

VALTION TYÖLLISYYSPOLIITTINEN OHJAUS HALLITUSOHJELMISSA

Tarkastelussa vaalikausien 1999-2011 aikana tehdyt hallitusohjelmat

Anne Valppu-Vanhainen

Pro gradu -tutkielma

Sosiaalihalintotiede

Itä-Suomen yliopisto

Sosiaali- ja terveysjohtamisen laitos

Kesäkuu 2014

ITÄ-SUOMEN YLIOPISTO, yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta,
sosiaali- ja terveysjohtamisen laitos, sosiaalihalintotiede

VALPPU-VANHAINEN ANNE: Valtion työllisyyspoliittinen ohjaus hallitusohjelmissa. Tarkaste-
lussa vaalikausien 1999-2011 aikana tehdyt hallitusohjelmat

Pro gradu -tutkielma, 115 sivua, 1 liite (10 sivua)

Tutkielman ohjaajat: Professori, YTT HTM Vuokko Niiranen ja YTT Sanna Laulainen

Kesäkuu 2014

Avainsanat: Ohjaus, valtionohjaus, systeemiteoria, kriittinen realismi (YSA)

Tämän tutkimuksen aiheena on valtion työllisyyspoliittinen ohjaus, jota tarkastellaan hallitusohjel-
mien viitekehyksessä. Tavoitteena oli selvittää, millaista hallitusohjelmien työllisyyspoliittinen oh-
jaus on ja mihin se perustuu. Lopuksi analysoitiin sitä, mitkä ovat työllisyyspolitiikan ohjauksen
kriittiset menestystekijät.

Hallitusohjelmat ovat pääministerin muodostaman hallituksen yhteinen ohjekirja, eräänlainen sopi-
mus siitä, mitkä yhteiskunnalliset asiat otetaan tulevana vaalikautena ohjauksen painopistealueiksi
ja millä tavalla niihin halutaan vaikuttaa. Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin 6 hallitusohjelmaa ajan-
jaksolla 1999-2011.

Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat olivat systeemiteoriassa ja julkishallinnon ohjausmallissa.
Niiden avulla pyrittiin vastaamaan tutkimuskysymyksiin ja taustoittamaan valtionohjauksen keskei-
siä tekijöitä ja valtion ohjauksessa käytettyjä ohjausmuotoja ja -keinoja. Metodologinen valinta
paikantui kriittisen realismin mahdollisuuksiin tarkastella ilmiön monimuotoisuutta ja kerrostumia,
jotka avasivat uusia näkökulmia ja lisäsivät ymmärrystä työllisyyspolitiikkaan ja sen muotoutumi-
seen vaikuttavista tapahtumista ja tekijöistä.

Tutkimustuloksista keskeisimpiä ovat havainnot siitä, miten hallitusohjelmat ovat arvolatauksia ja
arvatenkin hallituspuolueiden tekemiä kompromisseja vaalikauden mittaisista tavoitteista. Valtion
menestyksekkään toimeenpano-ohjauksen kannalta tärkeimmiksi edellytyksiksi voi nostaa systeem-
in eli palvelujärjestelmän ja muiden toimijoiden välisen yhteistoiminnan, jossa osapuolet tunnis-
tavat ja saavat paikkansa kokonaisuudessa yhteisten sopimusten, kielen ja muiden koodimerkitysten
avulla.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että hallitusohjelmien tehtävä on toimia arvojen suunnannäyttäjänä
ja yhteiskunnallisen arvoilmapiirin ylläpitäjänä. On kuitenkin tärkeää tunnistaa myös ne seikat, mit-
kä vaikuttavat hallitusohjelmiin ja ovatko vaikuttimet hallinnon, organisaatioiden ja yhteiskunnan
kannalta eettisesti kestäviä ja hyvinvointia lisäävää. Jatkotutkimusaiheita ilmiön ympärillä varmasti
riittää, sillä työllisyyspolitiikka on lähellä sosiaalipolitiikkaa ja sen yhteydet talous- ja elinkeinopo-
litiikan alueille ovat ilmeisiä.

UNIVERSITY OF EASTERN FINLAND, Faculty of Social Sciences and Business Studies.
Department of Health and Social Management, Social Management Sciences

VALPPU-VANHAINEN ANNE: State Employment Policy Guidance for Government Programs.
Review of Electoral Periods 1999-2011 Government Programs

Master's thesis, 115 pages, 1 appendix (10 pages)

Advisors: Professor Vuokko Niiranen
PhD, Senior Lecturer Sanna Laulainen

June 2014

Keywords: Steering, State control, System theory, Critical realism.

This study deals with the state employment policy control, which will be discussed within the framework of government programs. The aim was to find out what kind of government employment programs, policy guidance is and what it is based. Finally, the analysis of what are the employment policies of the control of the critical success factors.

Government programs are formed by the Prime Minister of the Government of a single rule book, a kind of agreement as to which social issues are in the current legislature control priorities and the manner in which they are to be affected. This study examined six of the Government during the period 1999-2011.

Theoretical starting points were systemic theory and public control in the model. They tried to answer the research questions and to show state control of key elements of the state and under the guidance of second-hand control forms and procedures. Methodological choice was localized to critical realism opportunities to explore what diversity and deposits which opened up new perspectives and increased understanding of the employment policy and its impact on the shaping of events and factors.

The results are the most important findings on how government programs are in the book downloads and also government parties made compromises on the electoral scale targets. State for the successful implementation of control in terms of the most important conditions to bring the system of the service and other actors of cooperation between where the parties recognize and receive their place in the overall joint agreements, language, and other code form.

It can be concluded that the government programs play is that of shifting values and social value of maintaining the atmosphere. However, it is also important to identify the factors which affect government programs and whether the motives of management, organizations and society viewpoint of ethically sustainable and welfare-enhancing. Research issues surrounding the phenomenon, it is sufficient for the employment policy is close to the social policy and its links with economic and industrial policy areas are obvious.

SISÄLTÖ

1 TUTKIMUSAIHEENA VALTION TYÖLLISYYSPOLIITTINEN

OHJAUS HALLITUSOHJELMISSA	3
1.1 Valtion työllisyyspoliittinen ohjaus yhteiskunnallisiin ilmiöihin reagoivana lakiperustaisena tehtävänä	3
1.2 Tutkimusaiheena valtion työllisyyspoliittinen ohjaus hallitusohjelmissa	6
2 VALTION TYÖLLISYYSPOLIITTISEN OHJAUKSEN	
TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT	11
2.1 Monimuotoisuuden hahmottaminen kriittisen realismin näkökulmasta	11
2.2 Systemiteoria valtionohjausta kuvaavana teoriana	13
2.3 Klassinen julkishallinnon ohjausmalli valtionohjauksen jäsentäjänä	17
3 VALTION TYÖLLISYYSPOLIITTINEN OHJAUS	27
3.1 Valtion työllisyyspoliittisen ohjauksen perusteet Suomessa	27
3.2 Valtionohjausmuodot suomalaisessa hallintojärjestelmässä	33
3.3 Työllisyyspolitiikan toimijat ja niiden tehtävät	40
4 TUTKIMUKSEN AINEISTO JA ANALYYSI	48
4.1 Tutkimusaineiston määrittely ja kuvaus	48
4.2 Tutkimusaineiston järjestäminen analyysia varten Saldanan koodausmenetelmän avulla	49
4.3 Tutkimuksen luotettavuus ja tutkijaposition tarkastelu tutkimuseettisestä näkökulmasta	51
5 VALTION TYÖLLISYYSPOLITIikka JA SEN OHJAUS	
2000-LUVUN HALLITUSOHJELMISSA	54
5.1 2000-luvun alun hallitusohjelmien työllisyyspoliittiseksi ohjaukseksi tulkittavat tavoitteet, ohjausmuodot ja -keinot	54
5.2 Vaalikaudelle 1999-2002 työllisyysoptimismin hengessä	60
5.3 Vaalikauden 2003-2006 hallitusohjelmassa painottuivat työelämän rakennemuutokset	63
5.4 Hallitusohjelmat 2007-2010 talouden kriisiytymisen puristuksessa	68
5.5 Hallitusohjelmalla 2011-2014 vastauksia työllisyydenhoidon rakenteellisiin uudistustarpeisiin	71

6 TUTKIMUKSEN TEOREETTISET VALINNAT JA NIIDEN SELITYSVOIMA HALLITUSOHJELMIEN TYÖLLISYYSPOLITIikka JÄSENTÄVINÄ TEKIJÖINÄ	74
6.1 Hallitusohjelmien työllisyyspoliittinen ohjaus systeemiteorian näkökulmasta	74
6.2 Klassinen julkishallinnon ohjausmalli ja hallitusohjelmien työllisyys- poliittinen ohjaus	78
7 JOHTOPÄÄTÖKSET	89
7.1 2000-luvun hallitusohjelmien työllisyyspolitiikka palaa sosiaalipoliittisiin lähtökohtiin ja peräänkuuluttaa sektorirajoja ylittävää toimintapolitiikkaa	89
LÄHTEET	97
LIITTEET	
Liite. Valtion työllisyyspolitiikan ohjauksen tulkitut ohjausmuodot ja esimerkkejä käytetyistä ohjauskeinoista vaalikausien 1999-2011 hallitusohjelmissa	106
KUVIOT	
KUVIO 1. Toimeenpano-ohjauksen muodot (Lundquist 1992, 79)	19
KUVIO 2. Ohjaustapahtuman osatekijät (Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola 1974, 43)	22
KUVIO 3. Toimeenpanoprosessi (Lundquist 1992, 95-100)	25
TAULUKOT	
TAULUKKO 1. Hankasalmen, Jyväskylän, Jämsän, Kuopion ja Tampereen työllisyyspalvelut. Valittujen kunnan ja kaupunkien www-sivuillaan ilmoittamat lakisääteiset työllisyydenhoidon tehtävät ja niiden järjestäminen ja järjestämisestä vastaavat organisaatiot	43
TAULUKKO 2. Hallitusohjelmien erityispiirteet, tavoitteet, arvolähtökohdat ja pulmat	59
TAULUKKO 3. Valtion työllisyyspolitiikan ohjauksen tulkitut ohjausmuodot ja esimerkkejä käytetyistä ohjauskeinoista vaalikausien 1999-2011 hallitusohjelmissa	106

1 TUTKIMUSAIHEENA VALTION TYÖLLISYYSPOLIITTINEN OHJAUS HALLITUS-OHJELMISSA

1.1 Valtion työllisyyspoliittinen ohjaus yhteiskunnallisiin ilmiöihin reagoivana lakiperustaisena tehtävänä

Työttömyys on laajasti yhteiskuntaa ja aikaamme koetteleva monimuotoinen ongelmavyöhyke. Viime aikoina se on saanut varsin laajat mittasuhteet niin Suomessa kuin Euroopassakin. Esimerkiksi nuorisotyöttömyys on ennätyksellisen korkeaa (ks. Eurostatistics 1/2013). Kasvavan kehityssuunnan vaikutuksia on vielä vaikeaa ennakoita, mutta sen pelätään vaikuttavan yhteiskuntarauhaan ja lisäävän konfliktien määrää erityisesti Etelä-Euroopassa, sillä nuorisotyöttömyys itsessään on monimuotoinen ilmiö, jossa syrjäyttäviin elementteihin on syytä kiinnittää entistä tarkemmin huomiota (Palola & Hannikainen-Ingman & Karjalainen 2012, 312).

