinavalmiita he ovat,

on saanut varsin ristiriitaisen vastaanoton eri maissa. Hollanti, josta profilointi alkoi, luopui siitä, koska se ei toiminut odotetulla tavalla. Sittenkin Saksa ja Tanska aloittivat profiloinnin, todetakseen että sitä on modifioitava. Nyt Suomi aloittaa kierroksen taas alusta. Vaikuttaa siltä, että kokemusten kriittinen arviointi ei välttämättä kovin hyvin välity maasta toiseen eurooppalaisessa työvoimapolitiikassa. (Vrt. Frölich, Lechner, & Steiger 2004, Profiling for... 2005)

Työttömyys lähti Suomessa viimein vuodesta 2006 alkaen selvästi alenemaan, ja se pääsi yllättämään työvoimapolitikkajärjestelmän uudistuksen, kuten laman myötä rajusti kasvanut työttömyys yllätti juuri perustetun työministeriön tulostavoitteineen 1990 – nyt siis toiseen suuntaan. Kotimaisia työvoimavaroja pitäisikin ryhtyä *laajentamaan* eli myös rakennetyöttömyyden reservi pitäisi saada tehokkaammin liikkeelle. Koko kuvio voi kuitenkin mennä uusiksi, jos tätä kirjoitettaessa näkyville ilmaantunut kansainvälisen laman uhka toteutuu ja työttömyys alkaa jälleen kasvaa.

Kasvavan kysynnän oloissa uudistusta onkin uhkaamassa kahdenlaisten kuilujen avautuminen. Palvelu-uudistuksen ensimmäisten arviointien mukaan (Valtakari, Syrjä & Kiuru 2008; Arnkil, Karjalainen, Pitkänen, Saikku & Spangar 2008) uudistus on jossain määrin onnistunut pitkäaikaistyöttömyyden purkamisessa painotamalla palvelujen vahvempaa aloittamista, mutta uudistus on pysynyt toistaiseksi heikosti vastaamaan työvoiman kysyntään. Lisäksi uudistuksen kaksihaaraisuus – niin hyödyllinen kuin se onkin ollut kehittämällä palvelujen laatua erityisesti rakennetyöttömyyspäässä – on uhkaamassa muodostua ongelmalliseksi, jolloin tarvitaan parempaa toimintahaarojen yhteyttä.

Suurena rakenteellisena uudistuksena keskustasolla Suomessa tuli suhteellisen yllättäen, porvarihallituksen ohjelmallisena linjauksena vuoden 2008 alusta voimaan työ- ja elinkeinoministeriön (TEM:n) perustaminen. Tällä ratkaisulla Suomi on siten ministeriötasolla painottanut työvoimapolitiikan yhteyttä elinkeinopolitiikkaan, siinä missä esimerkiksi Norja NAV-ratkaisullaan kuntoutukseen ja sosiaali- ja terveystalouteen. Oletettavasti kysyntään vastaaminen, työelämäyhteyksien, innovaatiopolitiikan ja yrittäjyyden teemat tulevat Suomessa TEM:n myötä vahvistumaan ja katse ehkä kohdistuu ennen kaikkea työmarkkinoiden paremmin toimivaan osaan. Mielenkiin-

toista on myös todeta, että niin Iso-Britannia, Saksa kuin Ruotsikin yhdistivät muutamia vuosia sitten työhallinnon ja kauppa- ja teollisuusministeriötä vastaavat ministeriöt, mutta yhdistämiset purettiin hyvin lyhyen ajan sisällä. Kriittiset arviot yhdistämisen ja purkamisen syistä eivät ole olleet suomalaisessa keskustelussa esillä.

Monissa Euroopan maissa, joissa työmarkkinatilanne on jo Suomea kauemmin ollut hyvä, paineet työvoimapalveluja kohtaan ovat kasvaneet jatkuvasti, ja rakennetyöttömyyskeskustelu on jo vaihtunut keskusteluksi työvoiman kysyntään vastaamisesta ja työvoiman laajentamisesta eli työvoimavarojen tehokkaammasta mobilisoinnista, sairauspoissaolojen vähentämisestä ja työvoimavarojen kuntouttamisesta ja kehittämisestä. Näin on yhä selvemmin Tanskassa, Norjassa, Ruotsissa, Hollannissa ja Iso-Britanniassa, jotka muodostanevat, varsinkin muiden pohjoismaiden osalta, Suomen kannalta kiinnostavimmat vertailumaat.

