

<https://helda.helsinki.fi>

Syrjäyttikö aktivointi aktiivisen työvoimapolitiikan? :
Osallisuuden ja toimijuuden muuttuvat suhteet aktivointitoimien
pövalmistelussa 1991 2018

Outinen, Sami

Gaudeamus

2021-03-19

Outinen , S 2021 , Syrjäyttikö aktivointi aktiivisen työvoimapolitiikan? Osallisuuden ja
pötoimijuuden muuttuvat suhteet aktivointitoimien valmistelussa 1991 20
Kettunen (Toimittaja) , Työntekijän osallisuus : Mitä se on ja mitä sillä tavoitellaan .
Gaudeamus , Helsinki , Sivut 149-177 . <
<https://kauppa.gaudeamus.fi/sivu/tuote/tyontekijan-osallisuus/3829312> >

<http://hdl.handle.net/10138/340565>

unspecified
publishedVersion

Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository.

This is an electronic reprint of the original article.

This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.

Please cite the original version.

SYRJÄYTTIKÖ AKTIVOINTI AKTIIVISEN TYÖVOIMAPOLITIIKAN? Osallisuuden ja toimijuuden muuttuvat suhteet aktiivintitoimien valmistelussa 1991–2018

SAMI OUTINEN

Suomessa käynnistyi 1980-luvulla ajattelu- ja toimintatapojen murros, jonka myötä yksilölliseen kilpailukykyyn perustunut osallisuustulkinta korvasi käsityksen valtion avulla ratkaistavissa olevista yhteiskunnallisista ongelmista. Tietoon ja osaamiseen perustunut kansallinen kilpailukykystrategia ja henkilökohtaista aktiivisuutta vaatinut sosiaaliturva eivät onnistuneet estämään osaa ihmisistä syrjäytymästä työmarkkinoilta osittain tai kokonaan.

Työntekijöiden katse kohdistui yhä useammin toimeentulon ehtoihin. Samalla rapautuivat osallisuuden rakenteelliset perusteet ja sosiaalisen kontrollin piirteet vahvistuivat. Tämä nosti työllisyyskysymysten painoarvoa ja synnytti työllisyyspoliittisen jakolinjan pohjoismaisen palkkatyökeskeisen yhteiskunnan aktiivisen työvoimapolitiikan¹ ja uuden aktiivoinnin välille.

Historiallisesti tarkasteltuna uusi aktiivointi ei ole osa aktiivista työvoimapolitiikkaa². Aktiivisessa työvoimapolitiikassa maksetaan palkkatukea työttömän työllistäville työnantajille, edistetään työvoiman ammatillista ja alueellista liikkumista sekä koulutetaan työttömiä. Aktiivoinnissa kannustetaan työntekoon heikentämällä työttömyysturvaa, kelpoisuuskriteerejä, kattavuutta ja kesto³ tai vaatimalla työsuoritusta työttömyysturvan maksamisen vastikkeeksi⁴.

Tässä luvussa avaan työmarkkinapoliittisten aktiivintitoimien valmistelun ja osallisuuden historiallisia yhteyksiä kysymällä: (1) Miten aktiivointi⁵ suhteutuu perinteiseen työvoimapolitiikkaan? (2) Miten aktiivointi liittyy osallisuuden uusimpaan yhteiskuntapoliittiseen lähisukulaiseen, osallistettavan omaehtoisuutta korostaneeseen ”osallistavaan sosiaaliturvaan”⁶? (3) Mitä poikkikansallisia vaikutteita Suomen aktiivintitoimiin yhdistyi?

Pyrin vahvistamaan osallisuuden ongelmien määrittelyn ja ratkaisujen kehittelyn tiedollista pohjaa kysymällä, miten johtavat hallituspuolueet, virkamiehet ja komiteat ovat rajanneet aiheeseen liittyneet kysymykset⁷, arvotaneet politiikkansa kohteita⁸ sekä käyttäneet päätöstensä perustelemiseen poikkikansallisia esimerkkejä⁹.

Arvioin aktivointipoliittisen rankaisemisen ja aktiivisen työvoimapolitiikan kannustamisen *suhdetta*. Käytän edellisestä rajoittavan ja jälkimmäisestä mahdollistavan aktivoinnin käsitteitä, jotka ovat käytännössä olleet ennen 1990-lukuakin toisiinsa nähden jännitteisessä suhteessa¹⁰.

Suomalainen sosiaaliturva on ollut aina syyperusteinen¹¹, vaikka kansalaispalkka nousi 1980-luvulla yhteiskunnalliseksi puheenaiheeksi keinona ratkaista työmarkkinoiden ja sosiaaliturvan väliinputoajien asema¹² työntekoon sitomattomalla osallisuuskäsityksellä. 1970-luvun alkuun saakka työttömyyskortistoon kuuluneilla oli velvollisuus osallistua raskaisiin maansiirtopainotteisiin työllistämistöihin¹³, ja Pohjoismaissa hyvinvointivaltiota edeltänyt köyhäinhuolto perustui työvelvoitteeseen¹⁴.

Aktivoinnin eurooppalaisia yhteyksiä etsittäessä on paikallaan tutkia arviota siitä, että toisen maailmansodan jälkeisissä hyvinvointivaltioissa kannatettu ajatus korkeaan työllisyyteen perustuneesta anteliaasta sosiaaliturvasta kääntyi 1990-luvulla Euroopan unionissa ja sen jäsenmaissa tavoitteeksi lisätä sosiaaliturvan kannustavuutta¹⁵. Ryhmä eurooppalaisia sosiaalipolitiikkoja esitti vastaavaa Euroopan neuvostolle vuonna 1998, jotta sosiaalimenot ja sosiaaliset oikeudet saataisiin tasapainoon¹⁶. Myös Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD suositteli useita aktivointitoimia Suomelle 1990-luvulla¹⁷.

Aktivointiajatteluun vaikutti myös Britannian työväenpuolueen taustavaikuttajan, sosiologi Anthony Giddensin kehittäämä ”sosiaalisen investointivaltion” (*social investment state*) ajatus. Siihen liittyy yksilön vastuuta korostanut jälkimoderni näkökulma ”ei oikeuksia ilman velvollisuuksia”¹⁸. Sosiaalisen investointivaltion käsite viittaa myös pyrkimykseen sopeuttaa sosiaalipolitiikka joustavampiin työmarkkinoihin ja inhimillisen pääoman tarpeisiin. Ajattelua sovellettiin EU:n vuonna 2000 hyväksymässä Lissabonin strategiassa. Suuntauksen sosiaalidemokraattinen versio kannattaa mahdollistavan aktivoinnin keinoja ja giddensiläinen kolmannen tien ajattelu rajoittavaa aktivointia työttömien työllistämiseksi¹⁹.

Suomen eläkejärjestelmää tutkineen Mikko Kauton mukaan Suomen aktivointiuudistukset muistuttivat EU:n kielenkäyttöön 2000-luvun alussa tullutta ”aktiivista hyvinvointivaltiota”, jossa yhdistettiin Pohjoismaiden

aktiivinen työvoimapolitiikka ja ”liberaalien” toimet kuten kannustinloukkujen purkaminen.²⁰

Suomalaisen yhteiskuntapolitiikan asiantuntija Raija Julkunen erottaa vahvemman tuloloukkukeskustelun heikommasta aktivointipuheesta suomalaisessa 1990-luvun sosiaalipolitiikassa.²¹ Hän arvioi, että Suomen sosiaalipolitiikan ja hyvinvointivaltion 1960-luvulta 1980-luvulle kestänyt kulta-aika kääntyi seuraavalla vuosikymmenellä taloudelliseen pragmatismiin ja rajoitettuun uusliberalismiin²².

Aktivointiajattelun alku on aiemmassa tutkimuksessa ajoitettu Paavo Lipposen ensimmäiselle hallituskaudelle 1995–1999 siten, että uudistuksilla oli yhteys EU:n esittämiin aktivointilinjauksiin.²³

Ansiotyö sosiaalisena oikeutena sai tehdä 1990-luvun alun ja 2010-luvun alun välillä tilaa ansiotyöhön hakeutumiseen kannustamiselle²⁴. Koska aktiivoinnin suhde poliittisiin ideologioihin ja valtasuhteisiin kuuluu tarkastelu-kohteisiin, on paikallaan arvioida tulkintaa siitä, että ammattiyhdistysliike oli valmiimpi hyväksymään työttömien perusturvan leikkaukset silloin, kun SDP oli pääministeripuolue²⁵.

Etsin vastausta myös siihen, miten toisiinsa kytköksissä olevat osallisuuden ja syrjäytymisen kysymykset nostettiin esiin aktivointitoimia valmisteltaessa. Käsitteiden on tulkittu levinneen Ranskasta EU-maihin Euroopan yhteisön kautta 1980-luvun viimeisinä vuosina. Ranskassa vastaavilla ranskan-kielisillä käsitteillä kuvattiin 1960-luvulta lähtien hyvinvointivaltion turvaverkosta pudonneita uusia yhteiskunnallisia ryhmiä²⁶.

Tästä syystä on perusteltua arvioida, millä tavoin Suomen aktivointitoimien yhteydet kansainväliseen reformistiseen keskusteluun palkkatyökeskeisestä osallisuudesta²⁷ näkyivät työmarkkinapoliittisessa valmistelussa ja liittyivät aihepiiriin historialliseen monikerroksellisuuteen? Tähän kuuluu myös kysymys siitä, miten Suomen aktivointitoimien valmisteluun vaikutti EU:ssa vuonna 2008 käynnistetty työttömien aktivoimiseksi tarkoitettu aktiivisen osallisuuden politiikka (*active inclusion policy*), jossa pyrittiin yhdistämään riittävä toimeentuloturva, osallisuuden edistäminen työmarkkinoilla ja laadukkaat sosiaalipalvelut²⁸.

Täydennän nykypäivään ulottuvalla historiallisella tarkastelulla aiempaa tutkimusta osallisuuden ja aktiivoinnin suhteista sekä niiden esikuvista. Tutkimuskohteena ovat aktivointitoimien valmistelussa tärkeimmät kirjalliset lähteet, joista ilmenevät päähallituspuolueiden, työmarkkinaosapuolten ja lainlaatijoiden aihetta koskevat käsitykset.

Etenen hallituskausittain. Uudenlaisen työmarkkinapoliittisen aktivoinnin tulo Suomeen paikantuu Esko Ahon porvarihallituksen (1991–1995) talouskuripolitiikkaan lama-aikana. Aktivointi ja osallisuus vakiintui osaksi suomalaista yhteiskuntapolitiikkaa Paavo Lipposen hallitusten (1995–2003) aikana. Matti Vanhasen hallitukset (2003–2010) kytivät kansalaisten osallisuuden työhön aktivoimiseen. Jyrki Kataisen hallituksen (2011–2014) ohjelma toi keskusteluun osallistavan sosiaaliturvan, jonka kehittäminen jäi Juha Sipilän hallituksella (2015–2019) aktiivimalliin kiteytyneen rajoittavan aktivoinnin ja perustulokehityksen jalkoihin. (Hallitukset ja niiden työmarkkinaosallisuutta koskevat ydinajatuksukset esitellään taulukossa 1, ks. myös taulukko 2.)

ESKO AHON PORVARIHALLITUS TUO RAJOITTAVAN AKTIVOINNIN SUOMEEN (1991–1995)

Esko Ahon johtama porvarihallitus aloitti suomalaisten työttömyysturvan leikkaamisen 1990-luvun alun laman aikana. Se pienensi valtiontaloudellisista syistä ansiosidonnaisen työttömyysturvan osuuden palkasta 45:stä 42 prosenttiin²⁹. Ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa pienennettiin samassa suhteessa kuin uudet työeläke- ja työttömyysvakuutusmaksut vähensivät palkansaajien nettotuloja. Kaikkiaan ansiosidonnainen päiväraha heikkeni 4–6 prosenttia vuosina 1992–1994.³⁰

Työttömyysturvan leikkauksessa oli kysymys myös lamakompromissista. Entisen pääministerin Kalevi Sorsan johdolla valmisteltiin niin sanottu yhteiskuntasopimus, jossa työttömyysturvan ansio-osaa pienennettiin eläkeputken säilyttämistä vastaan (ks. luku 3). SAK:n hallituksen sosiaalidemokraattinen enemmistö taipui sopimukseen, ja kytkös säilyi, vaikka Sorsan välitysyrittäminen kaatui ja markka devalvoitui syksyllä 1991.³¹

Suomen talouspolitiikan talouden suhdannevaihteluja vahvistavaa myötäsyklistä perinnettä³² edustanut työttömyysturvan leikkaus poikkesi Kalevi Sorsan johtaman sosiaalidemokraattien ja keskiryhmien hallituksen (1983–1987) toteuttamasta työttömyysturvan tasokorotuksesta suotuisan talouskehityksen aikana (1985). Sorsan hallitus oli halunnut parantaa pitkäaikaistyöttömien asemaa ja järjestää kohtuullisen toimeentuloturvan niille, jotka olivat jääneet syyttään työttömiksi tai aktiivisen työvoimapolitiikan ulkopuolelle.³³