Edellisen kerran työttömyys Suomessa oli ennätyksellisen korkeaa 1990-luvulla, jolloin talouden avautuminen ja kansainvälistyminen kiristivät elinkeinoelämän kilpailua ja pakottivat yrityksiä rationalisoimaan toimintojaan. Tämä heikensi heikosti tuottavan työvoiman asemaa johtaen osaltaan rakenteelliseen työttömyyteen, pitkäaikaistyöttömyyteen ja köyhyyden lisääntymiseen sekä sitä kautta työstä ja yhteiskunnasta syrjäytymiseen. (Kiander 2002, 60-61.) Rakenteelliseen työttömyyteen ja sen vaikutuksiin varaudutaan nykyisellään rakennemuutostuilla ja valtion muilla alueille kohdentamalla tukitoimilla. Työttömyys edelleen lisää köyhyyttä ja syrjäyttää työikäisiä työmarkkinoilta. Samaan aikaan huoltosuhteen epätasapaino jatkaa kasvuaan ja valtiontalous on vaikeassa asemassa vähentyvän tuloverotuksen vuoksi.

Työttömyysilmiötä voidaan pitää suhteellisen pysyvänä osana länsimaista yhteiskuntaa, mutta suhtautuminen siihen vaihtelee, kuten sosiologi Raija Julkunen (2006, 34) kirjoitti asiasta 2000-luvun taitteessa. Julkunen oli tehnyt huomion siitä miten työttömyyspolitiikan painopiste oli siirtynyt entistä enemmän yksilöitä velvoittavaan suuntaan. Julkunen pohti, että miten julkisen vastuun siirtymiseen entistä enemmän yksilötasolle tulisi suhtautua kun keskustelu ”vanhan” sosiaalipolitiikan passivoivasta vaikutuksesta oli alkanut vahvistua entisestään ja uudenlaisen sosiaalipolitiittisen ajattelun mukaan oli tärkeää korostaa ihmisten omaa aktiivisuutta aiemman palvelujen kohteena olemisen sijaan. Sen seurauksena näkemys palvelujen saamisen vastikkeellistamisesta lisääntyi. Työllis-

syyspolitiikka painotti aktivoinnin merkitystä ja sen sitä miten sen avulla saataisiin luotua polkuja työelämään. Taustalla vaikutti vakaa uskomus siitä, että työ korjaa yksilöitä ja kohentaa heidän elämäntilannettaan. Aktivoinnista tuli kuitenkin ongelmallista siinä vaiheessa kun yksilöiden aktivoituminen ei johtanutkaan työllistymiseen työmarkkinoille, ja nekin olivat rakenteitaan myöten muuttuneet. (Julkunen 2006, 201.) 1990-luvulla sosiaaliturvan laajeneminen oli johtanut kannustinloukkuihin, joita 2000-luvulle tultaessa alettiin purkaa nimenomaan aktivointia lisäämällä. Julkunen peräänkuulutti aktivoinnin vastuuta ja vastuutahojen määrittelyä. Nyt 2010-luvulle tultaessa nähdään, että on tärkeää korostaa osallisuutta ja osallistavasta sosiaalipolitiikasta näyttäisi tulevan lähivuosien keskeisin myös työllisyyspolitiikkaa ohjaava ajatus. Työttömyyden nähdään syrjäyttävän yhteiskunnasta ja työelämästä, joten siihen pyritään vaikuttamaan erilaisin keinoin tarjoamalla vaihtoehtoja ja tukea työssä pysymiseksi tai sen piiriin pääsemiseksi. On keinoja puuttua työttömyyteen jo ennen sen alkamista, kuten muutosturvalla ja äkillisten rakennemuutosalueiden tuilla. Toisaalta työttömien työttömyysturvan ja siihen liittyvän muun sosiaaliturvan odotetaan kehittyvän entisestään työelämään kannustavaan suuntaan. Yhtenä esimerkkinä tästä on nyt vireillä oleva valtion kuntia velvoittavan työmarkkinatuen aktivointiehdon kiristyminen vuoden 2015 alusta. Pohdittavaa riittää siinä, miten osallistava ja toisaalta velvoittava kannustinpolitiikka eroavat toisistaan ja missä niiden arvolähtökohdat ovat?

Kun on tutkittu työtä ja sen ihmisille tuottamaa merkitystä on havaittu, että on entistä vaikeampaa hahmottaa työn muuttumiseen vaikuttavia tekijöitä. Myös muutostilanteita on vaikeaa paikantaa ja yksilöidä. (Kasvio & Tjäder 2007, 30.) Esimerkiksi tietotekniikan murros jatkuu edelleen ja mullistaa suuresti työelämää. Sen rinnalle ovat tulleet ennustamattomat ja nopeasti työelämään vaikuttavat talouden maailmanlaajuiset muutokset, jotka ulottuvat syvälle yhteiskunnan rakenteisiin ja yksilöiden elämään. Työvoiman kysyntä vaihtelee talouskasvun vaikutuksesta ja saa aikaan työllisyyden kasvun ja heikkenemisen tendenssejä, jonka seurauksena työllisyys vähenee ja työttömyys lisääntyy. Siitä huolimatta 2000-luvun vaihteessa työttömyysongelma ”yksilöllistyi”, eli työttömyyteen joutumista ja etenkin työttömyyden pitkittymisen nähtiin olevan yksilöiden omien epäonnistuneiden valintojen seurausta eikä niinkään työelämän rakenteellisista syistä syntyneitä työn puutetta. (Kasvio & Tjäder 2007, 31.)

Työttömyys on ajankohtainen ja yksilöitä kurittava ongelma. Muutamit käsitykset työttömyyden taustailmiöistä ovat kuitenkin muuttuneet, kuten esimerkiksi kohtaanto-ongelma tai se, miten työnhakijoiden on entistä vaikeampaa löytää töitä, koska työnantajat eivät laita niitä julkisesti avoimeksi

vaan rekrytoivat suoraan, ilman välikäsiä työtehtäviin sopiviksi katsomansa työntekijät. Tämän seurauksena perinteiset työvoimaviranomaiset jäävät prosessin ulkopuolelle. Myös tarjolla oleva työ paikantuu entistä enemmän pieniin alle 10 hengen yrityksiin. Koska pienten yritysten elinkaari on lyhyempi kuin mitä se isoissa yrityksissä on ollut, on työvoiman liikkuvuus nopeutunut ja työsuhteet siitäkin syystä epävakastuneet. (Koponen & Räisänen 2013, 5.) Tähän voidaan yhdistää myös niin kutsutun työllistyvyyslupauksen muuttuminen, joka aiemmin tarkoitti sitä, että kun työnantaja panostaa työntekijöitensä osaamiseen, hän myös palkitsee kouluttautumista ja osaamisen kehittämistä pysyvillä ja pitkillä työsuhteilla. Toki työnantajat arvostavat edelleen kouluttautuneita työntekijöitä, mutta voivat nykyisellään tarjota usein vain lyhyitä työsuhteita. Entiseen verrattuna työntekijöiden on luotettava siihen, että uusia työpaikkoja on tarjolla edellisen lyhyen pätkätyösuhteen jälkeen mutta ei välttämättä saman työnantajan toimesta. Työllistyvyyslupaus on muuttunut vasta- vuoroisesta molempia tahoja sitovasta ja palkitsevasta suhteesta epävarmaksi ja vaikeasti ennustettavaksi ainakin työntekijän näkökulmasta katsottuna. (Alasoini 2013, 41-42.)

Tarkastelin tässä tutkimuksessani Suomen valtion työllisyyspoliittista ohjausta 2000-luvun hallitusohjelmissa. Tutkimuksen pääaineistoa ovat hallitusohjelmat vuosien 1999-2011 välisen ajan hallitusohjelmat, yhteensä 6 ohjelmaa. Avasin niiden työllisyyspoliittista ohjausta klassisten valtionohjausmuotojen avulla ja hahmottelin ohjausprosesseja systeemiteoriasta käsin. Tutkimukseni paikantuu soveltavan yhteiskuntatieteen tutkimuskentälle, ja tukeutuu kriittisen realismin metodologiseen näkökulmaan.

Valtion yleistehtävänä pidetään yhteiskunnallisen elämän ulkoisten ehtojen huolehtimista ja edellytysten järjestämistä, suojaamista ja kehittämistä. Perinteiset tehtävät ovat muun muassa puolustuslaitoksen suojelutehtävä ulkoista vihollista vastaan, riitojen ratkaiseminen ja rikoksia tehneiden rangaistaminen. Lisäksi valtio edistää yleistä hyvinvointia huolehtimalla sille kuuluvista palvelu-, rahoitus- ja ylläpitotehtävistä. (Vartola 2006, 34.) Hyvinvointivaltion näkökulmasta verotulot ovat sen elintärkeä edellytys (ks. Tuomala 2009, 151). Pohjoismaisessa mallissa julkinen sosiaalivakuutusjärjestelmä ja sen taso ovat pitkälle kehittyneitä, mutta silti ne eivät yksistään riitä pitämään loitolla köyhyyttä ja vähävaraisuutta. Palkkatuloon perustuvaa toimeentuloa pidetään yhteiskuntamme perusravonaa, jota paikataan sosiaaliturvan avulla silloin kun edellytykset palkkatuloon ovat epävarmaa tai poikki. (Tuomala 2009, 245.) Työttömyyden kehittyminen työllisyyden kehityksen kustannuksella ja heilahtelevat työmarkkinoihin vaikuttavat maailmanlaajuiset taloustilanteet heijastuvat val-

tion politiikkaratkaisuihin. Työllisyyspolitiikan ulottuminen laajalti eri politiikkalohkoille on nähtävissä hallitusohjelmissakin, joihin valtionohjaustavoitteet ja keinot vaalikausittain kootaan.

1.2 Tutkimusaiheena valtion työllisyyspoliittinen ohjaus hallitusohjelmissa

Työllisyyspolitiikasta tehdään runsaasti selvityksiä ja tutkimuksia. Sitä on tarkasteltu mm. toimeenpanon raportoinnin, kokemustiedon tuottamisen ja merkityksen antamisen ja vaikutusten arvioinnin näkökulmista. Teoreettiset valinnat ja tarkastelun viitekehykset vaihtuvat tarkastelunäkökulman mukaan yleisestä yhteiskunnallisesta yksityiseen yksilötason näkökulmiin. Puhutaan työpolitiikasta, työllisyyspolitiikasta ja työllisyyttä edistävästä toiminnasta. On myös pohdittu, mitä halutaan sanoa kun puhutaan työllistymistä edistävästä palveluista tai ihmisiä työllistetään tai kuntoutetaan työelämään? Entä onko työllisyyspolitiikan kohteena passiivisesti aktivointitoimenpiteitä vastaanottava työtön vai nähdäänkö hänet itsenäisenä valintoja tekevänä kansalaisena, joka tarvittaessa hakee ja saa tukea työnhakuunsa ja työllistymiseen työmarkkinoille?