Ruotsin muutaman vuoden takainen uudistus ei ollut menestys, ja paineet työvoimapalveluja ja työhallintoa kohtaan kasvoivat voimakkaasti. *Aktivitetgaranti*, jonka piti olla ”rakennetyöttömien” väylä työelämään, tukkeutui, ryhmäkoot kasvoivat 15:sta jopa 40–50:een ja seurauksena oli palvelun laadun lasku ja työntekijöiden uupumista. Suuri joukko ”garantilaisia” myös katosi, ilmestyäkseen sittemmin joko kuntien peruspalveluihin tai uudelleen työvoimatoimistojen asiakkaiksi. Kummankaan ei pitänyt alkuperäisen doktriinin mukaan olla mahdollista (Forslund ym. mt.)

Ruotsin uusi keskusta-oikeistolainen hallitus käynnisti työvoimamahallinnon uudistamisen uuden vaiheen. Vuoden 2008 alusta voimaan tulleessa Ruotsin työvoimapalvelujen uudistuksessa korostetaan ”paluuta ydinasioihin”, perustyönvälitykseen. *Arbetsmarknadsstyrelse* -nimikin vaihtui *Arbetsförmedlingen*iksi. Keskeisin teema on työmarkkinoiden kohtaannon edistäminen ja työnhaun korostaminen. Vahvaa alkua, eli panostamista asiantuntevaan ja nopeaan palveluun kaikille asiakkaille, korostetaan (toisin kuin edellisessä uudistuksessa). Yksityisten työvoimapalvelujen roolia ja alihankintaa halutaan lisätä. Aktiivisen työvoimapolitiikan perinteisiä keinoja, kuten työvoimakoulutusta ja erilaisia tuettuja työllistämismuotoja, on selvästi vähennetty ja niiden sijaan on käynnistetty työnantajamaksujen poistamiseen tai vähentämiseen perustuvia toimenpiteitä. Rakenteellisena ratkaisuna

poistettiin aluetason hallinto kokonaan. Uudessa työhallinnossa on kaksi tasoa: keskushallinto ja 68 rekrytointi- ja pendelöintipohjalta muodostettua työmarkkina-aluetta. *Aktivitesgaranti* on lakkautettu ja sen sijaan on perustettu *Jobb- och utvecklingsgaranti*, jossa painotetaan työnhakua. Uusia aloitteita kuntien suuntaan ei ole tehty, eikä työvoiman kysyntään vastaaminen tai työnantajapalvelut ole tässä uudistuksessa erikseen esiin nostettu teema.

Ruotsin uudistus on siten hyvin selvästi työhallinnon oman toiminnan uudistamista, Nascholdin käsitettä käyttäen sisäistä modernisaatiota, perustyönvälitystä korostaen ja painottaen jossain määrin uusliberalistisia aloitteita.

Myös Tanska on ollut Suomelle tärkeä ”peili” työhallinnon ja työmarkkinoiden uudistuksissa, ei vähiten siksi, että Tanska on osoittautunut menestystarinaksi ja sen joustoturvamalli, ”flexicurity”, on vahvasti esillä eurooppalaisessa keskustelussa (Jørgensen & Madsen 2008, *Employment in Europe 2006*, luku 2). Suomen työvoimapolitiittisen uudistuksen ”ensimmäisen aallon” arvioissa (Arnkil ym. 2000a) Tanskan työhallinnon vahvuudeksi nostettiin ennen kaikkea vahva aluetaso, jolla sidosryhmät toimivat yhteistyössä, käyttäen todellista päättävältä työvoimapolitiikan resursseista. Lisäksi Tanskassa ponnostettiin vahvaan alkuun, työvoiman kysyntään sekä palveluprosessien laadun kehittämiseen.