Huonossa talous- ja työllisyystilanteessa hallitus ei halunnut käyttää niin paljon työllistämisarvoja työllistämismäärärahojen hoitoon, joten se lakkautti vuosina 1988–1990 voimaan tulleen velvoitteen. Sen mukaan valtion ja kuntien oli työllistettävä tai ohjattava koulutukseen yli kolme kuukautta

**TAULUKKO 1. SUOMEN HALLITUKSET JA
NIIDEN TYÖVOIMAPOLITIIKAN JA OSALLISUUSKANTOJEN
PÄÄLINJAT 1991–2019.**

Pääministeri, toimintavuodet ja hallituspuolueet	Työvoimapolitiikka	Osallisuus
Esko Aho (1991–1995) (keskusta, kokoomus, RKP, kristilliset)	Rajoittava aktivointi täydentämään aktiivista työvoimapolitiikkaa	Yksilön vastuuta korostava palkkatyökeskeinen osallisuus
Paavo Lipponen I (1995–1999) (SDP, kokoomus, RKP, vihreät, vasemmistoliitto)	Rajoittava aktivointi vakiintuu mahdollistavaa aktivointia edustavan aktiivisen työvoimapolitiikan vaihtoehdoksi	Yksilön vastuuta korostava palkkatyökeskeinen osallisuus
Paavo Lipponen II (1999–2003) (SDP, kokoomus, RKP, vihreät, vasemmistoliitto)	Rajoittavan aktivoinnin painopiste työelämästä syrjäytyneimpiin	Kontrolloiva osallisuus käyttöön
Matti Vanhanen (2003–2007) (keskusta, SDP, RKP)	Mahdollistavaa aktivointia tilapäistyöttömille ja rajoittavaa aktivointia syrjäytyneimmille	Työ- ja yrittäjyyskeskeinen osallisuus
Matti Vanhanen II (2007–2010) Mari Kiviniemi (2010–2011) (keskusta, kokoomus, RKP, vihreät)	Ansiosidonnainen sosiaaliturva jatkaa työvoimapolitiikan tukena	Työ- ja yrittäjyyskeskeinen osallisuus
Jyrki Katainen (2011–2014) (kokoomus, SDP, RKP, vihreät, kristilliset, vasemmistoliitto) Alexander Stubb (2014–2015) (kokoomus, SDP, RKP, kristilliset)	Mahdollistavan ja rajoittavan aktivoinnin yhdistelmä	Työ- ja koulutuskeskeinen osallisuus
Juha Sipilä (2015–2019) (keskusta, kokoomus, perussuomalaiset)	Rajoittava aktivointi	Kilpailukyky-yhteisön yksilöllinen osallisuus

työttöminä olleet 18–19-vuotiaat ja kaikki yli vuodeksi vaille työtä joutuneet. Vähintään vuoden yhtäjaksoisesti työttömänä olleiden osuus työttömistä pieneni 1980-luvun noin kymmenestä prosentista vuoden 1990 kolmeen prosenttiin.³⁴ Vaikka hallitus toi aktiivoinnin aktiivisen työvoimapolitiikan rinnalle, se alkoi suosia aktiivisen työvoimapolitiikan keinoja suhteessa työllistämismelvoitteeseen ja oli huolissaan yksityisten yritysten työvoiman pitkän aikavälin saatavuudesta.³⁵ Vielä Sorsan hallitus oli tavoitellut täystyöllisyyttä, joka tuli saavuttaa ensisijaisesti talouspoliittisin keinoin ja toissijaisesti aktiivisen työvoimapolitiikan avulla, ja julkisen vallan tehtävänä oli viime kädessä järjestää työttömiksi jääneille töitä.³⁶ Nopeat suhdannevaihtelut ja äkkinäinen elinkeino-, ammatti- ja aluerakenteen muutos³⁷ olivat johtaneet siihen, että työttömyysasteen säilyminen valliinnessa viidessä prosentissa olisi vaatinut 1980-luvulla yli kolmen prosentin vuotuisen talouskasvun.³⁸

Ahon hallituksen valtionalouden huonolla tilalla perustelemaat päätökset loivat edellytyksiä yksilöllisen osallisuuskäsityksen mukaiselle aktiivoinnille. Samoin hallitus suosi yksityistä sektoria työllistäjänä, mikä oli odotettu linjaus porvarihallitukselta.

Ahon hallitus päätti ensimmäisestä rajoittavan aktiivoinnin toimenpiteestä vuonna 1992, jolloin ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulleiden odotusaikaa peruspäivärahan maksamiselle pidennettiin.³⁹ Perusteluna käytettiin valtionalouden heikkoa tilaa ja sitä, että ammatillista koulutusta vailla olevien ”tulisi myös itse aktiivisesti pyrkiä työmarkkinoille ja hakeutua koulutukseen”.⁴⁰

Vuoden 1994 alussa uudistettiin työttömyysturvaa⁴¹. Aktivointia ilmensi siihen lisätty uusi perustasoisen työttömyysturvan muoto eli työmarkkinatuki, koska työvoimaviranomainen saattoi ohjata työmarkkinatuen saajan työharjoitteluun.⁴²

Työharjoittelu sopii huonosti perinteiseen pohjoismaiseen työvoimapolitiikkaan, jonka mukaan järjestetyn työn vastikkeena on maksettu palkkaa. Näin oli menetelty Suomessa työllistämistöissä 1930-luvulta lähtien. Vuodesta 1945 lähtien työttömyystöiden palkkataso oli määritelty täysin samoin perustein kuin avoimilla työmarkkinoilla.⁴³

Työministeriön nuorisotyöllisyystyöryhmä oli saanut hallitukselta tehtäväkseen selvittää Ruotsissa käyttöön otettavan nuorisoharjoittelumallin soveltuvuuden Suomen oloihin.⁴⁴ Ruotsi aloitti syyskuussa 1992 nuorisoharjoittelukokeilun torjuakseen kasvanutta nuorisotyöttömyyttä. Kokeilussa 18–24-vuotiailla työttömillä oli mahdollisuus päästä kuudeksi kuukaudeksi harjoittelutyöhön, josta maksettiin vain pientä koulutuspäivärahaa.

Ruotsin hallituksen esityksessä ei mainittu esikuvia vaan ongelmaksi esitettiin nuorten työttömyys. Kysymyksessä oli tilapäinen, väliaikaiseksi tulkitusta huonosta työllisyystilanteesta johtunut kokeilu.⁴⁵

Suomen työharjoittelulla oli myös kotimaisia esikuvia Nastolassa ja Tampereella. Nastolassa pidettiin vuosina 1979–1981 ”nuorten työttömien aktivointikurssi”. Sen aikana päivärahaa, ruokailua ja matkakuluja vastaan teetettiin remontti-, toimisto- ja metsätöitä. Tavoitteena oli rohkaista kurssilaisia kouluttautumaan ja lisätä heidän luottamustaan töiden löytymiseen.⁴⁶ Tampereella vuosina 1986–1988 järjestetty ”aktivointiprojekti” oli osa yhteis-pohjoismaista pitkäaikaistyöttömyyden torjuntaohjelmaa, jonka tarkoituksena oli lähinnä aktivoida työttömiä palkattomaan järjestötoimintaan ja opetella työnhakutaitoja⁴⁷.

Valtion takaama ja aktiivisella työvoimapolitiikalla tai työttömyysturvalla toteutettu työttömien toimeentulon turvaaminen kansalaisten välisen solidaarisuuden muotona korvattiin uudessa aktivointiajattelussa yksilön omalla vastuulla. Palkattoman työn tekeminen työttömyysturvan vastikkeeksi (*workfare*) oli Suomessa uutta lukuun ottamatta hyvinvointivaltiota edeltävää köyhäinhoitoa ja joitain myöhempiä kokeiluja.

Osallisuuden ja aktiivisuuden suhde näytti lainvalmistelijoiden mielestä muuttuvan lamavuosina. (Osallisuus-sanaa ei näissä yhteyksissä tosin vielä tuolloin käytetty.) Pohjoismaisille yhteiskunnille ominainen palkkatyön tekemiseen sidottu osallisuuskäsitys sai rinnalleen vaatimuksen työttömien patistamisesta omatoimisuuteen. Tämän seurauksena rajoittava aktivointi yleistyi, ja työtä vaille jääminen alettiin selittää yksilöiden omaksi syyksi eikä enää rakennemuutoksen ominaisuudeksi. Päättäjät eivät tällaisen aktiivisuuden ilmaantumista huomanneet tai myöntäneet.

PAAVO LIPPOSEN SATEENKAARIHALLITUS KIRISTÄÄ AKTIVOINTITOIMIA (1995–1999)

Rajoittavan aktiivisuuden ajatuksen ja siitä johdettujen uudistusten kehittäminen ei päättynyt hallituspohjan muuttumiseen vuonna 1995. Paavo Lipposen ensimmäisen hallituksen ohjelma jatkoi aktivointipolitiikkaa: ”Tukijärjestelmiä [on] kehitettävä niin, että työn tekeminen parantaa aina taloudellista tilannetta. (...) Sosiaalietuuksien, asiakasmaksujen, ansiotulojen kasvun ja verotuksen on muodostettava kokonaisuus, joka kannustaa työn tekemiseen, opiskeluun sekä estää nk. kannustinloukkujen syntymisen (...) siten, että ei heikennetä kaikkein heikko-osaisimpien turvaa.”⁴⁸

Ohjelma ei ollut vain hallituspuolueena jatkaneen kokoomuksen käsialaa, vaan myös SDP oli ottanut laman aikana tavoitteekseen aktivoida työttömiä. Aktivointiin kuului työharjoittelua, kuntoutusta, kannustavuutta ja työttömien omaehtoisuutta, ”passiivisuuteen ja jopa syrjäytymiseen johtavien tulo- ja maksuloukkujen” poistamista, työttömyyden tulkitsemista työn sijasta elinkeinoksi, valmiutta heikentää työttömyysturvaa myös valtiontaloudellisin perustein ja kannustamista lyhytaikaisen työn vastaanottamiseen.⁴⁹

Aktivoinnin ja säästöjen nimissä hallitus päätti lakkauttaa työmarkkinatuen kouluttamattomilta alle 17-vuotialta. Se sysäsi toimeentulotuen varaan ne alle 20-vuotiaat, jotka olivat ilman hyväksyttävää syytä kieltäytyneet työstä tai työllistämistoimista. Ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulleille alettiin maksaa työmarkkinatukea vasta viiden kuukauden odotusajan jälkeen, ellei työttömällä ollut peruskoulun jälkeistä koulutusta⁵⁰.

SAK ei pitänyt tästä osasta vuoden 1995 tulopoliittisessa kokonaisratkaisussa, vaikka se oli hyväksynyt hallituksen päätöksen luopua työttömyysturvan indeksikorotuksista. SAK vaati koulutus-, harjoittelu- tai työpaikan takaamista nuorille, mutta hallitus tyytyi lisäämään ammattikoulutuksen aloituspaikkoja⁵¹.

Vuonna 1996 ansiosidonnaisen päivärahan saamisen työssäoloehto piteni 26 viikosta 43 viikkoon, työttömien eläkekarttuma heikkeni ja työttömyyspäivärahan omavastuu-aika piteni viidestä seitsemään päivään⁵².

Hallituksen mukaan työttömyysturva oli alkujaan tarkoitettu turvaamaan työttömien toimeentulo vain ”satunnaisen työttömyystilanteen” aikana, joten massatyöttömyys oli tehnyt siitä kalliin. Hallitus katsoi nyt, että aiemmat säädökset pitivät yllä määräaikaista, tasan kuuden kuukauden pituisia työsuhteita. Muutosten tarkoituksena oli myös vähentää harmaata taloutta ja asettaa ansioturva vastaamaan paremmin työnhakijan vakiintuneita ansioita.⁵³

Myös työnantajat leimasivat osan työttömistä järjestelmän väärinkäyttäjiksi. Työttömyysturvatoimikunta 1992:n eriväessä mielipiteessä ne totesivat, että voimassa ollut työttömyysturvajärjestelmä ”jäykistää työmarkkinoita rajoittamalla erityisesti ammatillista liikkuvuutta. Järjestelmän väärinkäyttö esim. ns. pimeän työn ohessa on liian helppoa. Turvaa maksetaan myös henkilöille, jotka eivät tosiasiallisesti pyri työmarkkinoille.”⁵⁴

Hallitus oli myös huomannut, että viidentoista EU- ja ETA-maan* kansainvälisessä vertailussa työttömyyspäivärahaa maksettiin Suomessa

* ETA-maat ovat Ruotsi, Tanska, Ranska, Iso-Britannia, Saksa, Belgia, Kreikka, Espanja, Saksa, Irlanti, Italia, Alankomaat, Portugali, Itävalta ja Norja.

pidempään ja päivärahan työssäoloehto maksuaikaan nähden oli lyhempi. Sen sijaan Suomen työttömyysturva oli tässä vertailussa keskitasoa. Näin EU-vertailua käytettiin ensimmäistä kertaa perustelevaan rajoittavan aktiivisuuden käyttöä Suomessa.⁵⁵

Lipposen hallitus lisäsi aktivoivien työllistämistoimien houkuttelevuutta myös pitkäaikaistyöttömien yhdistelmätuella, jota saavilla vain kolmasosa työpäivistä kartutti työssäoloehdot.⁵⁶

Hallitus perusteli rajoittavan aktiivointilinjan vahvistamista lähivuosina odotetuilla ”korkeatasoisen ammattityövoiman saatavuusongelmilla”, työvoiman ikääntymisellä, pitkäaikaistyöttömyyden laajuudella ja sillä, että Suomeen uhkasi kansainvälisessä työnjaossa muodostua pysyvä ”eurooppalainen työttömyystasku”. Näin ollen tuli ”entistä enemmän painottua osaamisen parantamiseen ja toimenpiteiden laadullisen tason kohottamiseen”.⁵⁷

Pohjoismaisessa palkkatyöyhteiskunnassakin yritysten kilpailukyvyyn oli katsottu vaativan koulutukseen ja osaamiseen perustuvien korkealuokkaisten hyödykkeiden tuottamista⁵⁸. Vastahakoisen ay-liikkeen mielestä Lipposen hallituksen toimet kuitenkin eriyttivät työmarkkinoita, heikensivät neuvottelijärjestelmää ja suosivat yksityisiä työnantajia⁵⁹. Työharjoittelun tapaisella aktiivoinnilla katsottiin kuitenkin voitavan pääministerin ja työministerin mukaan testata työttömien todellinen työhalukkuus⁶⁰.