Tämän tutkimuksen kannalta relevantit tarkastelunäkökulmien valintaa koskevat kysymykset ovat kolmenlaisia: oli valittava, tarkastelenko ilmiötä makro- ja mikrotasolta, nostanko hallitusohjelmien vaikuttavien taustalla olevien tekijöitä vai ohitanko ne tai kohdennanko mielenkiinnon puoluepoliittiseen ohjaukseen vai tarkastelenko hallinnon ohjausta organisaationäkökulmasta? Päätin tutkia makrotason työllisyyspolitiikan hallinnollista ohjausta hallitusohjelmissa, ja jättää sinänsä varsin mielenkiintoisen yksilönäkökulman tarkastelun ulkopuolelle. Lisäksi mielenkiintoni kohdistui erityisesti ohjauksen taustalla vaikuttaviin ilmiöihin ja aikalaistapahtumiin, joiden vaikutukset jäivät hallitusohjelmissa ohjauslausekkeiden taustalle ja vaikeasti havaittaviksi. Tutkimukseni teoreettinen kehys on systeemiteoriassa ja valtionohjauksen toimintaohjausta tarkastelen teoreettisen ohjausmallin avulla. Kyösti Raunio (1999, 145) on todennut, että yhteiskunnallista todellisuutta koskevat havainnot ovat teoriapitoisia ja havainnot saavat merkityksensä tutkijan käyttämän käsitejärjestelmän tai teoreettisen viitekehyksen avulla. Tätä täydentää toteamus, että todellisuus itsessään voi olla olemassa sellaisenaan, mutta tutkijalle todellisuus näyttäytyy aina hänen valitsemastaan viitekehyksestä käsin (Polkinghorne 1983, 113).

Toki mielenkiintoni kohdistui myös valtion työllisyyspoliittisen ohjauksen muotoihin ja mekanismeihin. Koska kuitenkin halusin ymmärtää mistä ohjaustarpeet syntyvät ja mihin ne johtavat, jou-

duin poikkeamaan – ja rajaamaan pois – useita eri politiikka-alueita, joille työllisyyspolitiikka ulottui tai josta tuli vaikutuksia myös työllisyyspolitiikan ohjaukseen. Ohjauksen toimintaympäristön tunnistaminen oli tärkeää, sillä tavallaan tutkimuskohteeni oli kahtaalla eli työllisyyspolitiikan vertikaalisesti rakentuvissa ohjausprosesseissa ja toisaalta horisontaalisesti hahmottuvassa työllisyyspolitiikan toimintaympäristössä.

Valtion työllisyyspolitiikan toiminnan ohjaus pitää suomalaisessa mallissa sisällään operatiivisen ja hallinnollisen ohjauksen. Ohjaus perustuu lakisääteisiin tehtäviin ja velvoitteisiin, joka legitimoivat valtion tehtävät ja ohjaajan roolin. Lennart Lundquist (1992, 13, 15) on todennut, että valtionohjaus on hallinnon ja politiikan ohjausta ja viittaa politiikan ohjausprosessikuvauksessaan ja vastuutahojen määrittelyllään jaettuun vastuuseen julkisista ohjaus- ja toimeenpanoprosesseista ja sen eri vaiheista. Lundquistin ohjausmallin avulla valtion ohjausvälineitä voi jäsentää ymmärrettäväksi politiikkakeinojen kokoelmaksi, jonka osia Evert Vedung (1998, 50) on nimittänyt politiikkainstrumenteiksi. Niillä hän tarkoittaa tekniikoita, joita julkiset viranomaiset käyttävät valtaan perustuvassa tehtävässään tavoitteenaan saada aikaan sosiaalisia muutoksia tai yhteiskunnallista tukea valtapyrkimyksilleen.

Yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen tavoitteena on kuvata ja analysoida yhteiskunnan muutoksia, jotka ovat monimutkaisia ja tiiviistä tapahtumaketjuista muodostuvia prosesseja, ja ne konkretisoituvat vähitellen ja vaiheittain (Tirronen 2011). Muutokset etenevät tasapainotiloista toisiin joskus voimakkaidenkin valintoja ja käännekohtia sisältävien jaksojen myötä, jolloin niitä edeltävät muutoksen vähittäinen rakentuminen uudenaikaisine ajattelutapoineen sekä erilaiset yhteiskunnalliset tai poliittiset mullistukset, jotka vaativat nopeita toimenpiteitä. Jotkut tekijät, kuten talouden taantuma tai työelämän rakennemuutokset ajankohtaistuvat nopeasti vaikka ovatkin kehittyneet hitaasti. (Tirronen 2011, 26.)

Nähdään, että nykyisin yhteiskuntatieteeltä vaaditaan aiempaa useammin sovellettavuutta, kaupallista hyödynnettävyyttä ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Perinteisen perustutkimuksen rinnalle nousseelta soveltavalta tutkimukselta ja sen tutkimustuloksilta odotetaan käytännön elämää palvelevia tuloksia. Aiemmin nähtiin jopa niin, että soveltava tutkimus etsii talouden ja yhteiskunnan tiettyjä syy-seuraus –suhteisia lainalaisuuksia (Rolin, Kaakkuri-Knuutila & Henttonen 2006, 7, 9), mutta nykyään ajatellaan, että perinteisiä syy-seuraus –suhteita on julkisessa hallinnossa vaikeaa havaita. Syy-seuraus –suhteista onkin siirrytty yhä enemmän tarkastelemaan julkishallinnon vuoro-

vaikutussuhteita ja muun muassa vuorovaikutukseen perustuvaa ohjausta. (ks. Lundquist Lennart 1992,13-14; ks. myös Niiranen 2013, 211). Näin ollen soveltava tutkimus palaa yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen juurille, jossa tutkimuskohdetta lähestytään ymmärtävällä tutkimusotteella ja tiedon avulla käsitteellistetään ja arvioidaan käytännön elämää ja päämääriä (Rolin ym. 2006, 7, 9.)

Tutkimukseni pohjautuu sosiaalihalintotieteiseen vielä nuoreen tutkimusperinteeseen, joka pyrkii säilyttämään tutkimuskohteensa substanssitarastelussa laaja-alaisen tarkastelunäkökulman ja huomioimaan tutkimuskohteen lisäksi laajemmat yhteiskunnalliset ja kehitykselliset prosessit (Niiranen & Lammintakanen 2011). Tutkimuskohteena ovat valtionhallinnon, sosiaalipolitiikan, kunnallispolitiikan, sosiaalipsykologian ja sosiaalityön sitä lähellä olevien tehtävien ilmiöt. Sosiaalihalintotieteissä tutkitaan makrotasoisia toimintajärjestelmiä ja organisaatioita sekä eri tavoin organisoitunutta toimintaa. Mikrotasolle mentäessä kohteena ovat esimerkiksi sosiaalipalvelujen ja niiden toiminnan vaikuttavuus ja laadun ja tuloksellisuuden arviointimuodot, -tavat ja käytetyt arviointikeinot. (Niiranen & Lammintakanen 2011, 124.)

Laaja-alaiset ilmiöt tarjoavat näköalapaikan tutkijalle, mutta myös haastavat hänen osaamistaan tunnistaa ilmiön konteksteja, edellytyksiä ja mekanismeja sekä mahdollisia niiden yhteisvaikutuksia ilmiöön. On oleellista paikantaa tutkimuskohde ympäristöönsä ja laajemmin kontekstiin, sekä tunnistaa ilmiön kannalta ne merkitykselliset tekijät, joiden yhteisvaikutuksesta johtuen ilmiössä tapahtuu tavoiteltuja tai siihen muutoin kohdentuvia muutoksia. Ellei tätä hallitse, voi tutkimus kohdentua todellisen ilmiön kannalta epäolennaisiin tekijöihin, jotka voivat kyllä olla ilmiön osioita mutta eivät ehkä niitä keskeisimpiä eivätkä ainoita asioita, joita tutkimuksen yhteydessä on syytä havaita. (Niiranen & Lammintakanen 2011, 128.) Kontekstin ja merkityksellisten tekijöiden yhteisvaikutusten hahmottaminen ja esillä pitäminen olivat tärkeitä tämänkin tutkimusprosessin aikana. Vaikuttimien näyttäytymisen kannalta oli mielestäni perusteltua valita aineistoon useampia hallitusohjelmia, sillä politiikan prosessit ovat usein hitaita. Ne käynnistyvät erilaisten yhteiskunnallisten tapahtumien tai muutosten seurauksena ja muokkautuvat sen jälkeen puoluepoliittisessa allokoinnissa päätyen toimeenpanoprosesseiksi, jotka etenevät lainsäädäntöuudistuksen valmistelusta ja päätöksenteosta lain toimeenpanoon. Näin ei kuitenkaan aina käy vaan monivaiheiseen prosessiin ja sen etenemiseen vaikuttavat muun muassa prosessien avoimuus ja ennakoituvat tai ennakoimattomat väliin tulevat tapahtumat (ks. Saari 2011, 9-11). Sen seurauksena työllisyyspolitiikankaan toimintapolitiikka ei välttämättä valmistu yksittäisen vaalikauden aikana vaan jatkuu seuraavissa tai pysähtyy ja voi

alkaa uudelleen myöhemmin tullen kirjatuksi seuraavaan hallitusohjelmaan. Ideani oli etsiä noita mahdollisia jatkumia, mutta valmistautua myös tyytymään siihen, ettei johtopäätöksiä toimintapolitiikan systeemisestä etenemisestä ole aina mahdollista tehdä.

On todettu, että laadullinen tutkimus tähtää teorianmuodostukseen. Sen tavoitteena on saada yksittäisistä tutkimustuloksista kokoon sellainen yleistys, jonka pohjalta voidaan tunnistaa, selittää, ymmärtää ja ehkä myös ennakoita myös muissa kuin kyseessä olevassa tutkimuksessa esiintyneitä ilmiöitä. Vaikka kyse olisikin ainutkertaisista historiallisista tapahtumista, näissä esiintyvät laadut ovat yleisiä esiintyessään aina uudelleen uusissa yhteyksissä ja koska laadullinen tutkimus koskee aina ainutkertaisia ilmiöitä, ei tuloksena voi olla lakeja, jotka kuvaisivat jonkun tapahtuman lainalaisuutta. (Varto 1996, 101-102.) John W. Creswellin (2007,16) mukaan laadullisen tutkimuksen ontologinen lähtökohta on ymmärtää ja todentaa todellisuus subjektiivisena ja moninaisena. Sen mukaan voidaan jäsentää myös tutkimustyyppejä, kuten esimerkiksi sitä, että mikä saa tutkijan päättämään tehdä tutkimuksensa laadullisella tai toisaalta määrällisellä tutkimusotteella. Creswell (2007, 6) rohkaisee aloittelevia tutkijoita kokeilemaan eri tutkimustyyppejä harjaantuakseen erilaisien menetelmien käyttäjäksi ja siten laajentaen laadullisen tutkimuksen menetelmiä, proseduureja. Tutkimustyyppin valitsemasta ja sen pohjalta päätelmiä tekevästä tutkijatyypistä kuitenkin väitetään, että tutkija valitsee sellaisen tutkimuksen tekemisen tavan mihin hän on kouliintunut (Töttö 1997, 31).