Parin viime vuoden aikana Tanskassa on kuitenkin, keskustaoikeistolaisen hallituksen toimesta, painotettu nimenomaan kuntien roolia työvoimapolitiikassa ja lähdetty voimakkaasti muokkaamaan sekä kuntia että kunta–valtio -suhdetta työvoimapalveluissa. Kuntien määrää radikaalisti vähennettiin (yli 200:sta 98:aan v. 2007 alusta alkaen) ja samalla yhdistettiin valtiolliset työvoimatoimistot ja kuntien työvoimapalvelut saman katon alle. Näistä 15 on ollut kokonaan kuntien ohjauksessa olevia ”pilottitoimistoja” ja lopuissa 83:ssa valtiollinen työhallinto ohjaa työvoimatoimistoja ja kunta kuntien osuutta. Tullaanko työvoimapalvelut perustasolla kokonaan kunnallistamaan on vielä avoin kysymys, mutta se vaikuttaa vahvalta mahdollisuudelta. Aikaisempi vahva aluetaso on nyt olennaisesti heikompi, ja sidosryhmät ovat siellä neuvoa-antavassa, eivät enää päättävässä roolissa (Arnkil & Spangar 2000; Bak & Folman 2008).

**Taulukko 1.** Pohjoismaisten työhallintojen uudistamismallien profiilit

	<b>Fokus</b>	<b>Kunta- valtio suhteen muutoksia</b>	<b>Alueen rooli</b>	<b>Keskushallinto</b>
Suomen kaksihaa- rainen malli	Tähän asti pääasiassa rakenne- työttömyys	Osittain	Entisellään, vahvistunee? (Työvoima- ja elinkeino- keskukset)	Uusi TEM, painottaa yhteyttä elinkeino- politiikkaan
Ruotsin "perus- työnväli- tysmalli"	Matsaus ja työnhaku, lisää yksityistä palvelua	Ei	Poistettu	Julkinen työvoimapalvelu "omanaan"
Tanskan "kunta- malli"	Työvoiman laajenta- minen ja työmark- kinoiden toimivuus	Työvoima palvelujen kunnallis- taminen	Olenaisesti heikentynyt	Keskushallinnon työmarkkina- poliittinen rooli heikkenee, kun- tien vahvistuu
Norjan "yhden luu- kun" malli	Kuntoutus, aktivointi	Palvelut saman katon alle	Heikkenee?	Uusi NAV, painottaa yhteyttä kuntoutukseen

Vaikka kaikissa maissa ratkaistavana on – muunneltavat muuntaen – samantyyppisiä ongelmia eli haasteena on työvoimavarojen laajentaminen ja mobilisointi, ovat ratkaisumallit ja painotukset mielenkiintoisella tavalla erilaisia. Aika näyttää miten tuloksellisiksi ja vaikuttaviksi ne osoittautuvat.

Tämän luvun kirjoittamisen aikaan edelleenkin odotetaan Vanhasen II hallituksen mahdollisia konkreettisia uudelleenlinjauksia työvoimapolitiikkaan tai työvoimapaalvelujen kehittämiseen. Yleisesti ottaen hallitusohjelma ja politiikkaohjelma ”Työ, yrittäminen ja työelämä” (2007) jatkaa niiden osalta samoilla linjoilla kuin edellinenkin hallitus. Tuulen kääntymistä ainakin jonkun verran oikealle kuvastanee yrittäjyyden vahva esilläolo politiikkaohjelmassa sekä pyrkimys vähentää tehotonta (sosiaalipoliittista?) ”tempputyöllistämistä” – kuten asia julkisuudessa hallituksen aloittaessa esitettiin.



Hallituksen ohjelmassa kohta ”Työvoimapolitiikka” on vajaan kahden liuskan pituinen (Pääministeri Matti Vanhasen..., 59–60). Aihepiirimme kannalta kaikkein konkreettisin linjausten muutos aiempaan verrattuna on seuraava: ”Työvoimapolittisten toimien, kuten työvoimakoulutuksen ja tukityöllistämisen vaikuttavuutta on oleellisesti parannettava, pitäen selkeästi tavoitteena henkilön työllistymistä. Tavoitteeksi asetetaan, että aktiivisten työvoimapolittisten toimenpiteiden jälkeen työllistyneiden osuus nousee vaalikauden aikana vähintään 40 %:iin toimenpiteen päättäneistä”. Viimeksi mainitun tavoitteen saavuttamisen seurantaan palvelemaan on alettu kehittää seurantajärjestelmää (Nio & Sardar 2008). Työllistyminen toimenpiteen jälkeen ei sinällään tietenkään ole sen vaikuttavuuden mittari – työllistymiseen vaikuttanee olennaisesti enemmän valikoituminen kuin toimenpide, kuten ministeriön omat seurantatuloksetkin selvästi osoittavat (Aho 2008; Nio & Sardar mt.).