Osallisuutta voitiin tässä ajattelussa lisätä parhaiten patistamalla työttömiä negatiivisilla kannustimilla tehokkaampaan työnhakuun, vaikka työttömiä työnhakijoita oli työvoimatoimistojen kirjoilla yhä yli 400 000 (15 % työvoimasta). Tosin suurin osa työllistämistoimiin osallistuneista jatkoi perinteisen aktiivisen työvoimapolitiikan piirissä eli työllistämistöissä tai työvoimakoulutuksessa⁶¹.

MALLIA TANSKASTA JA TALOUSTIETEEN VALTAVIRRASTA. Vuonna 1997 valmistui työministeri Liisa Jaakonsaaren tilaama raportti keinoista työllisyyspolitiikan selkeyden ja läpinäkyvyyden parantamiseksi⁶². Virkamies-taustaisten selvitysmiesten mukaan työvoimapolitiittista järjestelmää vaivasi ”aktiivitoimien passivoituminen sekä passiivitoimien aktiivisuuden puute”.⁶³

Samanlainen ongelma oli ratkaistu Tanskan työttömyysturvauudistuksessa vuonna 1994. Tanskan malli nousi EU:n huippukokouksessa (1994) sovittua työllisyysstrategiaa ja OECD:n suosituksia tärkeämmäksi puheenaiheeksi esimerkiksi työttömien oikeuksien ja velvollisuuksien välisen paremman läpinäkyvyyden ansiosta. OECD:n suosituksesta työttömien käytettävissäolokriteerit tiukkenivat.⁶⁴

Suomen uudessa työmarkkinamallissa korostettiin Tanskan mallin joustavuutta ja rajoitettavaa aktivointia. Tanskan jopa 90 prosenttiin palkasta kohonnut ansiosidonnainen työttömyysturva ja pohjoismaisessakin vertailussa tunnut panostukset työvoimapolitiikkaan⁶⁵ eivät Suomen malliin sisältyneet.

Valtioneuvoston sosiaaliturvaselonteossa (1996) korostettiin tarvetta lisätä työvoiman tarjontaa aktivointitoimilla.⁶⁶ Tarjonnan lisääminen työmarkkinajoustoilla ja rajoittavalla aktivoinnilla juontaa juurensa uusliberaalin monetarismien paineessa tehtyyn uusklassiseen synteesiin, jolla tarkoitetaan yksilöjen käyttäytymistä ja talouden suuren mittaluokan ilmiöiden yhdistämistä taloustieteellisissä tutkimuksissa⁶⁷ Tässä taloustieteen nykyisen valtavirran eurooppalaisessa *muunnelmassa* työttömyys selitetään hyvinvointivaltion ja työmarkkinoiden jäykillä rakenteilla. Yhdysvaltalaismallisessa uusliberalistisessa monetarismissa työttömyyttä puolestaan pidetään vapaaehtoisena, kysynnän ja tarjonnan tasapainoiluun liittyvänä ilmiönä⁶⁸.

Monetaristinen selitysmalli kulkeutui Lipposen hallituksen rajoittavan aktivoinnin perusteisiin, jossa siitä omaksuttiin kannustinloukkujen purkaminen ja yksilön oma työllistymisvastuu. Tämä yhdistyi uskonservatiiviseen sopimuksellisuuden ajatukseen pyrkimällä työttömyysturva-uudistuksen avulla heikentämään työttömien tukiriippuvuutta sopimalla työllistämistoimenpiteistä työvoimaviranomaisen ja työttömän välisellä sopimuksella. Kolmannelle sektorille suunnatussa yhdistelmätuessa puolestaan näkyi vaikutteita kommunitaristisesta ajattelusta, joka korostaa yksilön velvollisuuksia lähiyhteisönsä muita jäseniä kohtaan. Britannian työväenpuolueen kolmannen tien politiikkaan verrattuna Suomi näytti toimineen ennemminkin edelläkävijänä kuin vaikutteiden ottajana.⁶⁹

Pääministeri Lipponen piti heinäkuussa 1997 aloittaneen Britannian työväenpuolueen hallituksen linjauksia yksilön työllistymisvastuun ja yhteiskunnallisen syrjäytymisen ehkäisyn yhdistelmästä hyvinä⁷⁰. Suomen hallitus oli jo tuolloin linjannut omat rajoittavan aktivoinnin uudistuksensa.

OECD:n suosittelemat uusklassisen talousajattelun mukaiset ja työnantajien kantoja myötäilleet työmarkkinajoustot⁷¹ ilmaantuivat Suomessa työmarkkinapolitiikan asialistalle 1980-luvulla. Tähän vaikuttivat työn organisoinnissa lisääntyneet joustavat käytännöt, yksilöllistynyt vastuu ja työnantajien vallan kasvu⁷². (Ks. myös luvut 3, 5 ja 6.)

Työntekijäjärjestöt ja sosiaalidemokraatit yrittivät 1980-luvulla kääntää huomion työntekijöiden esittämiin joustoihin. Niiden halukkuus sopeutua työnantajien vaatimiin joustoihin kasvoi 1990-luvun alun joukkotyöttömyyden oloissa etenkin työpaikkojen säilyttämisen nimissä.⁷³ Tämä johti

siihen, että Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) suosituksesta ja EU:n työaikadirektiivin mukaisesti Suomen työmarkkinoilla alettiin 1990-luvulla noudattaa aikaisempaa joustavampia työaikoja, palkkausjärjestelmiä ja irtisanomisehtoja.

Lipposen hallituksen ohjelmassa oli yhtymäkohtia OECD:n ja EU:n kielenkäyttöön, jossa korostettiin tarvetta muuttaa sosiaalipolitiikkaa passiivisesta aktiiviseksi⁷⁴. Tanskan joustoturva osoittautui kuitenkin vahvemmaksi malliksi, ja työmarkkina-asemaan sidottu työllisyys- ja työttömyysturva-ajattelu korvattiin osittain vaatimuksella, että työttömät olivat itse vastuussa omasta työllistymisestään.

Pohjoismaisia esikuvia, OECD:n suosituksia, kunnallisia yksittäishankkeita ja 1990-luvun puolivälin jälkeen myös EU:n linjauksia käytettiin uudistusten esimerkkeinä valikoivasti siten, että 1990-luvulla korostuivat niiden rajoittavaa aktivointia ja työvoiman tarjontaa korostaneet piirteet. Uusklassisella synteisillä oli vahva vaikutus suomalaiseen työllisyyspolitiikkaan.

SYRJÄYTYMISEN TORJUNTA TYÖLLISYYSPOLITIIKAN PERUSTELUKSI. Osallisuuspuheen yhteiskuntarauhaa ja työmarkkinoiden valtasuhteiden säilyttämistä tukenut ”syrjäytymisen torjunta” löysi tiensä suomalaiseen aktivointikeskusteluun Lipposen hallituksen aikana. Työllisyyspolitiikan selvitysmiehet perustelivat vuonna 1997 yhdistelmätuen käyttöönottoa sillä, että se ”kohdistuisi suurimmassa syrjäytymisvaarassa oleviin pitkäaikaisesti työttömiin”⁷⁵. Hallitus halusi pidentää työvoimapolitiittisen työharjoittelun enimmäispituuksia, koska sillä ei ollut saatu ”riittävästi estettyä syrjäytymiskehitystä”. Tavoitteena oli ”laajamittaisen työmarkkinoilta syrjäytymiskehityksen estäminen”⁷⁶.

Syrjäytymisperusteluilla on yhteys Suomen vuonna 1995 toteutuneeseen EU-jäsenyyteen, vaikka niillä on myös kansallista taustaa. Johtavat sosiaalidemokraatit arvioivat jo 1970-luvun jälkipuolella saman ajan ranskalaisen keskustelun tapaan⁷⁷, että muutama prosentti kansalaisista syrjäytyisi työstä ja sosiaaliturvasta.⁷⁸ Jotkut jopa ehdottivat ”tarpeettomien tai jopa vahingollisten” työttömyys- ja sosiaaliturvamaksujen pienentämistä osuuskaupan nurkilla maleksivien keskikaljaporukoiden aiheuttaman harmistuksen vuoksi.⁷⁹ Tähän liittyi myös työvoimaministeri Urpo Leppäsen (SMP) syksyllä 1985 toteuttama ”pummijahti” eli pyrkimys siirtää sosiaalisista syistä työttömiksi luokitellut työvoimatoimistojen kirjoilta sosiaalitoimistojen asiakkaisiksi.⁸⁰

Väliinputoajien aseman ratkaisemiseksi pohdittiin kansalaispalkkaa, josta toinen valtiovaraministeri Pirkko Työläjärvi (SDP) teetätti

virkamiesmuistion vuonna 1981. Kansalaispalkka nousi poliittiseen keskusteluun myös 1987 eduskuntavaalien alla. Työmarkkinajärjestöistä SAK olisi ratkaissut sosiaaliturvan väliinputoamisongelman ja pienuuden paikkaamalla syyperusteisen järjestelmän aukot sosiaaliturvaa parantamalla.⁸¹

Sosiaalidemokraattien eduskuntaryhmän puheenjohtaja Erkki Tuomioja ehdotti perustuloa vastaavaa veroasteeltaan korkeaa negatiivista tuloveroa, jota oli alun perin kehittänyt yhdysvaltalainen taloustieteilijä Milton Friedman. Se olisi tarkoittanut valtion tukea huonosti tai olemattomasti tuottaville työntekijöille.⁸² Friedmanin ajattelun mukaisessa mallissa tuki olisi ollut pieni⁸³, mikä olisi tuonut rajoittavan aktivoinnin pätkätöihin. Kattavampi Tuomiojan ehdotuksen mukainen malli olisi voinut lisätä omaehtoista työllistymistä ja opiskelua ja osittain irrottanut osallisuuskäsityksen palkkatyöstä. Tämä olisi myös ollut irtiotto pohjoismaisen palkkatyöyhteiskunnan perinteestä. Kansalaispalkka syrjäytymisen torjunnan muotona on kuitenkin jäänyt tähän päivään saakka myöhemmin esiteltävän perustulokokeilun varaan.

LIPPOSEN TOINEN HALLITUS KOHDISTAA AKTIVOINNIN YHTEISKUNNAN HEIKOIMPIIN (1999–2003)

Lipposen toisen hallituksen ohjelmassa aktivoinnin painopistettä tarkennettiin pitkäaikaistyöttömiin, vajaakuntoisiin ja toimeentulotuen asiakkaisiin⁸⁴. Tämäkin hallitus alkoi uudistaa työttömyysturvajärjestelmää. Sosiaali- ja terveysministeriön Aktiivinen sosiaalipolitiikka -työryhmän raportti (1999) tukeutui Euroopan komission linjauksiin ja EU-maissa sosiaaliturvan varassa elävien täydellisen toimeentulomuuden ja sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisemiseksi toteutettuihin aktivointitoimiin. Työryhmä mukaan ”[t]yö edistää parhaiten osallisuutta”.⁸⁵ Tarkastelemassani aineistossa ”osallisuus” mainitaan ensi kerran tämän työryhmän muistiossa.