Työni on teorialähtöinen, ja perustuu aineiston eli hallitusohjelmien tarkasteluun systeemiteoreettisista lähtökohdista ohjausmalliajattelun kehikossa. Systeemiteorian avulla tavoittelin ohjauksen mekaniikan, se eri tekijöiden ja vaikuttamissuuntien havaitsemista ja kokonaisuuden kuvausta. Systeemiteoria antoi myös yllättäviä selitysmalleja järjestelmien ymmärtämiseksi. Teoreettinen ohjausmalliajattelu taas tarjosi nimiä ohjausmuodoille ja –keinoille, sekä auttoi hahmottamaan jaettuun päätöksentekovaltaan perustuvan julkishallinnon eri tasoille rakentuvaa tehtävää. Tutkimuskysymyksiä on kolme, joista ensimmäisen avulla avasin hallitusohjelmia perinteiseen valtioneuvoston ohjaukseen perustuvan jäsenyyksen avulla. Toisella kysymyksellä tavoittelin valtion ohjaukseen vaikuttavien tekijöiden esiin saattamista. Lopuksi pohdin, millaista vaikuttavan työllisyyspoliittisen ohjauksen tulisi olla vastatakseen laaja-alaisesti eritasoisin yhteiskunnallisiin tarpeisiin.

Tutkimuskysymykset ovat:

1. Millaista on hallitusohjelmien työllisyyspoliittinen ohjaus?
2. Mihin ohjaus perustuu?
3. Mitkä ovat hallituksen työllisyyspolitiikan ohjauksen kriittiset menestystekijät?

2 VALTION TYÖLLISYSPOLIITTISEN OHJAUKSEN TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT

2.1. Monimuotoisuuden hahmottaminen kriittisen realismin näkökulmasta

Tavoittelin työlläni työllisyyspolitiikan valtionohjauksen monimuotoisuuden kuvaamista ohjausmuotojen ja ohjaukseen vaikuttavien tekijöiden ja tapahtumien näkökulmasta. Pyrin myös tunnistamaan sellaisia mekanismeja tai tapahtumien antamia signaaleja, joista voisi päätellä, että ne ovat mahdollisesti ohjanneet työllisyyspolitiikan syntyä ja tavoitteita. Tutkimuskohteeni on monimuotoinen, jonka tulkinnassa tukeuduin moninaisuutta tunnistamaan pyrkivästä ja sen sallivasta metodologisesta näkökulmasta.

Tutkimukseni metodologiana on kriittinen realismi kahdestakin syystä. Ensimmäiseksi, kriittisen realismin metodologinen ote mahdollistaa ilmiön tarkastelun toistuvina tapahtumasarjoina, joka sallii ilmiön kuvaamisen ja ymmärtämisen muunakin kuin selkeinä syy-seuraus –suhteina. Tapahtumasarjan kaikilla osilla on oma ajallinen ulottuvuus, ja erillisistä tapahtumasarjoista voi havaita kausaalisia vaikutussuuntia ja säännönmukaisuutta. (Ruonavaara 2008, 38.) Toisena perusteluna pidän sitä, että kriittinen realismi yksinkertaisesti mahdollistaa tavan luottaa siihen, että aineiston tapahtumista ja tavoitepuheesta voi etsiä sellaisia ominaisuuksia, jotka tuottavat tietoa ja selitystä sosiaalisen todellisuuden olemassaolosta, sen tuottamisesta sekä sosiaalisen todellisuuden ilmiöiden selittämisestä (ks. Kuusela & Niiranen 2006, 9, 12). Hallitusohjelmat ovat sopimuksia, joilla eri ideologisista lähtökohdista tulevat poliittiset intressit kootaan yhteen ja tehdään niistä puoluepoliittisia ja toimintapolitiikkojen ohjelma vaalikauden mittaiseksi ajaksi. Roy Bhaskar (1979, 27) on pohtinut kriittisen realismin peruskysymyksiä ja todennut, että sosiaalisen olemassaolon tapa määrittelee ja rajaa sen, mitä sosiaalisesta todellisuudesta voidaan tietää ja millaisilla keinoilla tietoon voidaan pyrkiä. Bhaskarin (1979, 22) mukaan kriittinen realismi haastaa empiristisen tieteenfilosofian ja tutkimuksen, jonka mukaan vain kokemuseräisesti havaittavat ilmiöt ovat todellisia.

Yhteiskuntatieteille on tyypillistä, että haetaan yhteiskunnallisia säännönmukaisuuksia. Niiden ei kuitenkaan odoteta olevan pysyviä, toteaa Mikko Mäntysaari. (2006, 139.) Lisäksi Mäntysaari painottaa kriittisen realismin roolia tieteellisen realismin ontologiana, josta johdettuna todellisuus on olemassa havainnoitsijasta riippumatta, kuin myös silloin kun todellisuutta ei voida täydellisesti

kuvata. Tämän seurauksena tieteellinen realismi sallii tieteenkin olla erehtyväinen ja myös ajatuksen siitä, että on olemassa totuus, joka on ihmisestä riippumaton. (Mäntysaari 2006, 142-146.)

Pertti Töttö (2010, 235) tuo ontologisen pohdinnan lähemmäs käytäntöä todetessaan, että kriittisen realismin paras anti (sosiaalitieteiselle) tutkimukselle on sen havaintomaailman ilmiöille antamassa selityksessä. Hän palaa kriittisen realismin teoreetikoiden Bhaskarin ja Sayerin määritelmiin säännönmukaisuuksista ja kausaalisuuden selittämisestä ja toteaa niistä, että ne väitteet säännönmukaisuudesta, joiden ei voida katsoa olevan kausaalisuuden eikä kausaalisuhteen toteamisen riittävä ehto, vaatisivat tarkentamista. Myös käsitteet ja käsitykset avoimista ja suljetuista järjestelmistä eivät sellaisenaan ole Tötön mielestä riittäviä. (Töttö 2010, 270.) Roy Bhaskarin (1979, 35) näkemykset kausaalisesti vaikuttavista sosiaalisista rakenteista tarjosivat kuitenkin tulkinallista vapautta tarkastella aineistoani ja sen taustalla olevia organisaatioita ja niiden tehtäviä. Bhaskarin (1979, 1-5) mukaan sosiaalinen todellisuus on kerrostunutta ja kausaalisuus voidaan tulkita sosiaalisten rakenteiden ja yksilöiden toimintaa kantaviksi voimiksi. Pohdittavaksi päätyivät hallitusohjelmien yleislausekkeet esimerkiksi rakenteelliseen työttömyyteen puuttumisesta, työvoiman laatuongelmista ja aktiivisen työvoimapolitiikan voimavaroista jne. Käsitteet viittaavat sovittuihin tapoihin määrittellä työttömyyttä eli työn puuttumista tai työvoiman laatuongelmia työelämässä nähtävien osaamisvaatteiden kautta sekä työtä vailla olevan työvoiman osaamattomuusalueita kohtaamisongelmien ratkaisemiseksi. Lisäksi omat kokemukseni työhallinnon virkailijana ja myöhemmin kuntasektorin työllisyystoiminnassa ovat johtaneet osaltaan etsimään vastauksia muun muassa siitä, mihin tietyt työhallinnosta kuntasektorille ja edelleen palveluntuottajille ulottuvat odotukset ja toimintamallit perustuvat. Taustalla on ”toisille” toimijoille systeeminä näyttäytyvä työllisyydenhoidon järjestelmä, johon vaikuttaminen kuntasektorilta käsin on ollut usein mahdottomalta tuntuva tehtävä.

On ymmärrettävää, että valtion ohjaustehtävän lähtökohdat ovat arvoissa ja yhteiskunnallisessa vastuussa hoitaa tehtävää hyvinvointia, turvallisuutta ja muita yhteiskunnallisiin arvoihin perustuvien lähtökohtia varmistaen. Tehtävät perustuvat lain suomiin oikeuksiin ja niillä on laaja yhteiskunnallinen hyväksyntä. Nämä arvot ovat myös oman tutkijapositioni peruslähtökohdat ja ne vaikuttavat joko huomaamattani tai välillä tiedostaen näkemyksiini ja tulkintoihini valtion ohjaustehtävästä, sen hoitamisesta ja valitusta toimintapolitiikasta. Näkisin, että omat arvoni ja moraalilähtökohdat heijastavat laajempaa yhteiskunnallista näkemystä siitä, miten ja miksi työllisyyspolitiikan ohjaaminen on tärkeä yhteiskunnallinen tehtävä. Kriittisen realismin näkökulmasta tutkimusilmiön kaikkia

ulottuvuuksia ei voida havainnoida tai todentaa vaan tutkijan on tehtävä niissä tapauksissa tulkintoja politiikkaan vaikuttavista piilossa pysyttelevistä seikoista. Nojaankin siihen, että tulkinnallinen toimintatapa on hyväksyttävä ja luotettava tutkimustapa ja voin sen avulla esittää tarvittaessa tapahtumia ja niiden mahdollisia yhteyksiä työllisyyspolitiikan ohjaustapahtumaan ja –tapahtumassa.

Soveltavan yhteiskuntatieteen arvosidonnaisuudesta on todettu, että sitä ei pitäisi tulkita niin, että tutkijan yhteiskunnalliset ja moraaliset arvot syrjäyttäisivät tutkimuksen tiedolliset arvot vaan että tutkijan arvot vaikuttavat siihen, miten hän tulkitsee ja soveltaa tutkimuksen tiedollisia arvoja (Rollin 2006, 16, 33).

2.2 Systemiteoria valtionohjausta kuvaavana teoriana

Systemiteoreettisesti hahmoteltuna järjestelmää eli eräänlaista systeemiä voidaan lähestyä ajatuksella, että ”kokonaisuus on enemmän kuin osiensa summa”. Näin Pertti Järvinen ja Annikki Järvinen (2002) kuvaavat systemiteoriaa, jossa kokonaisuuden osasysteemejä ei tarkastella irrallisina vaan yksittäisinä kokonaisuuden osina. Määrittelyn mukaan systemiteorian taustalla on oletamus, että kaikille on olemassa yhteinen systeemin ideaalinen muoto. (Järvinen & Järvinen 2002, 191.) Järvinen ja Järvinen viittaavat Higgsin (1995, 3-17) jäsenyykseen filosofisista metateorioista ja siitä miten systemiteoriaa voidaan pitää yhtenä tieteenfilosofisena metateoriana muiden tieteen metateorioiden eli loogisen empirismin, kriittisen rationalismin, kriittisen teorian, fenomenologian ja hermeneutiikan rinnalla. (Järvinen & Järvinen 2002, 184.)

Systemiteoria pyrkii kuvaamaan eräänlaista kaikkiin ilmiöihin ”sisäänkirjoitettua” logiikkaa ilmiön eri osien välisistä muuttujista ja niiden välisistä korrelaatio- ja kausaalimuodoista. Tällaisella logiikalla yritetään hallita systeemin sisäistä organisoitumista ja sen ongelmia, jotka perinteisesti on ratkaistu hierarkkisen järjestelyn avulla. Organisoitavasta voidaan nähdä, miten eri osasysteemi- en välinen yhteys ja toiminta on järjestetty. (Järvinen & Järvinen 2002, 191.)