Hallitusohjelman linjausta seuraten aktiivisen työvoimapolitiikan määrärahoja ollaan ilmeisesti selvästi supistamassa työllisyyden paranemisen myötä; ennakkotietojen mukaan supistus on huomattava (vähennystä 75 miljoonaa euroa) vuodesta 2008 vuoteen 2009, ainakin jos työllisyys kehittyy ennusteiden mukaisesti. Miten supistus kohdistetaan? Hallitusohjelman linjauksen mukaan oletettavasti vähennetään toimenpiteiden kohdistamista niihin, joiden työllistymisen todennäköisyys on heikoin? Ratkaisu johtaa toimenpiteiden kohdistamiseen entistä useammin niihin, jotka työllistyisivät ilman toimenpiteitäkin, kun nykytilanne ilmeisesti on johtanut toimien kohdistamiseen suhteellisen usein niihin, joita ne vain harvoin auttavat, mutta jotka osallistumista sosiaalipoliittista syistä tarvitsevat. Kuitenkin työhallinnossa on linjattu, että toimenpidettä seuraavan työllistymisosuuden 40 prosentin tavoitetta ei sovelleta työharjoittelun eikä valmentavan koulutuksen kohdalla, joiden tavoitteena ei ole välitön työllistyminen, eikä myöskään muiden toimenpiteiden kohdalla toimenpidekohtaisesti, jolloin alemmankin seurantatuloksen tuottavia toimenpiteitä voidaan edelleen toteuttaa, jos keskimäärin saavutetaan tavoite 40 prosentin työllistymisestä toimenpiteen jälkeen. Onkin siis toistaiseksi epäselvää, miten toimenpiteiden rakenne tai kohdistaminen mahdollisesti tulee muuttumaan. Kuitenkin jo aikaisemmin ilmaistut pyrkimykset palkkatukien suuntaamiseksi

mieluummin yksityiselle kuin julkiselle sektorille sekä esimerkiksi työnantajien kanssa yhteistyössä toteutetun työvoimakoulutuksen lisääminen ilmeisesti entisestään vahvistuvat.

Ohjelmalinjaus saattaa johtaa aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden kohdistamista entistä enemmän parhaaseen työvoimareserviin – ”kuolleen painon” (= ei todellista toimenpidetarvetta) ilmeisen kasvuriskin uhallakin ja heikomman työllistyvyyden reservin syrjäytymistä mahdollisesti ehkäisevän aktivoinnin kustannuksella. Todettakoon, että kohdistamisen parantaminen on vaikeaa, kun vaikuttavuustulosten mukainen kohdistaminen (niille, joiden kohdalla satsaus parhaiten vaikuttaa) on mahdotonta, koska luotettavia kohderyhmäkohtaisia vaikuttavuustuloksia ei ole olemassa eikä profilointikaan voine tuottaa pätevää vaikuttavuusennustetta. (Vrt. Aho 2008)

Joka tapauksessa uhkaava työvoimapula heijastuu uuden hallituksen ohjelmissa haluna vahvempaan työpaikka- ja yrityslähtöisyyteen ja aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuuden lisäämiseen. Nämä ovat samanlaisia kuin painotukset, joita on esiintynyt monien muiden maiden työvoimapolitiikassa varsinkin työvoimapulan alkuvaiheessa. Katse suuntautuu ensin niihin työvoimaresursseihin (mukaan lukien koulutetut ja motivoituneet maahanmuuttajat), jotka uskotaan kysynnän kasvaessa saatavan suhteellisen pienellä panoksella työmarkkinoille. Kun työvoimapula on jatkunut useita vuosia, on monissa maissa vahvistunut kansallisten työvoimavarojen huolellisempi mobilisointi ja kuntouttaminen, eli on sittenkin jouduttu katsomaan kokonaisuutta ja parantamaan myös heikommassa asemassa olevien yhteyttä kasvaan kysyntään. Nähtäväksi jää, miten uusi hallitus näihin haasteisiin tulee suhtautumaan.