Hallitus perusteli työttömyysturvajärjestelmän uudistamista syrjäytymisen ja köyhyyden ehkäisemisellä, kannustavuuden lisäämisellä ja eurooppalaisilla esimerkeillä. Toisin sanoen työharjoittelu rajattaisiin ammatillista koulutusta vaille oleviin alle 25-vuotiaisiin työttömiin sekä lisättäisiin työelämävalmiuksia kartuttamaan tarkoitettua työelämävalmennusta, ammatinvalinnanohjausta ja vajaakuntoisten työkokeilua. Näihin toimintoihin osallistujille hallitus halusi maksaa vain ylläpitokorvausta ja edellytti, ettei järjestelyillä korvattaisi työsopimuslain alaista työtä.⁸⁶

Kontrolloivaa osallisuutta vahvistanut esitys perustui osittain työministeriön työryhmäesitykseen⁸⁷, jossa painotettiin muun muassa ”työnhakijoiden

omatoimista työnhakua”. Esikuvana olivat Ruotsissa kiristetyt työttömien aktivointisuunnitelman ehdot ja Tanskan aktivointitoimet, jotka tulivat voimaan työttömyyden kestänyt yli vuoden. Esikuvia olivat myös työttömän aktiivisuutta ja työmarkkinakelpoisuutta kahden viikon välein arvioiva työnhakijan sopimus (*jobseeker’s agreement*) Isossa-Britanniassa sekä samanhenkiset järjestelyt Alankomaissa ja Portugalissa.⁸⁸

Aktivointipuhe hallitsi työvoimapoliittista keskustelua 1990-luvulla. Päähallituspuolueet ja työnantajakeskusjärjestöt siirtyivät kannattamaan 1990-luvun loppuun mennessä rajoittavan aktivoinnin tuomista osaksi Suomen lainsäädäntöä. Työntekijäkeskusjärjestöt jäivät usein yksin vastustaessaan tämän suuntaisia esityksiä. 1990-luvulla tehdyt leikkaukset työttömyysturvaan jatkoivat osaltaan sitä suomalaisen työttömyysturvan perinnettä, että työttömiä patisteltiin takaisin työelämään asettamalla tuelle tiukkoja ehtoja. 1990-luvulla kokonaisuuteen lisättiin uusliberalistiselle ajattelulle ja pohjoismaista hyvinvointivaltiota edeltävälle sosiaaliturvalle ominaisia vastikkeellisuuden piirteitä. Nämä sopivat yhteen uuden osallisuuspuheen työn kautta tapahtuvan sosiaalisen valvonnan kanssa.

KOTOUTTAMISPOLITIikka, AKTIVOINTI JA SYRJÄYTYMISEN TORJUNTA. Aktivoinnin painopisteen siirtymistä syrjäytymisvaarassa oleviin kuvaa maahanmuuttajien nostaminen esille Lipposen toisen hallituksen aikana. Hallitus muistutti, että vuoden 1999 kotouttamislaissa ”kotoutumistuen saamisen edellytyksenä on, että maahanmuuttaja osallistuu kotoutumissuunnitelman laatimiseen yhteisyyssä työvoimatoimiston ja kunnan kanssa ja noudattaa suunnitelmaa”.⁸⁹

Viranomaisten harkintavalta maahanmuuttajiin oli suurempi kuin muiden työttömyysturvan varassa olleisiin, koska heidät voitiin rangaistuksen uhalla ohjata harjoittelu- ja kielikurssien tapaisen vastikkeellisen sosiaaliturvan piiriin. Vastaavaa periaatetta sovellettiin muilla työmarkkinatukeen oikeutetuilla vain alle 25-vuotiaisiin työharjoittelijoihin.⁹⁰

Maahanmuuttajien tiukempi kohtelu sosiaaliturvassa Lipposen aikana jatkoi Ahon hallituksen uudistuksia. Osasy perustasoisen työttömyysturvan jakamiseen peruspäivärahaan ja uuteen työmarkkinatukeen vuonna 1994 oli pyrkimys kiertää Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen mukainen velvollisuus maksaa työttömyysetuutta kolmen kuukauden ajan sopimuksen allekirjoittaneen maan kansalaiselle, joka etsi työtä toisesta sopimusmaasta.⁹¹

Kotouttamissuunnitelman noudattamatta jättäminen antoi viranomaiselle harkintavallan pienentää työttömän toimeentulotukea. Näin toimittiin

silloin, kun työtön ei suostunut ottamaan vastaan lakien ja työehtosopimusten mukaista työtä tai osallistunut työllistämistä edistäviin palveluihin.⁹²

Kotouttaminen tarkoitti ”maahanmuuttajan yksilöllistä kehitystä tavoitteena osallistua työelämään ja yhteiskunnan toimintaan samalla omaa kieltään ja kulttuuriaan säilyttäen”.⁹³ Maahanmuuttajien kulttuurisen moninaisuuden tunnustanut työhön sidottu osallisuus oli ensisijainen tapa kotouttaa myös heidät suomalaiseseen yhteiskuntaan.

Rajoittavan aktivoinnin ulottaminen kotouttamispolitiikkaan jatkui 2000-luvun puolivälissä Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen aikana. Tuolloin tehdyllä päätöksellä työvoimapoliittisista kotouttamistoimista kiellettyneet saivat oikeuden työmarkkinatukeen oltuaan viisi kuukautta työssä tai osallisina ”työvoimapoliittisessa toimenpiteessä”. Sama rajoitus koski kaikkia työmarkkinatukea pitkään saaneita.⁹⁴

Mari Kiviniemen hallitus halusi lisätä ”maahanmuuttajan osallisuutta yhteiskunnassa”. Tämä edellytti sopeutumispanostuksia kielikoulutukseen, tietämyksen lisäämistä suomalaisesta yhteiskunnasta ja työllistymistä edistävien toimien liittämistä osaksi kotouttamissuunnitelmaa. Esikuvia haettiin Ruotsista, Saksasta ja Eurooppa-neuvoston Tukholman päätöksestä (2009)⁹⁵ Myös Jyrki Kataisen ja Alexander Stubbin hallitukset pyrkivät parantamaan samantyyppisin mahdollistavin kotouttamistoimin maahanmuuttajien osallisuutta.⁹⁶ Työntekijäjärjestöt ja Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö pitivät uusia kotouttamisvelvoitteita ”perusteltuina ja johdonmukaisina”⁹⁷ Sen sijaan Juha Sipilän hallitus (2015–2019) palasi rajoittavaan kotouttamispoliittiseen aktivointiin asettamalla kotoutujille velvollisuuden osallistua alkukartoitukseen ja opiskella kotoutumiskoulutuksessa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä.⁹⁸

VIRKAVALTAINEN NÄENNÄISSOPIMUKSELLISUUS. Työttömyysturvan luonne työttömän ja työvoimaviranomaisen välisenä sopimuksena tunnustettiin Lipposen toisen hallituksen työvoimapalvelulain uudistuksessa (1998).⁹⁹ Lakiin sisältyneen työnhakusuunnitelman avulla korostettiin rajoittavan aktivoinnin hengessä, että työttömällä oli velvollisuus työttömyysturvalainsäädäntöön kuuluvien rangaistusten uhalla etsiä aktiivisesti töitä ja osallistua työllisyyttä edistäviin palveluihin.¹⁰⁰

Moraalista velvoittavuutta ja viranomaisten painostusvaltaa edustaneessa työnhakusuunnitelmassa ei ollut tasavertaisuuden yksityisoikeudellista ulottuvuutta¹⁰¹. Työttömien työnhakusäännöstöön lisätystä ”uudessa sopimuksellisuudessa” vastavuoroisuus ilmeni yksilöiden väliseen

vastavuoroisuuteen ja uuteen julkisjohtamiseen (*new public management*) kytkeytyvän markkina-ajattelun korostamisena¹⁰². Tässä voidaan nähdä jälkiä suomalaista ja pohjoismaista hyvinvointivaltiota edeltäneestä heikon universalismin ajasta, jolloin kunnallisilla viranhaltijoilla oli valta määritellä, ketkä olivat köyhäinavun tarpeessa ja avun vastapainoksi myös velvoitet- tuja työsuorituksiin¹⁰³. Siten rajoittava aktivointi yhdistyy esihyvinvointi- valtiolliseen pohjoismaiseen ajattelutapaan, jossa työ nähtiin taloudellisen rationalisoinnin, sosiaalisen yhtenäisyyden, kurinalaisen kansalaisuuden ja vastikkeellisen köyhäinhoidon perustana¹⁰⁴.

Vuodesta 2001 voimassa ollut laki kuntouttavasta työtoiminnasta pyrki parantamaan pitkään työttöminä olleiden työllistymistä sekä mahdollisuuksia osallistua koulutukseen ja muihin työllistymistä edistäviin toimiin. Uutta oli aktivointiehdon täyttäviä työttömiä velvoittanut aktivointisuunnitelma, jossa työtön, työvoimahallinto ja kunta määrittelivät asiakkaan työllistymis- mahdollisuuksia parantavat toimet.¹⁰⁵

Uudistukseen otettiin rajoittavasta aktivoinnista negatiiviset sanktiot ja vastikkeellinen sosiaaliturva. Tämä tarkoitti ”sellaista toimintaa, jota ei tehdä työ- tai virkasuhteessa”. Eurooppalaisiin esimerkkeihin perustuneeseen uudistukseen¹⁰⁶ liittyi pyrkimys luoda ”edellytyksiä henkilön elämän- hallinnalle ja toimintakyvyn parantamiselle”¹⁰⁷.

Työllistymisen ongelmien syynä pidettiin yhä enemmän yksilön ominai- suuksia, ja aktivointisuunnitelman kohteeksi otettiin työttömän käyttäyty- minen. Työttömyyden tarkasteleminen myös lääketieteellisenä ongelmana oli osa eurooppalaista aktivointikeskustelua¹⁰⁸

MATTI VANHASSEN JA MARI KIVINIEMEN HALLITUKSET OSALLISTAVAT TYÖHÖN JA YRITTÄJYYTEEN (2003–2011)

Osallisuus työhön ja yrittäjyyden korostaminen luonnehtivat keskustan joh- tamien hallitusten työllistämistoimia. Matti Vanhasen ja Mari Kiviniemen hallitusten osallisuuskäsitykset kietoutuivat työnteon ja yrittäjyyden ympä- rille. Vanhasen ensimmäisen hallituksen tavoitteena oli torjua syrjäytymistä ja köyhyyttä korottamalla työllisyysaste 75 prosenttiin¹⁰⁹. Vanhasen toiselle hallitukselle työ oli ”paras keino syrjäytymisen ehkäisemisessä ja köyhyyden torjumisessa”¹¹⁰.

Sosiaalidemokraattien osallistuminen Vanhasen ensimmäiseen hallituk- seen näkyi ”aktiivisen työvoimapolitiikan” nousussa hallitusohjelmaan¹¹¹ ja kirjauksessa, että ”[t]yömarkkinatuen painopistettä muutetaan passiivisesta

tuesta aktiiviseen”¹¹². Vanhasen toinen hallitus suosi taloudellista liberaalisia edellyttämällä, että ”[t]yönteon, yrittämisen ja toimeliaisuuden on aina oltava taloudellisesti kannattavaa”¹¹³.

Aktiivista työvoimapolitiikkaa tuki työmarkkinajärjestöjen kanssa sovussa uudistettu työttömyysturva osana tulopoliittista kokonaisratkaisua vuonna 2005. Sovittiin ansioon sidottujen työllisyysohjelmallisten maksamisesta työnhakuvalmennuksen, työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen, työkokeilun tai omatoimisen työpaikkojen haun ajalta.¹¹⁴

Osana muutosturvaa Vanhasen ensimmäinen hallitus halusi lisätä irtisanottujen ”toimenpiteisiin osallistumista”, koska ”[t]yöttömyyden pitkitäminen” saattaisi ”johtaa myös ammattitaitoisen ja vakaan työhistorian omaavan työntekijän syrjäytymiseen työmarkkinoilta”.¹¹⁵

Toinen työllistämiskokonaisuus oli nuorten yhteiskuntatakuu.¹¹⁶ Hallituksen työllisyysohjelman mukaan nuorten ”koulutus- ja yhteiskuntatakuussa” kaikille nuorille tarjottaisiin ”koulutus-, työharjoittelu- tai työpajatoimenpiteitä kolmen työttömyyskuukauden jälkeen”. Takuun piiriin lisättiin kuitenkin lainvalmistelutyön aikana vastikkeellisen sosiaaliturvan mukainen palkaton työharjoittelu ja työpajatoiminta¹¹⁷. Uudistus ei taannut palkkatyö- tai koulutuspaikkaa kuten vuosien 1987–1992 työllistämistakuu, jonka malli haettiin SDP:n nuorisojärjestön aloitteesta Norjasta ja jossa nuorille maksettiin työllistämistukea työpaikkakoulutukseen tai -perehdyttämiseen¹¹⁸.