Myös politiikkaprosesseihin voidaan paikantaa organisoitumisen ongelmia, josta Juho Saari (2011, 12) on todennut, että vakiintunut yhteiskuntatieteellinen tapa asemoi institutionaalisten muutosten tutkimuksessa muutosindikaattoreita muuttujiksi, joiden välisiin keskinäisiin suhteisiin ja siinä tapahtuviin muutoksiin huomio kiinnittyy. Yksittäistä muutosta ilmaisevat indikaattorit eivät kykene

ottamaan huomioon ilmiön yhteiskunnan eri tasoille rakentuvaa kontekstia, josta seuraa, että muutoksen kokonaisvaltaisuus voi jäädä ilman riittävää huomiota. Muutosprosessin alkupää pystytään kuvaamaan kohta kohdalta aina siitä tapahtumasta kun eri intressit ja yksittäiset tapahtumat luovat painetta muutokselle niiden seurauksiin, joilla tavoitteet muutetaan konkreettisiksi toimenpiteiksi, kuten uusiksi laeiksi ja lakimuutoksiksi. Niiden toimeenpanoprosessejakin pystytään kuvaamaan ja arvioimaan ainakin osin tavoitteiden toteutumista, mutta vähäiselle huomiolle tai jopa huomioimatta jää se politiikkaprosessi, joka sijoittuu tapahtumaketjun sisään ja tapahtumien väleihin. Pimentoon jäävää tapahtumaprosessi voidaan Saaren mukaan kielikuvallisesti nimetä ”mustaksi laatikoksi”. (Saari 2011, 13.) Systemiteorian näkökulmasta juuri tuo ”musta laatikko” on ydinkysymys, sillä siinä tapahtuvat muutosprosessin osat vaikuttavat muutosprosessin lopputulokseen.

Ludwig von Bertalanffy pohti systemiteorian klassikkoteoksessaan *General System Theory – Foundations, Development, Applications* (1969) systemiteorian merkitystä yhteiskunnallisia ilmiöitä jäsentävänä teoriana silloin kun kyse on aineettomista ja heterogeenisistä tapahtumista järjestelmäksi ymmärrettävien asioiden, kuten organisaatioiden, hallituksen, talouselämän ja kansainvälisen politiikan sisällä. Hän viittasi tällä kulttuurisiin tekijöihin, jotka synnyttävät yhteisen kielen ja muita arvomerksyksiä. Sosiokulttuuriset ”systemit” ovat ihmisten luomia eivätkä millään muotoa ihmisiin liittyvän sosiaalisuuden tuottamia pakkojärjestyksiä, Bertalanffy totesi, ja jatkoi, että tapahtumilla on tapana järjestäytyä, ja siinä kulttuurisilla symboleilla, kuten kielellä on perustava merkityksensä. (Bertalanffy 1969, 196-197.)

Ludwig von Bertalanffy (1969) on hahmotellut laajasti eri tieteenalojen muiden teorioiden tueksi ja rinnalle teorian systeemeistä eli järjestelmistä. Hänen näkemyksensä sosiaalitieteistä on laaja: sosiaalitieteisiin voidaan lukea muun muassa sosiologia, taloustieteet, politiikan tutkimus, sosiaalipsykologia, kulttuuriantropologia ja kielitieteet. Sosiaalitieteen moniulotteisuutta hän perusteli sillä, että ”sosiaalitiede on tiedettä sosiaalisista systeemeistä” ja totesi, että systeemejä voidaan puolestaan jäsentää yleisen systeemejä tutkivan tieteen (general system science) avulla. (Bertalanffy 1969, 194-195.) Bertalanffyn ansiona nähdään, että hänen systemiteorian uudelleen muotoilu toi sen myös sosiaalitieteitä jäsentäväksi teoriaksi avaamalla näkymiä suljettuihin ja avoimiin systeemeihin sen perusteella, millaista niiden yhteydet ja vuorovaikutus ovat ympäristöönsä nähden. (Jalonen 2007, 59.) Bertalanffyn (1969,39) mukaan systemit ovat avoimia silloin kun ne ovat vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa ja suljettuja kun vuorovaikutus ympäristöön puuttuu.

Bertalanffyn systeemiteorian synty liitetään aikaan, jolloin ymmärrys yhteiskuntajärjestyksestä oli jäsentyneempää kuin miten se aiemmin oli käsitetty. Yhteiskunta oli näyttäytynyt jopa kaaosmaiseksi, jossa asiat vain tapahtuivat, eikä tapahtumakulkuja hahmotettu tai edes pyritty hahmottamaan. Muutoksen seurauksena yhteiskuntaa alettiin hahmottaa organisoituvana, järjestäytyvään muotoon hakeutuvana organisaationa, josta Bertalanffy on itse todennut, että hänen yleinen systeemiteoriansa on seurausta aikanaan merkittävästä yhteiskunnallisesta paradigman muutoksesta. (Bertalanffy 1969, 187-188.)

Politiikkatutkimuksissa idea avoimista ja suljetuista systeemeistä ulottuu laajalle rakenteista yksilötasolle. Systeemejä voidaan analysoida ihmisistä, organisaatioista ja instituutioista muodostuvana poliittisen elämän kokonaisuutena, eli eräänlaisena poliittisena järjestelmänä. Järjestelmänalyysin avulla avautuu näkymiä yhteiskunnan osioihin ja niiden muodostamaan kokonaisuuteen, sekä yhteiskunnan osien välisiin vuorovaikutussuhteisiin. Järjestelmät ovat aina joko suljettuja tai avoimia, jossa järjestelmät ovat vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa. (Paloheimo & Wiberg 1997, 130.)

Avoimet systeemit ovat prosesseja, joiden toiminta perustuu panoksiin (input) ja tuotoksiin (output). Järjestelmän saa ympäristöstään panoksia eli vaikutteita, ja lähettää takaisin tuotoksia, joilla on koko systeemiä muuttavat vaikutukset. Vuorovaikutus perustuu palautteisiin (feedback), jonka lisäksi avoimien järjestelmien erityisyydestä on todettu, että niissä on sisäänrakennettu ominaisuus eli eräänlaiset suodattimet, joilla se voi säädellä siihen ympäristöstä tulevia panoksia. Suodattimien kuvaaminen portinvartijoina auttaa ymmärtämään suodattimien merkitystä järjestelmälle, sillä niiden avulla systeemi voi vaikuttaa siihen, mitkä panokset pääsevät vaikuttamaan järjestelmän sisäisiin prosesseihin. (Paloheimo & Wiberg 1997, 130-131.)

Petri Virtanen (2007) on puolestaan todennut tarkasteltuaan systeemiteoreettista ajattelua julkisen hallinnon näkökulmasta, että julkisen hallinnon systeemijattelu on käsitteellistä ja tarjoaa keinon tunnistaa julkisen hallinnon keskeisiä rakennetekijöitä ja ominaispiirteitä. Hallintotieteilijät, yhteiskuntatieteilijät ja politiikan tutkijat hahmottavat julkisen hallinnon muun yhteiskunnallisen toiminnan ohella systeeminä eli järjestelmänä. Virtanenkin jäsentää systeemin samansuuntaisesti kuin se on tapana jäsentää systeemin osista koostuvana kokonaisuutena ja osien toisiinsa vaikuttavina riippuvuussuhteena (ks. Järvinen & Järvinen 2002). Julkishallinnon näkökulmasta systeemin osia ovat panokset, muuntomekanismi ja tuotokset. Panoksia voivat olla taloudelliset resurssit, osaaminen ja

sen kanavointi, ohjeistukset ja kansalaisten mielipiteet. Muuntomekanismilla tarkoitetaan sitä, miten edellä mainitut panokset käännetään konkreettisiksi toimenpiteiksi, kuten yhteiskuntapolitiikaksi, yhteiskuntapoliittisiksi ohjelmiksi, yksittäisiksi hankkeiksi ja julkisten sekä puolijulkisten hallinnollisten organisaatioiden toiminnaksi. Muunnossa on kyse erilaisten ja eritasoisten hallinnollisten organisaatioiden ja instituutioiden toimintakäytännöistä. Yksinkertaistettuna tuotokset tarkoittavat sitä, mitä prosessin tuloksena saadaan hallinnon suorittama tehtävänsä. (Virtanen 2007, 17-18.)

Virtanen yksinkertaistaa hallinnollisen instrumentin olemusta ja on laajentanut systeemiajattelua pohtiessaan arviointitutkimusta ja sen keskeisiä tekijöitä. Hän lisäsi systeemiteoreettiseen malliin julkisen toiminnan tarpeet, tavoitteet ja vaikutukset ja saisi näin moniulotteisemman kuvauksen julkisen hallinnon toiminnasta. Lisäksi mallin avulla voisi tuoda esiin ohjaavan tahon tahtoa ja odotuksien yhdistämistä toteutusprosessiin. (Ks. Virtanen 2007, 86-92.) Mielestäni tähän yhteyteen sopii liittää Bertalanffyn (1969) näkemys siitä, miten systeemiin vaikuttavat aineettomat tekijät ovat sen sisään päästämiä ”sosiaalisen koodin” omaavia käyttäytymistä ohjaavia aineettomia, usein symbolisia merkityksiä luovia tekijöitä (ks. Bertalanffy 1969, 197).

Niklas Luhmannin (1986) ajatus monikontekstisesta yhteiskunnasta kuvaa sitä, miten moderni yhteiskunta on yksifunktion osista koottu funktiojärjestelmä, jolla ei keskusta eikä sen yksikään funktion osa tai niiden yhdistelmät ole muita yhdistelmiä tai yksikköjä ylittävä tai ole etuoikeutetussa asemassa. Yhtäkään funktiojärjestelmää ei voi ohittaa tai jättää huomiotta mutta toisaalta on pysyttävä luottamaan siihen, että muiden funktioiden tehtävät toteutetaan toisaalla. (Raiski 2004, 17-18; Ks. Luhmann 1986.) Luhmannin (2004, 75-77) kuvaukset pilkkovat yhteiskunta-rakennelman sekä sen synnyttämän ja siinä olevat kommunikaation ja koodit teoreettisiksi yksiköiksi.

Koodien, koodauksen ja yhteiskunnan toiminnan yhteyksistä todetaan (Luhmann 2004, 80), että ”yhteiskunnalliset funktiojärjestelmät saavuttavat yleispätevyyden suhteessa kaikkiin järjestelmää koskeviin operaatioihin erikoistuessaan operoimaan tietyn koodin mukaisesti” ja investointikontekstista vuorostaan, että ”omistamisesta voi tulla taakka, jos se tuottaa vain kustannuksia mutta ei tuloksia”. Luhmann toteaa myös, että tietyistä poliittisista päätöksistä jäädään mieluummin ulkopuolelle jos ne ovat ohjelmien (policies) muodossa, sillä yhteisymmärrykseen pääseminen vaatisi yhteisesti sovittuja kriteerejä, ja niissä kommunikoinnin koodit asettuisivat yleisimmille abstraktiotasolle. Yhteiset kriteerit kun eivät tee kullekin funktiolle (toimijakokonaisuudelle) ominaisia operaatioita mahdolliseksi, mutta toimisivat kylläkin konkreettisten käyttökelpoisten operaatioiden

ohjauselementteinä. (Luhmann 2004, 80.) Myös väitteellä, että koodauksella olisi merkitystä operaatioiden ja niistä rakentuvien struktuurien haarautumiselle, jonka seurauksena ”rakentuu historiallisesti peruuttamaton kompleksisuus” (Luhmann 2004, 81), voi olla merkitystä yrittäessäni oivaltaa, mistä kaikesta nykyisessä työllisyyspolitiikan ohjausjärjestelmässä ja ohjauksen periaatteissa on kyse ja millaisia lainalaisuuksia ohjaus- ja toimintapolitiikassa voidaan tavoittaa.