## Johtopäätökset ja tulevaisuuden pohdintaa

Suomessa siirryttiin 1990-luvun laman myötä työvoimapolitiikassa valtion roolia sosiaalisten oikeuksien takaajana korostavasta pohjoismaisesta ”sosialismista” markkinoiden toimintakyvyn takaamista ja sosiaaliturvan työhön kannustavuuden varmistamista korostavan liberalismiin suuntaan. Voidaan pitää jonkinlaisena historian ironiana,

että ”sosialistinen” työllistämisvelvoite toimeenpantiin, kun kokoomuksella oli pääministerin (Holkeri) posti, ja liberalismiin laman jälkeen suunnisti sosiaalidemokraattien johtama (Lipposen I) hallitus. Aktiivisessa työvoimapolitiikassa viime vuosina tapahtuneet sinänsä lukuisat muutokset eivät ilmennä mitään uutta radikaalia käännettä verrattuna viimeistään 1990-luvun puolivälissä valittuun peruslinjaukseen – pikemminkin sen mukaisen kehityksen vahvistamista. Nykyinenkään hallitus ei näytä olevan linjaa muuttamassa, vaikka se nähdäksemme on vastakkainen perustulon tai kansalaispalkan suuntaan etenemiselle, jonka kannattajana nykyisen työministerin puolue tunnetaan.

Muutoksen keskeisinä piirteinä on ollut suunta toisaalta kohti rajatumpia sosiaalisia oikeuksia ja toisaalta vähintään täsmällisempiä ellei laajempia velvollisuuksia, sosiaaliturvan ”vastikkeellisuutta”, sekä tehostettua kannustusta ja aktivointia. Kyseessä on ollut selvä muutos paitsi retoriikassa myös käytännön politiikassa. Kaikkein selvimmät näistä muutoksista ovat olleet työllistämisvelvoitteen lakkauttaminen, kannustinloukkujen kohtalaisesti onnistunut vähentäminen, työttömyysturvan työssäoloehdon kiristäminen, nuorten työmarkkinatukioikeuden kytkeminen kouluttautumiseen, ”eläkeputken” purkaminen sekä viimeisimpänä ”työmarkkinatuen aktivointi” eli vastikkeellistaminen. Lisäksi on pyritty edistämään työvoiman liikkuvuutta jonkun verran korottamalla muuttoavustuksia ja työmatkakulujen verovähennysoikeutta.

Aktivointiin ja kohtaannon parantamiseen tähtäävää linjaa palveluiden kehittämisessä edustavat etenkin työnhakusuunnitelmien käyttöönotto ja niiden laadun ja merkityksen jatkuvat parantamispyrkimykset, palvelujen eriyttäminen ja siihen liittyvä yhteispalvelun ja TYP:ten kehittäminen, palvelutarpeen määrittely ja toimenpiteiden entistä paremman kohdistamisen korostus ja niitä tukemaan pyrkivä profiloitukokeilu sekä esimerkiksi muutosturvauudistus.

Päälinjan kanssa jonkin asteissa ristiriidassa voidaan nähdä olevan sen, että aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteillä on aikaisempaa julkilausutummin myönnetty pyrittävän myös köyhyyden ja syrjäytymisen torjuntaan. Tätä edustaa selvästikin yhdistelmätukijärjestelmä sekä se ilmeinen tosiasia, että aktiivitoimenpiteitä käytetään melko laajasti työttömyyden vaihtoehdona silloinkin kun niiden vaikuttavuus-

teen osallistujan avoimille työmarkkinoille työllistymisen edistäjänä ei vahvasti uskota (vrt. Aho & Koponen 2008; Aho 2008). Tällöin aktivointi on pikemminkin sosiaalipolitiikkaa (ilmeisesti usein onnistunutta!) kuin työvoimapolitiikkaa. Tavallaan tämä ilmentää 1980-luvun lopun ”sosialistisen” työvoimapolitiikan osittaista jatkuvuutta myös liberalistisen käänteän jälkeen. Toisaalta ”syrjäytymisen torjunta” sisältyy EU:n 10 vuotta sitten lanseeratussa työllisyysstrategiassa aktiiviselle työvoimapolitiikalle asetettuihin tavoitteisiin, joiden edistämiseen myös Suomi on sitoutunut. Työvoimapolitiikassa voidaan siis nähdä jonkinasteinen sisäinen ristiriita työmarkkinoita entistä paremmin palvelemaan pyrkivän päälinjan ja niiden ohella enemmän tai vähemmän selvästi tunnustettujen *sosiaalipoliittisten* tavoitteiden välillä.