Työllisyyspolitiikan kolmas osa oli työmarkkinatuen uudistaminen, jota perusteltiin työvoiman vähenemisellä väestön ikääntyessä. Hallituksen 75 prosentin työllisyysastetavoitteen saavuttaminen edellytti ”vahvan talouskasvun ja työvoiman kysynnän lisäksi työvoiman tarjontaan kohdistuvia uudistuksia”. Yhdessä ”rakenteellisen työttömyyden” vähentämistavoitteen kanssa tämä ilmensi jälleen valtavirtataloustieteen uusklassista synteisiä.¹¹⁹ Työttömyysturva tuli hallituksen mukaan muuttaa ”passiivisesta tuesta aktiiviseen”, koska EU:n vanhoista jäsenmaista ainoastaan Isossa-Britanniassa ”aktivointiaste” eli työvoimapoliittisiin toimiin osallistuneiden osuus työttömistä oli Suomea pienempi. Esikuvana käytettiin myös Tanskan joustoturvaa, Alankomaiden mallia ja EU:n työllisyysstrategiaa.¹²⁰

Työttömille otettiin käyttöön ”uusi aktiivikausi”, joka alkoi 500 työttömyyspäivän tai 180 työmarkkinatukipäivän jälkeen. Tuolloin työttömille ”tarjottaisiin mahdollisuus aktiivitoimenpiteisiin tehostetusti” siten, että työtön ”osallistuisi noin puolet aktiivikaudesta työllisyyttä edistäviin toimenpiteisiin”. Vastikkeellisuutta lisänneellä aktiivikaudella haluttiin myös lisätä painetta omatoimiseen työnhakuun.¹²¹

SAK ajoi 2000-luvulla muutosturvan periaatteita irtisanomisturvaan, osallistumisjärjestelmiin, työttömyysturvaan, koulutukseen ja työsuojeluun. Puheenjohtaja Lauri Ihalaisen sanoin tämä tuki ”työstä työhön eikä työstä työttömyyteen -ajattelua”. Työnantajat harasivat vastaan niin kauan, kuin irtisanovia työnantajia kaavailtiin järjestelyn maksumiehiksi.¹²²

Muutosturvassa painotettiin mahdollistavaa aktivointia kaikille muille paitsi nuorille ja pitkään työttömänä olleille, joille suunnatuista toimista osa tiukensi rajoittavaa aktivointia. SAK hyväksyi edellä mainitut toimet sen jälkeen, kun hallitus oli kytkenyt ne työvoimaviranomaisen ja työnhakijan välillä solmittavan työnhakusuunnitelman tarkistamiseen sekä luopunut pyrkimyksistä tehdä kuntouttava työtoiminta velvoittavaksi yli 25-vuotiaille¹²³.

Vanhasen ensimmäinen hallitus vahvisti Ahon hallituksen aloittamaa muutosta, jolla yrittäjiksi aktivoinnin nimissä madallettiin työttömyyden ja yritystoiminnan raja-aitoja. Siinä missä Ahon hallitus ulotti kassapohjaisen työttömyysvakuutuksen yrittäjiin, Vanhasen hallitus vakinaisti sosiaaliset yritykset työllistääkseen ”heikossa työmarkkina-asetmassa olevia”¹²⁴.

Jo luontaisesti yrittäjämysteisten keskustan ja oikeiston sekä työnantajien ohella myös sosiaalidemokraatit olivat alkaneet tukea pienyrittäjyyttä jo 1980-luvun alussa¹²⁵. Vanhasen toinen hallitus suosi yritysten antamaa työvoimakoulutusta ja tukityöllistämistä sekä mielenterveys- ja muiden kuntoutujien työllistämistä sosiaalisissa yrityksissä¹²⁶. Samalla vakiinnutettiin työvoimatoimiston asiakkaille suunnattua starttirahajärjestelmää ja pidenettiin starttirahan maksuaikaa¹²⁷.

Vanhasen hallitusten osallisuuskäsitykset kietoutuivat yksilöllisen kilpailukyvyyn, työnteon ja yrittäjyyden ympärille. Tätä tuki hallituksen omaksuma valtavirtaloustieteen ajatus rakenteiden purkamisen ja työvoiman tarjonnan lisäämisen siunauksellisuudesta. Kokonaisuus kuitenkin sisälsi myös mahdollistavan aktivoinnin aineksia.

SATA-KOMITEA JA SOSIAALITUPO. Työllistymisen ja sosiaaliturvan rajalla ilmenneet yhteiskunnalliset kiistat huipentuivat Vanhasen toisen hallituksen aikana Sosiaaliturvan uudistamiskomiteaan (Sata-komitea) ja työmarkkina-keskusjärjestöjen vuonna 2009 solmimaan niin sanottuun sosiaalitupoon¹²⁸. Sosiaaliturvan kokonaisuudistusta valmistelleen kolmikantaisen Sata-komitean ehdotuksesta hallitus vahvisti mahdollistavaa aktivointia helpottamalla ansiosidonnaisen työttömyysturvan piiriin pääsemistä.¹²⁹

Sosiaalitupossa työnantajat saivat poistettua kela-maksustaan miljardi euroa hyväksyessään ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan tehdyt paran-

nukset. Työmarkkinakeskusjärjestöt sopivat myös, että perusturvaa ei saanut kasvattaa ansioturvaan nähden. Vastuuministeri Liisa Hyssälä (keskusta) hyväksyi ratkaisun.¹³⁰

Työmarkkinakeskusjärjestöt pyrkivät sosiaaliturvassa ”työttömyysjaksojen lyhentämiseen aktiivisen työvoimapolitiikan toimilla” ja edistämään ”Sata-komitean tavoitteena olevaa elatussuhteen parantamista”. Tämä sitoutti osapuolet Sata-komiteassa valmisteltuihin uudistuksiin: työttömien omaehtoisen koulutuksen edistämiseen, pätkätyöntekijöiden helpompaan pääsyyn muutosturvan piiriin ja työttömyyspäivärahan maksamiseen korotettuna 200 ensimmäiseltä aktiivitoimenpidepäivältä.¹³¹

Sata-komitean perusturvaajaoston puheenjohtajana toimi vihreiden Osmo Soininvaara, jonka mukaan sosiaaliturva vesitti komitean työn, ja samaan suuntaan vaikutti myös kokoomuksen nihkeä asenne perusturvaan samoin kuin valtiovarainministeriön vastahakoisuus finanssikriisin puhjetta syksyllä 2008.¹³²

Sosiaaliturvaan mukaan otetut aktivointitoimet kuitenkin perustuvat Sata-komiteassa valmisteltuihin asioihin niin, että työmarkkinaosapuolet painottivat itselleen tärkeitä ansioturvaan liittyneitä asioita perusturvan parantamisen sijasta. Toisaalta komitea sitoutui uusliberalistisessa hengessä kannustinloukkujen purkamiseen, millä se oikeutti perusturvan jättämisen pieneksi¹³³.

Osa Sata-komitean esityksistä tähtäsi työvoiman tarjonnan kasvattamiseen huolimatta siitä, että finanssikriisi oli aiheuttanut Suomen talouskasvun suurimman vuotuisen vähenemisen sitten sisällissodan¹³⁴. Painavin perustelu esityksiin oli huoli työvoiman väestöosuuden ennustettu aleneminen, missä näkyi vallitsevasta talousajattelusta omaksuttu näkemys siitä, että työn tarjonnan lisäämisen pitäisi luoda oma kysyntänsä¹³⁵.

Asiantilaa vahvisti Sata-komiteassa finanssikriisin seurauksena muodostunut yksituumainen käsitys talouden tilanteesta: suuriin kustannuksiin johtaviin rakenteellisiin muutoksiin ei ollut syytä, vaikka sosiaaliturvan selkeyttäminen ja tukimuotojen parempi yhteensovittaminen olisivat tätä edellyttäneet¹³⁶. Täysivaltainen osallisuus ja taloudellinen riippumattomuus vaati kansalaisilta tulevaisuudessakin menestymistä suomalaisessa kilpailukyky-yhteiskunnassa.

JYRKI KATAISEN JA ALEXANDER STUBBIN HALLITUKSET
TORJUVAT SYRJÄYTYMISTÄ TYÖPAINOTTEISELLA
YHTEISKUNNALLISELLA OSALLISUUDELLA (2011–2015)

Jyrki Kataisen ja Alexander Stubbin hallitukset asettivat työllisyyttä alentaneen finanssikriisin jälkimainingeissa tavoitteekseen 72 prosentin työllisyysasteen ja työttömyysasteen pienentämisen viiteen prosenttiin. Maailmantalouden syksyllä 2008 sekoittanut finanssikriisi selittää sen, että työllisyysastetavoite pieneni kolmella prosenttiyksiköllä Vanhasen hallitusten ajoista. Kataisen hallitusohjelman perusteella voitiin odottaa sekä rajoitettavaa ja että mahdollistavaa aktivointia. Haluttiin panostaa aktiiviseen työvoimapolitiikkaan ja samalla lisätä kannusteita ”työhön osallistumiseen”.¹³⁷ Syrjäytymisen ehkäisemisen ja yhteiskunnallisen osallisuuden edellytyksiksi hallitus määritteli kompromissihakuisesti sekä aktiiviset työvoimapolitiittiset toimet että rakenteellisen työttömyyden torjunnan ja yrittäjyyden edistämisen. Hallitus piti työtä parhaana sosiaaliturvana, ja työmarkkinoita, verotusta ja sosiaaliturvaa oli sen mukaan kehitettävä osallisuuden ja työllisyyden näkökulmasta.¹³⁸

Tavoitteita toteutettiin yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa. Järjestöt solmivat syksyllä 2011 ”raamisopimuksen” ja keväällä 2012 ”työurasopimuksen”, jotka sisälsivät hallituksen kaavailemia toimia. Toisin sanoen järjestöt sitoutuivat mahdollistavan ja rajoittavan aktivoinnin yhdistelmään. Edellinen lyhensi ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan edellytyksenä ollutta työssäoloehtoaa 34:stä 26 viikkoon. Jälkimmäinen lyhensi ansiosidonnaisen päivärahan enimmäiskestoaa 500:sta 400 päivään alle kolme vuotta töissä olleilta ja 400 päivään työllistämispalveluista kieltäytyneiltä työnhakijoilta (alle kolmen vuoden työhistorialla 300 päivään). Ratkaisussa näkyy laajasta hallituskokoonpanosta aiheutuneen ja työmarkkinajärjestöjen kompromissihalusta kertoneen tasapainoilun lisäksi se, että työttömyysturvan kokonaisuudistus oli määrä toteuttaa kehysopimuksen mukaisesti kustannusneutraalisti.¹³⁹ Tästä oli löytynyt laaja yksimielisyys jo edellisessä hallituksessa.

Työntekijäkeskusjärjestöjä kannusti sopuun myös edellä mainituissa sopimuksissa turvattu eläkejärjestelmän rahoitus, mikä kasvatti eläkemaksuja maltillisesti.¹⁴⁰ Elinkeinoelämän keskusliitto EK taipui lopulta sopuun, vaikka sen esitys eläkeputken eli ikääntyneiden työttömien ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan lisäpäivien yläikärajan nostamisesta kahdella vuodella typistyi yhteen vuoteen. Työurien pituudesta huolissaan olleen

EK:n kannalta positiivisia olivat myös sopimukseen sisältyneet työnhakijan aktiivisuuteen suunnatut toimet.¹⁴¹

Kataisen hallitus asetti tavoitteeksi myös nuorisotakuun toteuttamisen. Tämä hallituksen kärkihankkeena mainostettu uudistus olisi tarjonnut jokaiselle alle 25-vuotiaalle tai alle 30-vuotiaalle vastavalmistuneelle työ-, harjoittelu-, opiskelu-, työpaja- tai kuntoutuspaikan kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi joutumisesta. Nuorisotakuuta valmisti kolmikantainen Nuorten yhteiskuntatakuu -työryhmä. Mallina toimi suorimmin Alankomaat, joka oli ainoana maana toteuttanut nuorten työ- tai koulutustakuun tai näiden yhdistelmän. Hallitus perusteli hanketta työllisyyden edistämisen ja syrjäytymisen ehkäisemisen avulla.¹⁴² Nuorisotakuun painopisteeksi valikoitui lopulta nuorten työelämä- ja koulutusosallisuus. Silloin kun nuorten syrjäytymisessä on kysymys työn- ja koulutuksen puutetta monitahoisemmista sosiaalisista, terveydellisistä ja taloudellisista ongelmista, ei nuorisotakuu toteutuneessa muodossaan niihin purrut. Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa oli etsitty lääkkeitä nuorten syrjäytymiseen laajemmista näkökulmista kuin Suomessa.¹⁴³

Kapean osallisuuskäsityksen lisäksi nuorisotakuu edusti jatkuvuutta Vanhasen ensimmäisen hallituksen nuorten koulutus- ja yhteiskuntatakuuseen nähden siinä, että takuun piiriin luettiin myös rajoittavan aktiivoinnin toimia.

Kataisen hallituksen yrittäjämönitystä ilmenee vuoden 2013 budjetin yhteydessä hyväksytyt laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta. Työmarkkina-aktiivoinnille tärkein uudistus oli se, että rajoittavan aktiivoinnin keinoin kuulunut vastikkeellinen työharjoittelu lakkautettiin.¹⁴⁴

Uusi työkokeilu ei tarkoittanut työnteon harjoittelua (kuten vanhassa työharjoittelussa) eikä se saanut korvata työsuhteista työvoimaa. Työkokeilua voitiin käyttää lyhytkestoiseen (1–3 kk) työ- tai koulutusvaihtoehdon etsimiseen, kartoittamaan vamman tai sairauden vaikutuksia uutta ammattia etsivälle tai tukemaan pitkään työmarkkinoilta poissa olleiden paluuta palkkatyöhön enintään vuoden ajaksi.¹⁴⁵

Työttömien ohjaaminen kuntouttavaan työtoimintaan (tai työkokeiluun) jäi ainoaksi vastikkeellisen sosiaaliturvan muodoksi. Kuntouttava työtoiminta on sosiaalipalvelu, johon ei saa lain mukaan ohjata työkykyisiä työttömiä.¹⁴⁶

Pääministeri Kataisen ja erityisesti sosiaali- ja terveysministeri Paula Risikon vaalima ajatus vastikkeellisesta sosiaaliturvasta eteni, kun kolmikantainen Osallistava sosiaaliturva -työryhmän alkoi valmistella asiaa.¹⁴⁷ Työryhmä toteutti pilottihankkeita, ja sillä oli käytössään selvitys työttömien aktiivoinnista Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa, Norjassa, Saksassa, Isossa-Britanniassa ja Alankomaissa.¹⁴⁸ Se korosti tarvetta torjua syrjäytymistä

riittävän sosiaaliturvan, toimivien työvoima- ja sosiaalipalvelujen, viranomaisyhteistyön ja osallistettavien kuulemisen avulla¹⁴⁹. Laaja hallituspohja ja kolmikantainen valmistelu takasi sen, että työryhmässä pidettiin esillä sekä mahdollistavaa että rajoittavaa aktivointia.