Yhteiskunnallisia ilmiöitä voidaan lähestyä monella tapaa. On nähty, että sen sijaan, että jäsen-täisimme erilaisten ilmiöiden välisiä riippuvuussuhteita asioiden hallittavuuden ja ennustettavuuden saavuttamiseksi olisi merkityksellisempää korostaa kokonaisvaltaisuutta. Sen seurauksena jotkut riippuvuussuhteet näyttäytyvät sosioekonomisten systeemien luonnollisina ja olennaisina toiminnan osina. (ks. Stacey & Griffin 2005; Jalonen 2007, 50.)

2.3 Klassinen julkishallinnon ohjausmalli valtionohjauksen jäsentäjänä

Tässä tutkimuksessa hallitusohjelmat tuottivat tutkimukseeni perustietoa valtion työllisyyspoliittisesta ohjauksesta. Tukeuduin ohjauksen jäsentämisessä klassiseksi määriteltyyn julkishallinnon ohjausmalliajatteluun. Sillä kuvataan eri ohjausmuotojen avulla kokonaisuus, jolla ohjaava taho voi vaikuttaa ohjattavaan suoraan, epäsuoralla tavalla, pakottaen tai antamalla ohjattavalle vapauksia valita toimeenpanon yhteydessä sille suotuisimmat keinot (ks. Lundquist 1992). Peilasin ohjausmalliin hallitusohjelmien työllisyyspoliittista ohjausta sekä julkishallinnon käyttämiä keinoja (ks. Oosi 2012) hallitusohjelmittain. Sijoitin hallitusohjelmien ohjauslausekkeita ajallisesti yhteiskunnallisiin tapahtumiin aina kun se oli mahdollista ja tulkittavissa.

Lundquistin klassista ohjausmalliajattelua voi soveltaa niissä tutkimuksissa, joissa tarkastellaan yhteiskunnallista poliittis-hallinnollista järjestelmää ja sen ohjausmekanismeja. (Ks. Lundquist 1992; Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002; Heinämäki 2012; Niiranen 2013). Malli perustuu Lennart Lundquistin (1992) jäsenyykseen julkishallinnon toimeenpano-ohjauksesta ja päätöksentekojärjestelmästä, jossa valtionohjauksen teoreettiset tilat nähdään epäsuoran ja suoran ohjauksen näkökulmista ja toimintaohjauksen ohjausmuodot määritellään kolmeen päälinjaan, eli hallinnon ohjaukseen, organisaatio-ohjaukseen ja yhteiskuntaan vaikuttamiseen. Muita Lundquistin (1992, 78, 74, 206) käyttämiä käsitteitä ovat ohjausjärjestelmä, ohjausmuodot ja ohjaustekniikat.

Lundquistin (1992, 74) käsitteet liittyvät toisiinsa teoriassa ja muodostavat yhdessä ohjausilmiötä kuvaavan käsiteulottuvuuden, jonka avulla voidaan kuvata ja myös määrittellä julkishallinnon käytännön toimeenpano-ohjauksessa käytettävät ohjausmuodot ja niiden yhteyteen liitettävät ohjauskeinot. Ohjausjärjestelmä -käsite on muihin käsitteisiin verrattuna abstraktein. Sitä käytetään sujuvasti useiden eri tahojen toimintaa ja toiminnan ohjausta kuvaavana käsitteenä, kuten poliittisen ohjauksen, talouden ohjauksen, markkinaohjauksen ja sosiaalisten ohjausjärjestelmien yhteydessä. Säädös-, resurssi- ja informaatio-ohjaus ovat yleisimmät julkishallinnon ohjausta kuvaavat ohjausmuodot, ja niiden sisältämät ohjauskeinot ovat vuorostaan käytännönläheisimmät ohjausprosessin osat. Keinoja ovat esimerkiksi ajankohtainen lainsäädäntö lakikohtineen, määrärahat, julkishallinnon toimijoiden kelpoisuusvaatimukset ja niiden soveltamisalat käytännön toimeenpanossa. (Lundquist 1992, 75; ks. myös Lundquist 1987 Luku 6.)

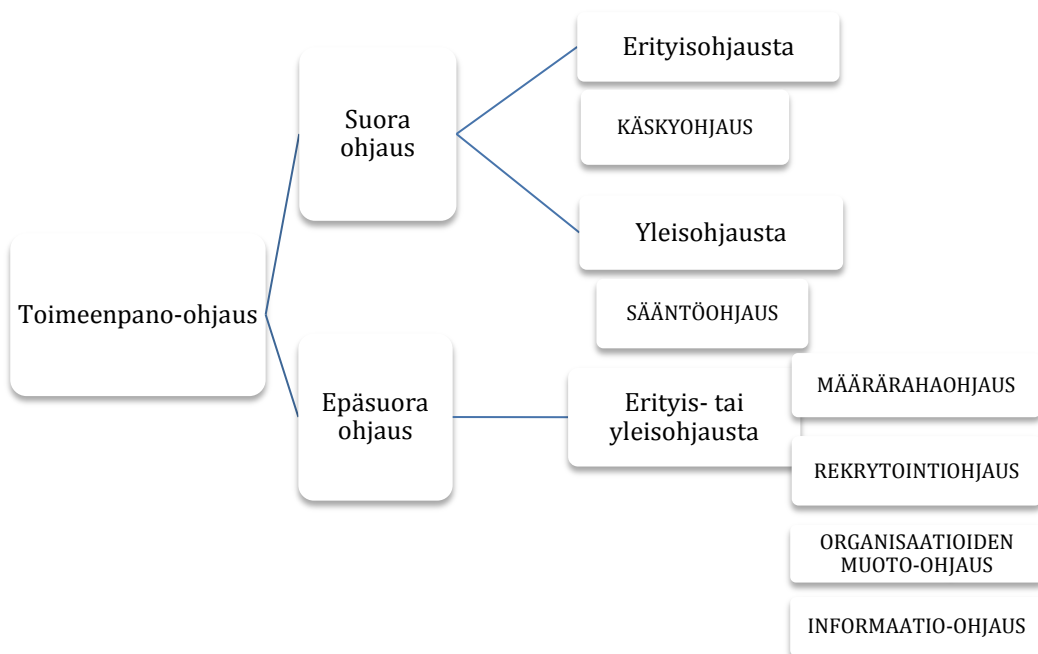
Lennart Lundquistin (1987, 9) mukaan ohjauksen tutkimus jakautuu rakennetutkimuksiin ja toimija-analyysiin. Rakenne-käsitteen lähikäsitteitä ovat muun muassa systeemi, kokonaisuus, suhteiden joukko ja organisaatio. Instituutiot, yritykset, järjestöt ja hallinto mielletään organisaatioiksi, joilla on luonnollisesti omat organisaatiot, kuten järjestön organisaatio tai valtion organisaatio. (Vartola 2006, 47, 49.) Rakenteen käsitteet ovat moniulotteisia, joten on selvää, että lyhyt jäsentely-yritys rakenteen merkityksen tai sisällön mukaan ei tee kokonaisuudelle oikeutta. Siitä huolimatta tutkimukseni kannalta rakenteen määrittelyminen systeeminä on toimiva ja osin riittäväkin.

Vartola (2006) jatkaa, että valtion ohjauksen rakenteelliset tekijät viittaavat toimijan ja toisaalta toiminnan merkitykseen, joita on tarkasteltava joko yhdessä tai erikseen asetettujen tavoitteiden tai tarkastelunäkökulman mukaan määrittävässä kontekstissa. Lisäksi on todettu, että silloin kun rakennelma täyttää systeemin ominaisuuden, eli kohteen elementit ovat toisistaan keskenään riippuvaisia eikä kokonaisuudesta voi saada edustavaa kuvaa tarkastelemalla vain yhtä sen osaa, voidaan rakennelma liittää eri konteksteihin ja saada siitä esiin eri piirteitä ja näkökulmia. (Vartola 2006, 49.) Lundquist viittaa ohjausmalliajattelussaan sellaisiin rakenteisiin, jotka liittyvät julkishallinnon yhteiskunnalliseen olemukseen, oikeutukseen, velvoitteisiin ja tosiasiallisen toiminnan järjestämiseen (ks. Lundquist 1992).

Lundquistin (1992,78) tapaan julkishallinnon toimeenpano-ohjaus voidaan jakaa suoran ja epäsuoran ohjauksen kategorioihin. Niistä suoralla ohjauksella vaikutetaan toimijoiden toimintavapauteen. Suorina ohjausmuotoina pidetään käskyohjausta, mutta myös ohjeita ja määräyksiä, jotka

täydentävät yleisohjausta, kuten kuntouttavan työtoiminnan siitä kieltäytyvien henkilöiden sanktioimismahdollisuuksia (ks. L189/2001). Epäsuoralla ohjauksella pyritään vuorostaan vaikuttamaan toimintavalmiuksiin, eli käytettävissä oleviin määrärahoihin, rekrytointiin, järjestämismalleihin ja tiedon saantiin. Toisaalta ne ovat tulkittavissa niin erityis- kuin yleisohjausluonteisiksi riippuen siitä keneen ja millä tavoin toimintavalmiuksia kohdennetaan. (Lundquist 1992, 78-79.)

Toimeenpano-ohjauksen muodot voidaan jakaa suoraan ja epäsuoraan, erityis- ja yleisohjaukseen sekä ohjausmuotojen mukaan, joiden välisiä yhteyksiä kuvataan seuraavassa kuviossa 1.



KUVIO 1. Toimeenpano-ohjauksen muodot (Lundquist 1992, 79).

Lundquist (1992, 78) nostaa julkishallinnon ohjauksen keskeisimmäksi tehtäväksi saattaa valtion tavoitteet yhteiskuntaa hyödyttäväksi toimenpiteiksi. Ohjaus konkretisoituu ohjausmuodoissa, joita Lundquistin (1992, 80) mukaan ovat käskyn perustuva käskyohjaus, sääntöohjaus, määrärahaohjaus, rekrytointiohjaus, organisaatioiden muoto-ohjaus ja informaatio-ohjaus.

Ohjausmuodot Lundquistin (1992) määritelmän mukaan:

Käskyohjaus (orderstyrning) on suoraa, kohdetta velvoittavaa ohjausta ja sille on luonteenomaista muun muassa hallintorajoja ylittävä menettely. Käskyohjaus poikkeaa yleisesti sovitusta demokraattisesta päätöksentekomallista ja on siitä syystä luonteeltaan erityistä, vain harvoin käytettyä. (Lundquist 1992, 80.)