Vanhasen II hallituksen politiikkana näyttää olevan vähentää aktiivitoimenpiteiden työvoimapolitiikan kannalta tehotonta kohdistamista, vaikkakaan vielä ei ole käynyt ilmi mitä se käytännössä tarkoittaisi. Tällainen linjaus näyttää olevan jonkinlaisessa ristiriidassa Vanhasen I hallituksen keskeisen uudistuksen eli ”työmarkkinatuen aktiivoinnin” kanssa, jossa pyritään kasvattamaan pitkäaikaistyöttömien aktiivitoimenpiteeseen osallistumista ilmeisestikin siitä riippumatta miten vaikuttava sen arvioidaan olevan avoimille työmarkkinoille työllistymisen edistämisen kannalta.

Laman jälkeen haasteena on ollut toisaalta sitkeästi joukkomittaisena säilyvä krooninen, ilmeisesti rakenteellinen, työttömyys ja toisaalta sen kanssa rinnan viime vuosina työllisyysilanteen yleisen paranemisen myötä kasvanut tiettyjä ammatteja ja alueita koskeva työvoimapula tai ainakin sen uhka. Onko laman jälkeinen aktivointipolitiikka todella edistänyt työmarkkinoiden toimivuutta?

Yleensä kansainvälisesti aktiivitoimenpiteiden nettovaikuttavuus osallistujien työllistyytyteen on osoittanut vaatimattomaksi (ks. yleiskatsauksia Martin & Grubb 2001; Kluge, Fertig, Jacobi, Nima & Schaffer 2005; Employment in Europe 2006, 133–). Viimeisin Suomea koskeva vaikuttavuustutkimus osoittaa ainakin ammatillisen työvoimakoulutuksen ja yksityiselle sektorille työllistämisen keskimäärin nopeuttavan jonkun verran osallistujien työllistymistä kohderyhmässä, joka ei ole aikaisemmin osallistunut toimenpiteisiin (Hämäläinen & Tuomala 2006). Kuitenkin valtaosa toimenpiteistä

kohdistuu henkilöihin, jotka osallistuvat toimenpiteisiin toistuvasti; vaikuttavuudesta tässä tapauksessa sekä monien muiden toimenpidetyyppien osalta ei ole luotettavia tutkimuksia (Aho 2008; Aho & Koponen 2008). Työnhakusuunnitelmien laatimisessa on edistytty, mutta tavoitteita suunnitelmien kattavuudessa ja päivittämisessä ei ole läheskään saavutettu, ja seurantatutkimuksen mukaan suunnitelmista toteutuu vuoden kuluessa noin puolet, jonka jälkeenkin työttömyys usein jatkuu tai uusiutuu (Aho & Koponen 2006). Työvoiman palvelukeskusten vaikuttavuutta rakennetyöttömyyteen ei vaikuttavuustutkimuksessa (Valtakari ym. 2008) saatu esiin. Tämä johtuu tutkimuksen mukaan sekä työvoiman palvelukeskusten resurssien riittämättömydestä suhteessa rakennetyöttömyysongelmaan että uuden palvelun sovellusajan lyhydestä työllistymisvaikutusten ilmenemisen kannalta. Vaikuttavuuden esiin saamisen vaikeus johtuu myös siitä, että työvoiman palvelukeskusten tyypisille monisektorisille palvelulle ei ole vielä kehitetty sopivia seurantajärjestelmiä ja indikaattoreita. Erityisesti sosiaalipoliittiset aktivointitoimenpiteet eli elämänhallinta- ja työmarkkinavalmiuksen parantaminen tulevat seurannan puutteiden vuoksi heikosti esiin.

Aktivointilinjan Suomessa viime vuosina saama sisältö on mielestämme ollut selvästi ristiriitainen: toisaalta haetaan vaikeasti työllistyviin kohdistuvien toimenpiteiden ja palvelujen parempaa vaikuttavuutta intensiivisellä mutta kuitenkin kattavuudeltaan olennaisesti riittämättömällä satsauksella, toisaalta vahvistetaan ”vastikkeellisuutta” tilanteessa, jossa ”suhteellisen liikaväestön” ongelmaa ei tosiasiaassa voida tällä tavalla merkittävästi vähentää. Ainakin näihin päiviin asti työvoimapolitiittisia toimenpiteistä kohtalaisen suuri osa näyttää palvelleen paremmin sosiaali- kuin työllisyyspolitiittisia tarkoituksia. Onko aktivointilinja siis vakavasti hakenut ratkaisua (rakenne)työttömyyteen vai ollut tapa sopeutua siihen keinoilla, jotka ainakin kohtalaiselta osalta pikemmin torjuvat syrjäytymistä ja varjelevat ”työyhteiskunnan” moraalista perustaa kuin edistävät työvoimareservien työllistymistä avoimille työmarkkinoille?