Osallistavan sosiaaliturvan kehittäminen oli osa hallituksen rakennepoliittista ohjelmaa.¹⁵⁰ Se kytkeytyi työmarkkinaosapuolten väliseen työllisyys- ja kasvusopimukseen (30.8.2013), jossa muun muassa soviteltiin päivärahaan asetettiin 300 euron kuukausittainen suojaosa. Rakennepoliittisia toimia valmistellut valtiosihteeri Martti Hetemäen johtama työryhmä perusteli päivärahan suojaosan poistamista aiemmin rajoittavia aktivointikeinoja sisältäneiden kannustinloukkujen purkamisella.¹⁵¹

Erilaisia yhteiskunnallisia näkemyksiä edustaneen hallituksen aikana osallisuuden ja aktivoinnin yhteensovittamista voisi kuvata ympyrän neliöimiseksi eli mahdottomaksi tehtäväksi. Rajoittavaan aktivointipuheeseen perustunut kannustinloukkujen purkutavoite ja samanaikaiset mahdollistavan aktivoinnin toimet kietoutuivat poliittista kenttää laidasta laitaan edustaneen hallituksen toiminna yhteen.

Etenkin nuorten ja työmarkkinoilta syrjäytyneiden osallisuutta pyrittiin vahvistamaan rajoittavan aktivoinnin keinoin. Tätä piirrettä vahvasti laaja yhteisymmärrys valtiontalouden olemattomasta liikkumavarasta finanssi-kriisiin ja väestön ikääntymisen takia.

RAJOITTAVA AKTIVOINTI JUHA SIPILÄN HALLITUKSEN PAINOPISTEENÄ (2015–2019)

Juha Sipilän tavoitteena oli rajoittavan aktivoinnin keinoin vähentää rakenteellista työttömyyttä kiristämällä työttömyysturvaa.¹⁵² Työttömyysturvan uudistaminen pienensi aiemmin korotettuja ansio-osia, lyhensi ansioon sidottua päivärahaa sekä laajensi työn vastaanottovelvoitetta.¹⁵³

Palkansaajajärjestöt pitivät Sipilän hallituksen päätöksiä vaikutukseltaan lähes merkityksettöminä ja yksittäiselle työnhakijalle kohtuuttomina, koska todellinen ongelma oli työpaikkojen puute. Työnantajat, yrittäjät ja kunnat puolsivat hallituksen päätöksiä olemassa olleiden työpaikkojen ja työnhakijoiden kohtaanto-ongelmien helpottajina, vaikka muutosten vaikutus oli heidänkin mielestään kiinni tarjolla olevien työpaikkojen määrästä.¹⁵⁴

Sipilän hallituksen aktiivimalli ja sen kaatamiseksi tehty kansalaisaloite nostivat työttömyysturvan julkisen keskustelun polttopisteeseen alkuvuonna 2018. Hallitus lyhensi työttömyysturvan välittömän omavastuuajan

seitsemästä viiteen päivään ja päätti pienentää työttömyyspäivärahaa (4,65 prosentilla 65 päiväksi), ellei työtön ollut löytänyt edeltäneen 65 työttömyyspäivän aikana työtä tai työllistämistä edistäneitä palveluja vähintään viideksi päiväksi.¹⁵⁵

Hallitus perusteli aktivointiuudistuksiaan kannustinloukkujen purkamisella¹⁵⁶. Malli perustui valtiosihteeri Hetemäen johtaman kolmikantaisen työryhmän ehdotuksiin. Hallitus asetti Hetemäen työryhmälle tavoitteeksi ”uudistaa ansiosidonnaista työttömyysturvaa nopeampaan työllistymiseen kannustavaksi niin, että se lisää työllisten määrää 8 000 henkilöllä ja että sen vaikutukset valtiontaloudelle ovat neutraalit”.¹⁵⁷

Työmarkkinakeskusjärjestöt eivät sitoutuneet ehdotettuun aktiivimalliin. SAK arvioi, että aktiivimalli heikentäisi oleellisesti työttömyysturvaa. Työehtojen heikennyksiä suomalaisen työn ja yritysten kilpailukyyn parantamiseksi sisältäneen kilpailukykysovimuksen (2016) hyväksymisen jälkeen SAK:n jäsenliitot olivat jääneet siihen käsitykseen, ettei työttömyysturvaa enää leikattaisi.¹⁵⁸

Myös Akava arvosteli työryhmän ehdotusta, sillä sen mielestä työtön ei voinut välttyä aktiivimallin perusteella työttömyysturvan leikkaukselta, vaikka hän hakisi aktiivisesti ja omatoimisesti työtä. Toimihenkilöiden keskusjärjestö STTK piti aktiivimallia parempana kuin työttömyysturvan kaa- vamaista porrastamista. Työnantajapuolella EK olisi suosinut perusoikeus- syistä työttömyysturvan porrastusta, ja Kuntatyönantajat olisi varmistanut työllistymistä edistävien palvelujen saatavuuden jo ennen uudistusta.¹⁵⁹

Työn tarjontaa lisäävä uudistus oli Hetemäen työryhmän mielestä tarpeen, koska ”[a]voimien työpaikkojen määrän kasvu ja alkaneiden työttö- myysjaksojen väheneminen viittaavat siihen, ettei 2010-luvun työttömyyden kasvu ole johtunut työvoiman kysynnän laskusta”.¹⁶⁰

Arvio on tarkoitushakuinen. Työttömyys kasvoi 2010-lukua aikaisemmin juuri vuonna 2009 kaikkiaan 49 000 henkilöllä 221 000:een, ja työttömien määrä vakiintui sen jälkeen välille 207 000–252 000¹⁶¹. Suomessa oli 2010- luvulla kymmenen kertaa enemmän työttömiä kuin avoimia työpaikkoja.

Työvoiman tarjonta ei luonut omaa kysyntäänsä ja työvoiman kysyntä oli riittämätöntä työllistämään läheskään kaikkia halukkaita. Tämä on kuiten- kin sovitettavissa valtavirran taloustieteen rakenteellisen työttömyyden selitykseen. Sen mukaan hyvinvointivaltion ja työmarkkinasääntelyn turva- mekanismit johtavat rakenteelliseen työttömyyteen.

Kilpailukyky-yhteisön yksilöllistä osallisuutta (ks. luku 1) ilmentänyt aktiivimalli oli jatkoa 1990-luvun alusta lähtien toteutetulle rajoittavalle

aktivoinnille. Sen suuntaisia toimia oli yhdistelty mahdollistamaan aktivointiin erityisesti oikeiston ja työnantajien mutta myös sosiaalidemokraattien voimin – usein ammattiyhdistysliikkeen sosiaalidemokraattien jarrutuksessa.

Uusi avaus Sipilän hallituksella oli perustulokeikeilu, johon sisältynyttä laajentunutta osallisuuskäsitystä häivytettiin perustelemalla asiaa kannustinloukkujen purkamisella¹⁶². Myös hallituksen tavoittelema osallistava sosiaaliturva¹⁶³ olisi laajentanut osallisuuskäsitystä kohti vastavuoroisuuteen perustuvaa syrjäytymisen torjuntaa. Asiaa valmistellut asiantuntijatyöryhmä nojasi suunnitelmassaan edellä mainittuun Alankomaiden esimerkkiin ja uuskeynesiläisen taloustieteilijän Anthony Atkinsonin tutkimuksiin.¹⁶⁴ Atkinsonin vaihtoehdossa kuntouttava työtoiminta ja työmarkkinatuki olisi korvattu ”osallistumistulolla”. Se olisi ollut suurempi niissä tehtävissä, jotka olisivat työttömien itsensä valittavissa kuten kansalaisopisto-opiskelussa tai julkisen sektorin avustavissa tehtävissä¹⁶⁵.

OSALLISUUS LAAJENE E PALKKATYÖN ULKOPUOLELLE

Osallisuuden ja aktivoinnin suhde muuttui Suomessa 1990-luvulta lähtien: aktiivisesta työvoimapolitiikasta siirryttiin rajoittavan aktivoinnin suuntaan. Muutos toteutui melko huomaamattomasti.

Rajoittavan aktivoinnin esimerkkinä Suomelle olivat ensin Ruotsi ja EU-jäsenyyden myötä myös muut Euroopan maat. Uudet ajatukset ja toimintatavat tulivat Suomeen osana Esko Ahon hallituksen lamapolitiikkaa ennen Suomen EU-jäsenyyttä¹⁶⁶.

Vaikka aktiivinen työllisyyspolitiikka on pitänyt pintansa työllisyyspolitiikan kulmakivenä, rajoittava aktivointi ja siihen kytkeytynyt yksilöllistä kilpailukykyä ja sosiaalista kontrollia painottanut osallisuuspuhe 2000-luvulla on tuonut työllisyyden hoitoon uusliberalistisen vivahteen.

Rajoittava aktivointi on toistanut työttömyyden ja köyhyyden hoitamisen vanhoja ajattelu- ja toimintatapoja. Pohjoismainen köyhäinhoito ennen hyvinvointivaltiota asetti työsuorituksen sosiaaliturvan saamisen ehdoksi. Ennen modernin sosiaalipolitiikan ja kapitalistisen yhteiskuntajärjestyksen syntyä elämänmenoa leimasi sosiaalinen kontrolli muttei vielä kilpailukyky-yhteisön yksilöllinen menestyspaine.

Työttömyyttä torjuttiin 1970-luvulle saakka siirtotyömailla ennen työttömyysturvan vakiintumista osaksi suomalaista yhteiskuntapolitiikkaa. Tämä ei estänyt palkkatyöväkeä vieroksumasta niitä, jotka viettivät joutoaikaansa keskikaljaporukoissa. 1980-luvulle saakka työttömyyttä käsiteltiin Suomessa

pikemminkin yhteiskunnallisista rakenteista kuin poliittisesta sääntelystä aiheutuvana ongelmana. Työttömyyden osallisuudelle asettamiin haasteisiin etsittiin yhteiskuntapoliittisia ratkaisuja, eikä tähdätty nykyisen vallitsevan talousajattelun mukaisesti yhteiskunnallista osallisuutta kannattelevien sosiaaliturva- ja työehtosopimusrakenteiden purkamiseen.

Viime vuosina keskusteluun on nostettu myös ajatus osallistavasta sosiaaliturvasta, mikä eroaa rajoittavaan aktivointiin sisältyvästä vastikkeellisuudesta. Ehdotetuissa osallistavissa malleissa tunnustetaan työttömien aiempaa suurempi oikeus päättää osallisuuden muodoista eli siitä, mihin toimiin he osallistuisivat saadakseen korotettua työttömyyspäivärahaa.

Vuosikymmeniä vireillä ollut ajatus osallisuuden erottamisesta työnteosta ilmenee suuremmin Sipilän hallituksen toteuttamassa perustulokokeilussa. Perustuloa lähellä olevaa kansalaispalkkaa tosin ehdoteltiin jo 1980-luvun alussa vaihtoehdoksi toimeentulon järjestämiseksi ihmisille, joille modernin länsimaisen teollisuusyhteiskunnan vaatimukset ja niihin kytketty syyperusteinen sosiaaliturva näyttivät käyneen saavuttamattomiksi. 1980-luvun kansalaispalkkakeskustelu Suomessa oli samansukuinen ja -aikainen ilmiö kuin ranskalaiset pohdiskelut työyhteiskunnan kriisistä ja työstä vapautumisesta¹⁶⁷.

Perustulokokeilu ei ollut täydellinen irtiotto pohjoismaisen palkkatyöyhteiskunnan työkeskeisyydestä, koska kokeilua pääasiassa perusteltiin kannustinloukkujen purkamisella. Kannustinloukkuihin liittyvä tuloloukkukeskustelu kytkeytyi vahvistuneeseen aktivointipuheeseen 1990-luvulla¹⁶⁸. Tämä johti tilanteeseen, jossa ansiotyö sosiaalisena oikeutena korvattiin 1990- ja 2000-luvuilla ansiotyöhön kannustamisella¹⁶⁹.

Kannustavuuspuhetta edeltänyt aika oli pikemminkin ansiotyöhön sidotun kohtuullisen toimeentuloturvan kuin korkeaan työllisyyteen perustuneen anteliaan sosiaaliturvan aikaa¹⁷⁰. Kannustinloukkuajattelun juuret ovat yhdysvaltalaisessa 1980-luvun uusliberalismissa¹⁷¹, jossa työntekijän heikko tuottavuus ajateltiin korvattavan esimerkiksi negatiivisella tuloverolla.