Sääntöohjaus (regelstyrning) on sekä suoraa että yleistä ohjausta, ja sitä noudatetaan kaikissa tapauksissa, eli sen luonne on ohjattavaa velvoittavaa. Sääntöohjaus määrittää niin julkista kuin yksityistäkin organisoitunutta toimintaa. Myös se rajoittaa käskyohjauksen tapaan ohjattavan toimintavapautta. (Lundquist 1992, 80.)

Määrärahaohjauksessa (anslagstyrning) on kyse suorasta yleis- tai erityisohjauksesta. Rekrytointiohjaus (rekryteringsstyrning) vuorostaan on epäsuoraa ja erityistä silloin, kun valtio valitsee virkamiehet valtionorganisaatioiden johtotehtäviin ja yleistä niissä tapauksissa kun poliitikot muotoilevat yleisiä julkishallinnon tehtäviin liittyviä sääntöjä. (Lundquist 1992, 80.)

Julkishallinnon muoto-ohjausta (organiseringsstyrning) valtio käyttää, kun se päättää asettaa erillisen työryhmäkoonpanon talouskriisitilanteen ratkaisemista varten. Informaatio-ohjaus (informationsstyrning) on epäsuora ohjausmalli, joka voi olla sekä erityistä että yleistä ohjausta. Ohjausmuoto perustuu informaation tuottamiseen ja jakamiseen ja informaation päätehtävä on tukea valtion tavoitteiden mukaista päätöksentekoa. Yksi informaatio-ohjauksen tehokkaista keinoista on julkisen hallinnon virkamiesten täydennyskoulutus. (Lundquist 1992, 80.)

Muut kuin informaatio-ohjaus ovat muodollisia, formaaleja ohjausmuotoja, ja informaatio-ohjaus luetaan epämuodollisiin informaaleihin ohjausmuotoihin, jonka proseduuria ei ole määritelty. Sen piiriin kuuluu muun muassa tiedon jakaminen kansalaisille mediakanavien kautta. (Lundquist 1992, 81.)

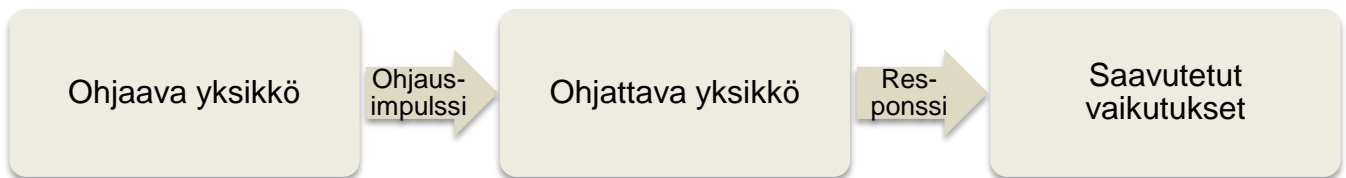
Hyötyajattelun näkökulmasta valtionohjauksen tavoitteet legitimoituvat nykyisellään etenkin talouden hallintaan pyrkivässä ohjauspolitiikassa (ks. L365/1995 Kuntalaki). Taloustieteilijä Richard Musgrave (1956, 34) totesi jo 1950-luvulla, että julkistalouden vakauttamisen kannalta on tärkeää, että ohjaavalla taholla on legitiimiä valtaa ja pyrkimystä hyötyyn, joka ulottuu paikallista yhteisöä laajemmin yhteiskuntaan. Julkishallinnon ohjaus on perusteltua julkiselle sektorille määräytyvien tehtävien eli palveluiden tuottamisen ja resurssien kohdentamisen sekä tulojen uudelleenjaon ja talouden vakauden turvaamisen painopistealueista käsin (Musgrave 1959, 33).

Musgrave (1959) perusti ajattelunsa vakaus- ja tulonjakopolitiikan keskittämiseen ilman aluehallinnon itsehallinnollisia tehtäviä. Tämän perustelut lähtevät siitä, että Musgrave näki valtion taloudellisten riskien kantajana vahvempana kuin aluetason toimijat. Lisäksi kuntien toiminnan oli perustuttava vakaaseen kasvuun ja tulopohjaan. Musgraven fiskaaliseksi federalismiksi nimetty ajattelumalli perustuu julkisen tehtävien jakoon, jossa osa tehtävistä keskitetään valtiolle ja osa taas hajautetaan kuntien hoidettavaksi. Lisäksi rahoittamiseen perustuvassa mallissa päätetään toimintayksiköiden määrästä, rahoituksen muodoista eri tasoilla, sekä määrärahan alijäämiä täydentävistä rahoituksen siirroista. (ks. Musgrave 1959.)

Musgrave (1959, 33-34) viittasi meriittihyödykkeisiin ja valtion tehtävään huolehtia niiden toteutumisesta. Nykyinen lainsäädäntö tukee ajattelua. Kuntalain mukaan kunnan tulee huolehtia palvelujen saatavuudesta ja edistää kuntalaisten hyvinvointia ja kestävästä kehitystä (L365/1995 1:2§; 1:1§). Myös peruspalveluohjelmamenettelystä säädetään laissa (L365/1995 8a§), joka määrittelee toimintaproseduurin ja toimijatahojen vastuut sekä toimenpiteet kuntatalouden kehityksen ja valtion talousarvioesityksen vaikutuksista kuntatalouteen. Moniulotteisena esimerkkinä meriittihyödykkeistä voidaan pitää koulutusta, sillä on ilmeistä, että hyvin koulutetuista ihmisistä koostuva yhteiskunta toimii paremmin kuin yhteiskunta, jossa hyvin koulutettuja on vähän. Koulutuksen ylivoimaisesti positiivisin ulkoisvaikutus on luku- ja kirjoitustaito. Mikäli yhteiskunnallisesti koetaan tärkeänä, että se toimii, ei yhteiskunnan kannata ottaa riskiä ja jättää koulutuksen tuottaminen yksityisen sektorin varaan. Se voi epäonnistua monestakin syystä. Koulutuksen tarjoamista voidaan perustella tuottavuuden näkökulmasta, sekä tasa-arvonäkökulmasta. (Tuomala 2009, 354-355.)

Palataan hetkeksi ohjauksen perusolemukseen kuvaamalla sitä prosessin ja keskeisten toimijoiden näkökulmasta. Ohjaustapahtuma on yksinkertaisimmillaan kahden tekijän välinen tapahtuma, jossa ohjausta antava yksikkö lähettää ohjausimpulssin ohjattavalle yksikölle. Impulssi sisältää tietoa,

jonka ohjausvoima määräytyy valitun ohjausmuodon tai keinon johdosta. Ohjattavan tehtäväksi jää ohjaavan tahon tavoitteiden mukaisen toteutuksen toimeenpano annetun tiedon, resurssien ja tai velvoituksen perusteella (ks. Lundquist 1992, 202, 75). Ohjausprosessin voi kuvata yksinkertaisesti ohjaajan, ohjattavan ja tuloksiin johtavana prosessina. Siinä ohjaaja ilmaisee erilaisin impulssein tavoitteet, joihin se pyrkii ohjattavan toiminnan avulla. Prosessi näyttäisi päättyvän saavutettuihin tuloksiin, josta voidaan olla montaa mieltä, onhan prosessi usein kuitenkin kehämäinen, jossa vaikutukset/tulokset tuottavat vuorostaan impulssin ohjaavalle taholle, ja prosessi käynnistyy uudelleen uusien tavoitteiden ja ehkä toteutusmuotojenkin kokonaisuudella. Yksinkertaisimmillaan ohjausprosessia voidaan kuvata seuraavan kuvion avulla.



KUVIO 2. Ohjaustapahtuman osatekijät (Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola 1974, 43).

Ohjauksen lähikäsitteistä ohjausimpulssi on ohjauskohteelle suunnattua informaatiota siitä, mitä ohjausyksikkö odottaa sen toiminnalta (Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola 1974, 42). Kun ohjauksella pyritään vaikuttamaan makro- eli yhteiskunnan tai mikro- eli yksilötason toimintaan, ohjaava yksikkö suuntaa ohjausimpulssit ohjattavaan organisaatioon tai ihmisiin (ks. Oulasvirta ym. 2002, 21). Ohjaava taho voi halutessaan vaikuttaa ohjausvoimaan huomioimalla ohjattavan mahdollisuuksia, ymmärrystä tai tahtoa päättäessään toimia toivotulla tavalla. Ohjattavalta voi puuttua resursseja tai tietoa, joita ohjaavan tahon kannattaa tarjota ohjausimpulssien yhteydessä toivotunlaiseen tulokseen päästäkseen. Ohjattavan tahon haluun tai ennemminkin haluttomuuteen toimia toivotulla tavalla vaikuttaa ohjattavan kokemus ohjauksen tai tavoitteen mielekkyydestä. Ohjaavalla taholla on silloin käytettävissään erilaisia keinoja, joiden avulla se saa tavoitteen mukaisen toiminnan ohjattavan vastustelusta huolimatta. Yleisimmin ne ovat sanktioita, vetoamista auktoriteettiasemaan tai hyötynäkökulmaan ja kompromissiratkaisuihin pyrkiminen. (Lundquist 1992, 76, 202.)

Asetettujen tavoitteiden toimeenpano-ohjaukseen liittyvää ohjausvoimaa voidaan kuvata matala- korkea –asteikolla, jonka mukaan matala-asteinen ohjaus asettaa raamit niistä tavoitteista ja linjauksista, joihin ohjaava taho toivoo ohjattavan suuntaavan toimintaansa ja voimavaroja. Usein puhutaankin puiteohjauksen muodoista, kuten puitelaista, puitesopimuksista jne. Matalan ja

korkea-asteisen ohjauksen välimaastoon sijoittuva ohjelmaohjaus on jo hieman tarkempaa, mutta ensisijaisesti sen tehtävänä on toimia useimmiten ohjaavan tahon tahdonilmaisun keinona. Korkea-asteiselle ohjaukselle tyypilliset yksityiskohtaiset ohjausimpulssit ovat usein erityislakien antamia kehotuksia suunnata julkishallinnon voimavaroja tiettyjen kansalaisryhmien tarpeisiin heidän yhteiskunnallisen aseman vahvistamiseksi tai parantamiseksi. Yksityiskohtaisella ohjauksella täydennetään myös puite- ja ohjelmaohjauksien epätarkkoja ohjausimpulsseja. (Lundquist 1992, 82-84.) Ohjausvoiman puute voi aiheuttaa monenlaisia ongelmia. Tämän on todettu paikantuvan erityisesti valtio-kuntasuhteeseen, jossa toteutuksesta vastaavien tahojen intressit eivät välttämättä vastaa ohjaavan tahon poliittisesti latautuneita odotuksia. Joskus myös asetettuja tavoitteita vastustetaan ja ne eivät etene ohjaavan tahon toivomaan suuntaan. (ks. Oulasvirta ym. 2002, 33.)