## Taulukko 2. Yhteenvetotaulukko Suomen kehityksestä

Aika	–1993/1994	1993/1994– 1998/2000	1998/2000– 2006	2006>
Talous ja työmarkkinat	Pitkän jatkuvasti paranevan tilanteen jälkeen syök-sy kriisiin	Suhteellisen ripeä talouden elpyminen mutta hidas työllisyyden paraneminen Liittyminen EU:in	Talouskasvu ja työllisyyden paraneminen hidastuu Kuntien rakennemuutos Sukupolvenvaihdoksen kiihtyminen Globalisaatio-shokkeja	Työttömyys alenee ripeämmin Globalisaatio-shokit Työvoimapula joillakin aloilla ja alueilla
Aktivointipolitiikka	Työllistämismittareista ja valtiollisesti turvatusta "oikeudesta työhön" luovutaan pakon edessä	Työttömien aktivointi ja "työmarkkinoiden toiminnan parantaminen" Työmarkkinatuki Lisätään kannustavuutta, torjutaan tukiriippuvuutta. Määritellään "työttömien oikeudet ja velvollisuudet".	Rakennetyöttömyyden purkaminen  Vaikkeimmin työllistyvien tukeminen  Yhdistelmätuki, aktivitoimenpiteet syrjäytymisen ehkäisijänä  Sosiaaliset yritykset	"Työmarkkinatuen aktivointi"  Muutosturva  Toimenpiteiden tuloksellisuuden tehostaminen?
Palvelujen uudistus	Tulosjohtamisen kunnianhimoisista tavoitteista tinkiminen	Manageriaalisia uudistuksia  Palvelujen rationalisointia  Työnhakusuunnitelmat ja -kurssit  Uusien työmuotojen kokeiluja (ryhmäpalvelut)	"Kaksihaarainen uudistus" (rakennetyöttömyys-itsepalvelut)  Enemmän huomiota julkisten toimijoiden yhteistyöverkostoon  Työvoiman palvelukeskukset  Työvoimatoimistoissa "vahva alku"	Uudistuksen kaksihaaraisuus jatkuu ja problematisoituu  Kysynnän elpyminen yllättää uudistuksen  Enemmän huomiota laajempaan verkostoon? (yksityinen, kuntoutus) Markkinaisuudesta? Proflointi?  TEM

Aktivointipolitiikka on pyrkimystä vaikuttaa työvoiman tarjontaan. Suomen työttömyysongelma ei kuitenkaan olennaisesti ole ollut tarjontaongelma. Vasta nyt, jos työvoimapula uhkaa, tarjontaan vaikuttaminen voi olla vaikuttavaa. Kysyntäpuolella on kyllä jo Lipposen II hallituksesta alkaen satsattu ansiotuloverojen alentamiseen. Toinen kysyntään vaikuttava uudistus on ollut kotitalousvähennys. Näin on pyritty lisäämään kulutuskysyntää ja sen myötä työllisyyttä, missä ilmeisesti on ainakin jossain määrin onnistuttu, kuten erityisesti palvelujen viime vuosina jopa yllättävän vahvasti kasvanut työllisyys näyttäisi osoittavan (vrt. Kiander 2007). Julkisessa keskustelussa on jo pitkään ollut esillä vaihtoehto, jonka mukaan verotusta tai työnantajamaksuja alentamalla edistettäisiin sellaista työvoiman kysyntää, joka kohdistuisi ”matalan tuottavuuden” työvoimaan, mutta tätä tarkoitavia uudistuksia ei ole toteutettu.

Nascholdin modernisointikäsitteistön näkökulmasta suurin osa työvoimapaalvelujen uudistuksista Suomessa on näihin päiviin asti ollut yllättävänkin manageriaalisia ja sisäisiä uudistuksia. Lisäksi palvelu-uudistusten toteuttamiselle näyttää olevan tunnusomaista pikemminkin viivästyminen ja reaktiivisuus kuin proaktiivisuus ja ennakoivuus.