Siihen, että suomalaiset päähallituspuolueet ja työmarkkinakeskusjärjestöt sitoutuivat kannustinloukkujen purkamiseen, ovat vaikuttaneet uusliberalismi, eurooppalaiset sosiaalipolitiikan muodot¹⁷² ja OECD:n¹⁷³ suorat vaikutteet. Vielä enemmän kehitykseen on vaikuttanut taloustieteen vallitseva suuntaus, usklassinen synteesi. Sen käsitykseen työttömyyden rakenteellisesta luonteesta kuuluu, että hyvinvointivaltio ja työmarkkinoiden sopimusjärjestelmä luovat jäykkyyksiä, jotka selittävät työttömyyttä. Näin

julkiselta vallalta ei ole voinut enää entiseen malliin odottaa työllistämistä, minkä vuoksi yksilön vastuuta omasta työllistymisestään ja toimeentulostaan on pitänyt lisätä.

Aktivoinnin keinoista päätettäessä työntekijäjärjestöt jäivät tavallisesti yksin puolustamaan mahdollistavaa aktivointia tilanteissa, joissa työnantajat ja päähallituspuolueet halusivat kiristää rajoittavaa aktivointia.

Rajoittavaa aktivointia edistettiin myös ehkäisemällä harmaata taloutta rakenteellisesti ja määrittelemällä huonokuntoisimmat työttömät sairain. Väestön ikääntymisen mukanaan tuomat pulmat työvoiman saatavuudessa pysyivät 1990-luvulta lähtien kestooperusteina työttömyysturvan rahoituksen niukkuudelle, ja tähän saatiin taustatukea suomalaisen talouspolitiikan suhdanteita vahvistavaan perinteeseen kuuluneesta tiukan kirstunvartijan ihanteesta. Työllisyys- ja työttömyysturvapolitiikassa tähän yhdistyi viranomaisen ja työttömän välistä näennäissopimuksellisuutta edustanutta uus-konservatiivista ajattelua sekä kommunitarismia, joka korosti kolmannen sektorin roolia työvoimapolitiikassa¹⁷⁴.

Tavoite lisätä työmarkkinoiden joustavuutta sai 1980-luvulla vauhtia OECD:n suosituksista ja työelämän toimintatapojen muutoksista, ja joustavuus nousi merkittäväksi aktivoinnin perusteeksi vuosina 1991–2018. Tärkeimpänä esikuvana toimi Tanskassa 1990-luvun puolivälissä alkanut joustoturvamalli, josta Suomeen omaksuttiin lähinnä rajoittava aktivointi. Suomen muutosturvamallissa oli sekä mahdollistavan että rajoittavan aktivoinnin aineksia, mutta se oli Tanskan järjestelyä huomattavasti vaatimattomampi.

Rajoittavan ja mahdollistavan aktivoinnin yhdistelmä ulotettiin Suomessa myös maahanmuuttajien kotouttamiseen. 1990-luvulla pyrittiin ottamaan huomioon kulttuurinen moninaisuus, mutta 2010-luvulla painotettiin kotouttamisen yhtenäiskulttuurisia piirteitä. Maahanmuuton edellytysten parantaminen voidaan nähdä myös osana sosiaalisen investointivaltion¹⁷⁵ suomalaista sovellusta. Maahanmuuttajilta on vaadittu kuluneen kahdenkymmenen vuoden aikana muuhun väestöön verrattuna samoja tai tiukempia osallisuuteen vaadittavia ehtoja.

Suomessa syntyi jako, jossa toisaalla olivat korkeaa osaamista vaativat laadukkaat, joustavat ja innovatiiviset työpaikat, joita hellivät pehmeät johtamisopit (ks. luku 5), ja toisaalla rajoittavan aktivoinnin kannustimilla kontrolloidut matalapalkkatyöt. Jako syntyi ennen kuin kolmannen tien sosiaalidemokraatit toteuttivat samantapaisia reformeja Irossa-Britanniassa ja Saksassa 1990-luvun loppupuolelta lähtien ja ennen kuin ajatus otettiin mukaan EU:n Lissabonin strategiaan vuonna 2000. Tämä toteutui siten, että

utkijoiden korostamat mahdollistavan aktiivoinnin ”sosiaalidemokraattiset” muodot korvattiin vaikeimmin työllistettävien kohtelussa rajoittavalla aktiivoinnilla¹⁷⁶.

Aktiivoinnin suomalaista muunnelmaa ei leimannut yksinomaan taloudellisen pragmatismien ja uusliberalismin yhdistelmä¹⁷⁷, vaan se sai myös moniulotteisia kansallisia ja kansainvälisiä vaikutteita. Vallan näkökulmasta rajoittavan aktiivoinnin esiintuloa selittävät ennemminkin ammattiyhdistysliikkeen heikommat valtaresurssit verrattuna työnantajiin ja päähallituspuolueiden lainsäädäntövaltaan kuin järjestäytyneiden työntekijöiden kyky vastustaa ansiosidonnaiseen turvaan kaavailtuja leikkauksia¹⁷⁸. Tässä asetelmassa oli luontevaa myös se, että työttömien kannustaminen yrittäjyyteen nousi osaksi 2000-luvun aktiivointipuhetta.

EU:n kielenkäyttöön 2000-luvulla tiensä löytänyt ”aktiivinen hyvinvointivaltio”¹⁷⁹ välittyi suomalaisen politiikan sisäpiiriin Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen aikana. Siihen yhdistettiin sekä rajoittavaa kannustamista että mahdollistavaa koulutus- ja palkkatukipainotteista aktiivointia. Sen sijaan EU:n aktiivisen osallisuuden politiikan ajatukset 2000-luvun loppupuolella¹⁸⁰ jäivät Suomessa Sata-komitean ja finanssikriisin varjoon.

Osallistavassa sosiaaliturvassa ja hallinnonalojen yhteistyössä 2010-luvulla yritettiin yhdistää toimeentuloturva, työmarkkinaosallisuutta ja sosiaalipalveluja yhdeksi kokonaisuudeksi. Tämä oli osittainen käänne siihen nähden, että mahdollistavat aktiivointitoimet kohdistuivat paremmassa työmarkkinavalmiudessa oleville ja koulutettavissa oleville työttömille, kun taas rajoittavat kannusteet suunnattiin työmarkkinoita kauempana oleville syrjäytyneille¹⁸¹.

Työmarkkina-asemaan kytketyn aktiivoinnin ja osallisuuden samanaikainen toteuttaminen näyttää historiallisen kehityksen perusteella edellyttävän työllisyyspolitiikassa rajoittavan ja mahdollistavan aktiivoinnin yhdistämistä. Tämä synnyttäisi työnantajien edellyttämän joustavan ja nopean työllistämisen, työntekijöiden toivomien yksilöllisesti räätälöityjen tukitoimien ja kohtuullisten työttömyysturvan saantiehtojen kokonaisuuden.

Rajoittavan aktiivoinnin oikeutus työttömien silmissä kasvaisi, jos sitä sovellettaisiin vasta, kun työtön olisi kieltäytynyt mahdollistavista aktiivointitoimista. On ristiriitaista, että julkinen työllistämisvastuu on 1980-lukuun verrattuna heikentynyt ja yksilön oma vastuu korostunut, vaikka työttömiä on ollut paljon enemmän 1990-luvulla¹⁸² ja 2000-luvun ensimmäisinä vuosikymmeninä¹⁸³.

Aktiivimallin tarpeellisuudesta ja työurien pidentämisestä käytävään keskusteluun on syytä tuoda myös se näkökulma, että työurien pidentäminen saattaa johtaa päinvastaisista arvioista huolimatta työttömyyden ja köyhyyden lisääntymiseen. Näin tapahtuu silloin, kun ei kyetä turvaamaan täystyöllisyyttä eikä kohottamaan työttömien toimeentuloturvaan niin, että he pysyvät köyhyysrajan yläpuolella.

Aktivointiajattelun heikkous on siinä, että työvoiman tarjonnan lisääntyminen ei ole vallitsevan talusajattelun oletuksista huolimatta luonut kansallisesti tai globaalisti omaa kysyntäänsä. Maapallon työvoimasta ainoastaan neljännes on pysyvissä ja kokoaikaisissa palkkatöissä¹⁸⁴. Suhdannehuipulta vaikuttavasta tilanteesta huolimatta Suomessa kuului vuoden 2019 keväällä laajaan työvoimareserviin¹⁸⁵ yhteensä 438 000 ihmistä, joista 191 000 oli tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen löytämää työtöntä, 113 000 työnhauksen eri syistä lopettanutta piilotyötöntä ja 134 000 lisää työtunteja kaipaavaa alityöllistä¹⁸⁶.

Työvoiman jättimäisen globaalin ylitarjonnan vuoksi kasvaneiden keskinäisriippuvuuksien maailmassa ei ensisijaisesti ole merkitystä sillä, onko työttömyyden syynä työmarkkinoiden institutionaalinen jäykkyys, kuten rajoittavaa aktivointia kannattavat usein tulkitsevat, vai koulutus- ja työllisyysinvestointien vähäisyys, kuten mahdollistavan aktiivisuuden puolustajat väittävät.

Toisin kuin aktivointiajattelussa oletetaan, suurta osaa työttömistä ei voida näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa osallistaa ja aktivoida toimeentulon edellytykset turvaavalla palkkatyöllä sellaiseen, mitä ei ole olemassa. Tähän tarvittaisiin taloudellisten resurssien laajaa uudelleenkohdistamista tai työn jakamista esimerkiksi työaikaan lyhentämällä. Tämä perustelisi sitä, että yhteiskuntapolitiikan kokonaisuuteen yhdistettäisiin Alankomaiden ja Tanskan malleihin perustuva joustoturva (kevyet irtisanomisperusteet, antelias työttömyysturva ja tiukat aktivointiehdot), osallistavan sosiaaliturvan sovellukset sekä yksilöiden omaehtoista osallisuutta tukevat perustulovaihtoehdot.

Näillä tavoilla olisi mahdollista hoitaa työttömille jääneitä kipupisteitä, joita syntyi Suomen hallitusten osallisuutta ja aktivointia koskevissa uudistuksissa 1990-luvulta lähtien. Taulukosta 2 löytyvät vuosien 1991–2019 hallitusten tärkeimmät uudistukset, jotka vaikuttivat työttömien toimeentulon ehtoihin.

**TAULUKKO 2. UUDET MAHDOLLISTAVAT JA RAJOITTAVAT
TYÖLLISYYS- JA TYÖTTÖMYYSTURVAPOLIITTISET
AKTIVOINTITOIMET HALLITUSKAUSITTAIN 1991–2019.**

Pääministeri ja toimintavuodet	Mahdollistava aktivointi	Rajoittava aktivointi
Esko Aho (1991–1995)	<ul style="list-style-type: none"> • Yrittäjien työttömyysturvan parantaminen 	<ul style="list-style-type: none"> • Ansiosidonnaisen työttömyysturvan leikkaukset • Valtion työllistämismäärärahatuettien purku • Työttömyysturvan odotusajan pidentäminen työmarkkinaensikertalaisilta • Palkaton työharjoittelu • EU-maista tulevien työnhakijoiden rajaaminen työmarkkinatuen ulkopuolelle
Paavo Lipponen I (1995–1999)	<ul style="list-style-type: none"> • Pitkäaikaistyöttömien yhdistelmätuki • 25 markan (noin 6 euron) päiväraha palkattomassa työharjoittelussa olleille 	<ul style="list-style-type: none"> • Työttömyysturvan saantiehtojen kiristäminen • Pitkäaikaistyöttömien yhdistelmätuen muita työllistämistukia heikompi työssäoloehdon karttuma • Palkattoman työharjoittelun enimmäiskestojen pidentäminen
Paavo Lipponen II (1999–2003)	<ul style="list-style-type: none"> • Palkattoman työharjoittelun rajaaminen alle 25-vuotiaille • Kotouttamislaki 	<ul style="list-style-type: none"> • Palkattoman työelämänvalmennuksen, ammatinvalinnanohjauksen ja vajaakuntoisten työkokeilun käyttöönotto • Kotouttamistuen ehdoksi kotouttamissuunnitelman noudattaminen kuten osallistuminen harjoitteluun ja kielikursseille • Kotoutettavien maahanmuuttajien toimeentulotuen pienentäminen työstä tai työllistämistä edistävästä palveluista kieltäytyneille • Laki kuntouttavasta työtoiminnasta
Matti Vanhanen (2003–2007)	<ul style="list-style-type: none"> • Työllistymisohjelmalisät • Liikkuvuusavustus • Nuorten yhteiskuntatakuu • Työvoimapalvelujen lisääminen • Sosiaalinen yritys vakinaiseksi 	<ul style="list-style-type: none"> • Nuorten yhteiskuntatakuun palkaton työharjoittelu ja työpajatoiminta • Työttömyysturvan ”aktiivikausi” • Työmarkkinatuen lisäsanktiot