Vanhasen I hallituksen työllisyysohjelman poikkisektorisuus yhdistettynä uusiin avauksiin kuntatasolla (ja myös alihankinnassa) ovat merkkejä uuden vaiheen, työhallintoa laajemman kumppanuus- ja yhteistyöajattelun kehkeytymisestä. Yksityinen työnvälitys on Suomessa ollut mahdollista 1990-luvulta lähtien, ja palvelujen alihankintaa on muutoinkin lisätty niin työvoimatoimistoissa kuin TYP:sissäkin. Mitään radikaalia askelta markkinamekanismien hyödyntämiseen tämä ei vielä ole Suomessa merkinnyt, mutta Vanhasen II hallituksen linjaukset sekä uuden työvoima- ja elinkeinoministeriön perustaminen panee uumoilemaan, että Suomessa on lähivuosina odotettavissa jonkinlaista ”patoutuneen markkinoinumisen” esilletuloa työvoimapolitiikassa ja työvoimapaalveluihin liittyen.

Ennakoivuuden heikkoudesta, manageriaalisuuden jopa suhteetomasta painotuksesta yhdistettynä uudistuksen haarojen erkaantumiseen voi seurata yllätyksiä jatkossa. Yksi yllätys voi tulla työvoimapaalvelujen markkinoinumisen muodossa. Markkinoinuminen on, joskin hyvin ristiriitaisesti, koko ajan vahvistunut useissa maissa (Hollanti, Iso-Britannia, USA, Australia). Kriittiset arviot näistä ovat suhteel-

lisen harvinaisia, pikemminkin markkinoitumista puolustetaan tai vastustetaan enemmän ideologisin kuin tutkimuksellisin perustein (Finn 2007). Käynnissä olevassa kuntauudistuksessa, joka monella tavoin tulee heijastumaan lähivuosina myös työvoimapolymuihin, on tilaaja–tuottaja –toimintatapaa eli palvelujen markkinoistamista alettu enenevästi edistämään. Suomi on julkisen sektorin markkinoitumisen suhteen kuitenkin jäljessä tulija, joten se voisi hyötyä kriittisistä arvioista ja välttyä putoamasta ainakaan kaikkiin samoihin kuoppiin kuin edelläkävijät. Kriittiset arviot eivät kuitenkaan välttämättä näytä ”matkustavan” kovin hyvin, kuten profiloinninkin kohtalot näyttävät osoittavan.

Pohjoismainen ja suomalainen työvoimapolymitiikan malli ovat jatkuvasti muuttuneet ja ilmeisesti muuttumassa. Esping–Andersenin (1990) tunnetun ja jo lähes klassiseksi hyvinvointivaltioiden vertailun viitekehukseksi muuttuneen typologian mukaan pohjoismainen malli on nimetty sosiaalidemokraattiseksi. Pohjoismaista Tanska ehti liberalistisen käänteen tekijänä selvästi Suomen edelle. Myös Ruotsi pyrkii nyt samaan suuntaan omalla tavallaan. Niin ikään Norja pyrkii tehostamaan aktivointia painottaen paluuta terveysperustaiselta sosiaaliturvalta työmarkkinoille. Suunta ei kuitenkaan näytä niinkään olevan kohti anglosaksista uusliberalismia, kuten ehkä 1990-luvulla pohjoismaisen mallin heikkona hetkenä näytti, vaan pikemminkin kohti pohjoismaisen mallin uudelleenkeksimistä, omintakeista tietoyhteiskunnan sosiaaliliberalismia, jota leimaa pyrkimys korkeatasoisen sosiaaliturvan ja vahvan palveluvaltion säilyttämiseen globaalisti kilpailukykyisenä. Verrattuna yhä vielä pitkälle perinteisiinsä pitäytyvään Manner-Eurooppaan ja jo paljon aikaisemmin uuden kurssin ottaneeseen Britanniaan pohjoismainen malli näyttää olevan nyt muutostilassa, jossa eri pohjoismaat ovat toteuttaneet osin hyvinkin erilaisia ratkaisuja. Miten syvälle käyviksi muutokset todellisuudessa osoittautuvat, ei vielä voida nähdä.