Pääministeri ja toimintavuodet	Mahdollistava aktivointi	Rajoittava aktivointi
Matti Vanhanen II Mari Kiviniemi (2007–2011)	<ul style="list-style-type: none"> • Ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan työssä-oloehdon lyhentäminen 43:sta 34 viikkoon • Työttömyyspäivärahan tasokorotus • Sovitellun työttömyyspäivärahan enimmäismaksu-ajan poistaminen • Vuorotteluvapaan vakainaistaminen • Työttömien omaehtoisen koulutuksen edistäminen • Pätkätyöntekijät helpommin muutosturvan piiriin • Työttömyyspäivärahan maksaminen korotettuna 200 ensimmäiseltä aktiivitoimenpidepäivältä • Panostuksia kotoutettavien maahanmuuttajien kielikoulutukseen 	
Jyrki Katainen/ Alexander Stubb (2011–2015)	<ul style="list-style-type: none"> • Yrittäjyyden edistäminen • Ansiosidonnaisen työttömyysturvan työssäoloehdon lyhentäminen 34:stä 26 viikkoon • Korotettu ansio-osa ja työmarkkinatuen korotus-osa kaikille työllistämistä edistäviin palveluihin osallistuneille • Palkattoman työharjoittelun lakkauttaminen ja työkokeilun rajaaminen sen tarpeessa oleville • Työttömyysturvaan 300 euron suojaosa eli oikeus ansaita 300 euroa kuukaudessa ennen kuin työttömyysturva leikkautuu vähitellen pois • Kotouttamistoimien lisääminen 	<ul style="list-style-type: none"> • Päätös ansiosidonnaisen päivärahan enimmäiskeston lyhentämisestä 500:sta 400 päivään alle kolme vuotta töissä olleilta ja 400 päivään (300 alle 3 vuoden työhistorialla) työllistämispalveluista kieltäytyneiltä työnhakijoilta
Juha Sipilä (2015–2019)	<ul style="list-style-type: none"> • Perustulokokeilu 	<ul style="list-style-type: none"> • Työttömyysturvan alakohtaisten ja maantieteellisten ehtojen tiukentaminen • Kotouttamistoimista kieltäytymisestä seuraavien rangaistusten lisääminen • Aktiivimalli (työttömien työnhakijoiden työttömyysturvan pienentäminen 4,65 %:lla, mikäli he eivät ole löytäneet työtä tai työllistämispalveluja kolmen kuukauden kuluessa)

**LUKU 7: SYRJÄYTTIKÖ
AKTIVOINTI AKTIIVISEN
TYÖVOIMAPOLITIIKAN?**

1. Kettunen 2008, 156–161.
2. Vrt. Keskitalo & Karjalainen 2013, 8.
3. Eichhorst ym. 2010; Wulfgramm 2011, 481; Outinen 2012.
4. Lødemel & Trickery 2000, xii.
5. Alanko & Outinen 2016.
6. Hiilamo ym. 2017.
7. Spector & Kitsuse 1977.
8. Bacchi 2009.
9. Kettunen & Petersen 2011.
10. Alanko & Outinen 2016.
11. Nieminen 1985, 36–39, 75–112.
12. Outinen 2015, 178–181.
13. Kalela 1989.
14. Kettunen 2011.
15. Julkunen 2001.
16. Julkunen 2001, 166–167.
17. Kosonen 2004, 52–54.
18. Keskitalo 2008, 176–178.
19. Morel ym. 2012.
20. Kautto 2004, 24–27;
Keskitalo 2008, 196.
21. Julkunen 2013.
22. Julkunen 2001, 253, 280, 285–286.
23. Keskitalo & Karjalainen 2013.
24. Aho & Arnkil 2008.
25. Timonen 2003, 94–95;
Timonen 2002, 265.
26. Silver 1994, 532–539.
27. Keskitalo 2008, 5.
28. Saikku 2015, 20; Künzel 2012;
Heidenreich & Rice 2016.
29. Laki 1694/1991; HE 143/1991, 1;
Heikkilä 1994, 291.
30. Outinen 2015, 234–236, 241;
Heikkilä 1994, 291.
31. Outinen 2015, 234–236, 241.
32. Pekkarinen & Vartiainen 1993.
33. HE 38/1984, 1–4.
34. Outinen 2015, 155–159, 210–213, 236–238;
Paavonen 2006, 158–159.
35. HE 147/1991, 2–3.
36. HE 94/1986, 1, 4–5; Laki 275/1987.
37. Tästä esimerkkinä posti, ks. luku 6.

38. HE 94/1986, 1, 4–5; Laki 275/1987.
39. Alanko & Outinen 2016, 424.
40. HE 338/1992; Laki 1652/1992.
41. Outinen 2015, 241–242; Julkunen 2001, 179; Timonen 2003, 90–92.
42. Laki 1542/1993; Asetus 1680/1993.
43. Nieminen 1985, 33–34; Kuusi 1931, 664–666; Kahra 1938, 32, 40; Kaasinen 1971, 6.
44. Nuorisotyöllisyystyöryhmä 1992.
45. Nuorisotyöllisyystyöryhmä 1992, 14–15; AMS pressmeddelande 13.5.1992.
46. Joensuu & Peltola 1982.
47. Lehtinen 1990.
48. Lainaus Outinen 2015, 273–274.
49. Outinen 2015, 273–276.
50. SDP:n puoluehallitus 13.6.1996, liite 190: HE 72/1996, sosiaali- ja terveystoimikunnan tekemät muutokset, tulkintaohjeet ja ponnet; SDP:n puoluehallitus 9.5.1996, liite 145; Hallituksen täsmennykset ja täydennykset 25.4.1996 tehtyyn työttömyysturvan uudistamista koskevaan päätökseen. Työmarkkinoiden keskusjärjestöille ja muille keskeisille etujärjestöille. Helsinki 8.5.1996; Laki 1705/1995; Laki 665/1996; Laki 666/1996; HE 72/1996; Laki 1329/1996; Asetus 1330/1996.
51. HE 172/1995. Outinen 2015, 276–278; Timonen 2003, 93, 95; Julkunen 2001, 179–183.
52. Outinen 2015, 278–279; Timonen 2003, 93–95; Alanko & Outinen 2016, 425.
53. HE 72/1996 (lainaukset tästä).
54. Komiteanmietintö 1993:16, 35.
55. HE 72/1996.
56. Julkunen 2001, 181.
57. HE 178/1997; Laki 1356/1997. Toinen esimerkki tuottavuuden ja innovoinnin korostamisesta väestön ikääntyessä ovat 1990-luvulla alkaneet valtiolliset työelämän kehittämisohjelmat, ks. luku 2.
58. Kettunen 2006, 254.
59. Alho 2004, 253–255, 258–261; Outinen 2015, 282.
60. Outinen 2015, 282.
61. SVT 2004, 384–386.
62. Outinen 2015, 281.
63. Skog & Räisänen 1997, 9, 85.
64. Mt, 9, 85.
65. Nørgaard 1997; Madsen 2004, 193.
66. Mt, 84–85.
67. Woodford 2008; Mankiw 2006.
68. Stockhammer 2006.
69. Vrt. Keskitalo 2008, 5–6, 20, 100–101, 166–199; Outinen 2015, 285, 308–309.
70. Outinen 2015, 288.
71. Jessop ym. 1991, vii–viii; Nielsen 1991, 3–6, 17–20.
72. Kujala 2006, 380–381; Mansner 2005, 121–123.
73. Outinen 2015, 171–176, 217–224, 245–249, 289–296.
74. Keskitalo 2008, 100.
75. Skog & Räisänen, 145.
76. HE 178/1997 (lainaukset tästä); Laki 1354/1997; Laki 1356/1997.
77. Silver 1994, 532–539.
78. SDP:n puoluetoimikunta, keskustelumuistio 11.22.3.1979, 15, 18–19, 21–22; Sama, keskustelumuistio 30.29.–30.8.1979, 69–108; Sama, liite 296: Vaalianalyysityöryhmä 30.8.1979, Huhmarisvaara, 8–9; Sama, keskustelumuistio 34.11.10.1979, 13–14.
79. SDP:n puoluetoimikunta, keskustelumuistio 15.1.4.1976, 3–4, 7; Sama, keskustelumuistio 40/38.21.10.1976, 4–19.
80. SDP:n puoluetoimikunta, keskustelumuistio 26.19.9.1985, 1–22, 27.
81. Outinen 2015, 176–181.
82. Outinen 2015, 285–289.
83. Kopra 2007, 16–17.
84. Keskitalo 2008, 100.
85. Aktiivinen sosiaalipolitiikka 1999.
86. HE 161/2001.
87. Toinen aalto.
88. HE 161/2001.
89. HE 161/2001.
90. HE 66/1998; Laki 493/1999.
91. HE 235/1993.
92. HE 66/1998; Laki 493/1999.
93. HE 66/1998; Laki 493/1999.
94. HE 164/2005.
95. HE 185/2010.

96. Katainen 2011.
 97. HE 210/2016.
 98. Laki 1451/2016; HE 210/2016.
 99. Skog & Räisänen, 128–129.
 100. Laki 1353/1997; HE 178/1997.
 101. Kotkas 2013, 82; Van Aerschot 2000, 10–12.
 102. Vrt. Kettunen 2018.
 103. Blomberg & Kroll 2007; Blomberg & Kroll 2009.
 104. Kettunen 2011, 33.
 105. Ala-Kauhaluoma ym. 2004, 3; Kokkonen 2008, 300.
 106. HE 184/2000.
 107. STM 20/1999, tiivistelmä, 83, 86–87.
 108. Keskitalo 2008, 103–106. Tämä ei merkitse sen asian kiistämistä, etteivätkö terveysongelmat vaivaisi osaa työttömistä. Ks. Oivio & Kerätär 2018.
 109. Keskitalo 2008, 100; Kalela 2007, 38.
 110. Vanhanen 2007.
 111. Ala-Kauhaluoma ym. 2004, 22.
 112. Vanhanen 2003.
 113. Vanhanen 2007.
 114. Laki 459/2005.
 115. HE 48/2005.
 116. HE 48/2005.
 117. Hallituksen toimintakertomus vuodelta 2004.
 118. Outinen 2015, 141–142.
 119. HE 164/2005.
 120. HE 164/2005.
 121. HE 164/2005.
 122. Palkkatyöläinen 3/2004 (7.4.2004).
 123. HE 164/2005.
 124. HE 267/1994; HE 132/2003.
 125. Outinen 2015, 129.
 126. Aho & Arnkil 2008, 71.
 127. HE 78/2007.
 128. Soininvaara 2010; Roos 2011.
 129. HE 179/2009.
 130. Soininvaara 2010, 272–279; Laatusen & Nieminen 2017.
 131. Työmarkkinajärjestöjen eläkepolitiikka ja työttömyysturvaa koskevat esitykset vuosille 2009–2014.
 132. Soininvaara 2010, 51–63, 272–289.
 133. Sata-komitea 2009, 108–109.
 134. Autto & Törrönen 2019, 79.
 135. Hyytinen 2013.
 136. Sata-komitea 2009, 13–14, 120, t äydentävä lausuma (Lasse Laatusen, Sinikka Näätäsaari, Jarmo Pätäri, Markku Salomaa).
 137. Katainen 2011.
 138. Katainen 2011.
 139. HE 90/2013.
 140. Talouselämä 22.3.2012; SAK:n ylimääräinen uutiskirje työurasopimuksesta 5.4.2012.
 141. Yle Uutiset 22.3.2012, päivitetty 27.4.2012.
 142. Nuorten yhteiskuntatakuu 2012.
 143. Ahonen-Walker & Pietikäinen 2014, 69–70.
 144. HE 133/2012.
 145. HE 133/2012.
 146. HE 13/2020.
 147. Hiilamo ym. 2017, 7–8.
 148. Saikku 2015.
 149. Osallistava sosiaaliturva 2015.
 150. Osallistava sosiaaliturva 2015.
 151. HE 76/2013; Hallituksen rakenneuudistus 2013–2015.
 152. Ratkaisujen Suomi.
 153. HE 113/2016; Laki 1081/2016; Laki 1451/2016; HE 210/2016.
 154. HE 210/2016.
 155. Laki 1138/2017; HE 124/2017.
 156. Ratkaisujen Suomi; TV1 Ykkösaamu/ Juha Sipilä 1.9.2018.
 157. HE 124/2017.
 158. SAK 16.1.2018; Työllisyyden lisääminen... 2016.
 159. VM 2016; YLE Uutiset 2.2.2018.
 160. VM 2016, 6–7.
 161. SVT 2017, 371.
 162. Perustulokokeilu.
 163. Ratkaisujen Suomi.
 164. Hiilamo ym. 2017.
 165. Hiilamo ym. 2017.
 166. Vrt. Keskitalo & Karjalainen 2013.
 167. Outinen 2015, 176–177.
 168. Vrt. Julkunen 2013.
 169. Aho & Arnkil 2008.
 170. Julkunen 2001.
 171. Keskitalo 2008, 5–6, 20, 100–101, 166–199.

- 172. Julkunen 2001
- 173. Kosonen 2004
- 174. Keskitalo 2008, 5–6, 20, 100–101, 166–199.
- 175. Giddens 2001.
- 176. Morelym. 2012.
- 177. Julkunen 2001.
- 178. Vrt. Timonen 2002 ja 2003.
- 179. Kautto 2004.
- 180. Saikku 2018.
- 181. Alanko & Outinen 2016.
- 182. Outinen 2015, 383.
- 183. Väestön työmarkkina-asema ...
- 184. ILO 2015.
- 185. Heikkinen 2017.
- 186. Väestön työmarkkina-asema ...