Liisa Heinämäki (2012) on kiinnittänyt huomiota sekä ohjausimpulsseihin, valittuihin ohjausmenetelmiin että ohjauskeinoihin tutkimuksessaan, jossa hän toteaa sosiaali- ja terveystalouden poliittikaohjelmista niiden olevan liian yleistasonisia toimiakseen valtion tahdon ilmauksina. Niistä ei voi myöskään voinut tunnistaa ohjauksen perusasetelmaa. Ohjaus piiloutuu kehittämisen tematiikkaan eikä ohjaaja tunnista ohjaavansa tai ohjattava tullessa ohjatuksi. Ohjausimpulssit jäävät vähälle huomiolle, eivätkä ne saavuta ohjauksen kohdetta. Ohjelmien ohjausvoiman ei uskota olevan tehokasta, koska ne tarjoavat vain tietoa mutta eivät velvoittavia normeja tai rahaa, vaikka Heinämäen tutkimuksessa haastatellut valtion edustajat kertoivatkin luottavansa siihen, että valtiolta tuleva viesti ja valtionhallintoon kuuluva ohjelmajohtaja synnyttävät kunnissa kiinnostuksen valtion viestin ja ohjauksen vastaanottamiseen ja alkavat toimia seminaareissa ja mediasta saaman tiedon avulla valtion tavoitteiden suuntaisesti. Kunnissa yleisiä tavoitteita ja linjauksia ei kuitenkaan tunnustettu, vaan oppaista ja suosituksista poimittiin hajanaisesti kuntien omiin tarkoitukseen sopivia kohtia, joiden nähtiin palvelevan kunnissa meneillään olevien hankkeiden tarkoituksena. Kukaan tutkimukseen haastateltujen kuntien edustajista ei pitänyt valtion järjestämiä seminaareja kunnissaan tapahtuvaa päätöksentekoa tukevan tiedon lähteenä. (Heinämäki 2012, 201.)

Ohjauksen toimintatapa eroaa aiemmasta, jolloin suoraviivaisemmat valtion ohjausprosessit saavuttivat kohteensa systemaattisesti ja viestien sisältö oli kaikille sama ja kaikki pääsääntöisesti samoin velvoittavaa. Nykyinen ohjaustapa ja sen reunaehdot ovat johtaneet siihen, että valtion tavoitteet näyttäisivät jäävän ohjauskohteille epäselviksi. Ohjaus tapahtuu monimuotoistuneessa toimintaympäristössä, jolloin monitulkintaista toimintaympäristön hallintaa tavoitteleva vuorovaikutukseen perustuva governance –tyyppinen ohjaustapa vieraannuttaa tavoitteet sen kohteesta, sillä

toimintakulttuuriin kuuluva vastavuoroisuus, verkostoituminen, laajojen osallisten joukko ja asioiden yhdessä työstäminen hämärtävät viestin ja tavoitteet eivät siirry käytännön toimintaan. (Heinämäki 2012, 204.)

Tästä Lundquist toteaa ohjausmalliajattelussaan, että ohjausmuotojen sisällöt voivat olla tarkasti tai vähemmän tarkasti muotoiltuja. Detaljiohjauksella ohjaustavoitteet ja niiden toimintapolitiikan keinot ilmaistaan tarkasti ja yksityiskohtaisesti, kun taas ohjelmaohjaus sallii ohjattavalle enemmän valinnanvaihtoehtoja ohjaustavoitteeseen pääsemiseksi. Väljällä raamiohjauksella luodaan puitteet erilaisten toimeenpanojen ja lopputulosten saamiseksi ja ohjaava taho antaa vain suuntaviivoja tavoitteistaan. Ohjaus on silloin epätarkkaa mutta sallivaa ja toimeenpanotahot voivat toteuttaa tavoitteiden mukaisia toimenpiteitä sovittamalla niitä omaan toimintaansa. (Lundquist 1992, 83-84.) Ohjaavan tahon valitsemat keinot ovat eräänlaisia politiikkainstrumentteja, joista Evert Vedung (1998) on käyttänyt kansanomaista keppiä ja porkkanaa –vertauskuvaa, joilla kuvataan ohjauksen negatiivisia ja positiivisia keinoja. Negatiivinen on luonteeltaan ohjattavaa kohdetta hillitsevää ja sille epäedullista, kun puolestaan positiiviset keinot palkitsevat ohjattavaa toivotunlaisesta käyttäytymisestä. Vedung jakaa politiikkainstrumentit kolmeen päätyyppiin eli sääntelyyn, taloudellisiin keinoihin ja informaatioon. Kaikkiin niihin sisältyvissä yksittäisissä toiminnan muuttamiseen tai vahvistamiseen liittyvistä keinoista voidaan edelleen löytää negatiiviset ja positiiviset keinot, kuten sääntelyn kiellot ja määräykset sekä sitovat ohjeet, taloudellisten keinojen verot ja maksut, ja positiivisista tuet, insenttiivit ja muut kannusteet. Informaatiolla voidaan estää tai kehottaa ja kannustaa ohjattavaa kohdetta tuottamalla sille esimerkiksi vertailtavaa tietoa päätöksenteon tueksi. (Vedung 1998, 26, 40-42; 2000, 129.)

Ohjauskeinojen valintaan vaikuttavat myös toimintaympäristön sosiaaliset ja kulttuuriset tekijät. Kulttuurinen toimintaympäristö määrittelee merkittävästi ohjauskeinojen eettiset perusteet, eikä esimerkiksi Pohjoismaissa nähdä hyväksyttävänä lahjontaa tai pakottamista propagandan avulla. Suomessa ohjauskulttuurin paradigmaattinen muutos paikantuu 1990-luvulle nk. uuteen julkisjohtamisen tulemiseen, new public management-ajatteluun. Se on merkinnyt keskushallintojohtoisen yksityiskohtiin painottuvan säädösperusteisen ja kontrolliin perustuneen ohjauksen vähentymistä. Poliittikkaa on voitu sen jälkeen luonnehtia policy-tyyppiseksi, joka painottaa tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. (Oulasvirta ym. 2002, 37.) Nikolas Rose (1999) on luonnehtinut jälkiteollisen globaalin talouden hallittavuutta vaikeana, lähes mahdottomana tehtävänä sen ennakoimattomuuden, monimutkaisuuden ja epävarmuuden vuoksi ja siksi ehdottanut selitystä talouden ylivallan ja

puheen lisääntymisestä julkishallinnossa keinona pitää sosiaalipoliittiset periaatteet ja talouden hallinnan erillään toisistaan. Näin on käynyt, mutta kuitenkin niin, että talouden hallinta ja talouden uskottavuuden rakentaminen on vienyt suurimman osan kansallisvaltioiden kapasiteetista – ja kasvun, vakauden ja innovatiivisuuden tuottamisessa on päästetty irti vanhoista sosiaalisista periaatteista. (Julkunen 2001, 292-293.)

Ohjaukseen liittyvät mielikuvat suuntaavat tulevaisuuteen ja ohjauksen sisäänkirjoitettu pyrkimys on tavoitetilaa pääseminen eri keinojen avulla. Lundquist (1992, 95-100) mallintama ohjausprosessi käynnistyy aloitteesta (initiativ). Se johtaa valmisteluun (beredning), joka on muun muassa tiedon tuottamista päättäjille päätöksenteon tueksi. Päätöksenteko-vaihetta (beslusfattande) seuraa toimeenpano- eli implementaatiovaihe (implementering), ja prosessi päättyy seurantaan (efterkontrollen). Aloitteen tekeminen on lähes ”jokamiehen oikeus”, joka määritellään valtiosääntöproseduurissa ja muussa lainsäädännössä (Lundquist 1992, 95, ks. myös Kuntalaki 365/1995).



KUVIO 3. Toimeenpanoprosessi (Lundquist 1992, 95-100).

Valmisteluvaihe voi olla pitkä ja niiden asema ohjausprosessissa on erityinen, sillä sen aikana poliitikoilla on mahdollisuus esittää sen mitä he tavoittelevat (Lundquist 1992, 97). Tässä vaiheessa muotoillaan ohjaavan tahon tahtotila ja rakennetaan yhteistä näkemystä tavoitepyrkimyksille. Tämä on politiikkaprosessin ”input” –vaihe, jonka tekemiseen tarvitaan monenlaista osaamista ja asiantuntijoita ja jossa muotoillaan myös mahdolliset tavoitteiden indikaattorit. Toimeenpanovaiheessa ohjaus kohdentuu yhteiskuntaan ja järjestelmään, jolloin poliittisten tavoitteet ja kompleksinen todellisuus kohtaavat. Prosessin lopuksi arvioidaan toteutuivatko tavoitteet ohjaavan tahon odotusten mukaisesti. (Lundquist 1992, 98-100.)

Organisaatioiden toimintaympäristö on monimutkaistunut, ja se vaikuttaa osaltaan ohjauskeinojen valintaan. Yksinkertaisessa toimintaympäristössä syy-seuraus –suhteet hahmottuvat selkeämmin ja

ohjauksella voidaan vaikuttaa suuremmin kohteeseen toivottujen tulosten saavuttamiseksi. Monimutkaisessa toimintaympäristössä toimijoita on paljon ja ne toimivat yhdessä tai rinnakkain. Se vaikeuttaa ohjauksen kohdentamista, sillä etenkin yhteen toimijaan vaikuttaminen ei johda koko systeemin muuttamista. Jatkuvassa muutostilassa oleva toimintaympäristö on dynaaminen, kun taas staattinen ympäristö pysyy vakaana. Nykyisissä dynaamisissa toimintaympäristöissä ratkotaan ongelmia, jotka etenkin yksilötasolla ovat luonteeltaan kasautuvia. Esimerkkinä sellaisesta on työttömyyteen liittyvät toimeentulon vaikeudet, jotka edesauttavat asunto-, mielenterveys- ja päihdeongelmien kasaantumista yksilöiden ja heidän perheensä elämäntilanteissa. Lopulta on vaikeaa arvioida mikä on ongelman syy ja mitkä sen seurauksia. (Oulasvirta ym. 2002, 32.) Myös hallinnon rakenteet ja toimintaperiaatteet ovat muuttuneet ja kansainvälistyminen kuin myös EU tuovat sille lisää haasteita. Julkishallinnon palveluympäristöihin ovat tulleet myös kolmannen sektorin toimijat ja yksityiset yritykset. (Oulasvirta ym. 2002, 32.) Muutokset ovat institutionaalisia, ja ovat siirtäneet julkishallinnon toimintasektoreiden ohjausta resurssiohjauksesta markkinataloudelliseen ohjaukseen.

3 VALTION TYÖLLISYYSPOLIITTINEN OHJAUS

3.1 Valtion työllisyyspoliittisen ohjauksen perusteet Suomessa

Valtiollisen ohjauksen lakisääteisen perustan muodostavat perusoikeuksia koskeva lainsäädäntö, jota täydentävät erityislait ja säännökset. Valtion ohjaustehtävä legitimoituu Suomen perustuslaissa. Kansanvaltaisen demokratian periaatteen mukaan ylin päätävävalta kuuluu eduskunnalle, joka lainsäädäntö- ja budjettivaltaa käyttämällä ohjaa julkisen hallinnon toimintaa. (Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006, 19.) Perustuslaki edellyttää, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (L731/1999 2§).

Valtionsäätöoikeus eli Suomen perustuslaki (L731/1999) määrittää demokratian päätöksentekoon ja toimeenpanoon liittyvät valtasuhteet, tavoitteenaan ohjata julkista valtaa ja –hallintoa niille lain mukaan määräytyvien tehtävien ja vastuiden kokonaisuudessa (Laakso ym. 2006, 19). Julkinen politiikka palvelee demokraattisesti hyväksytyjä tarkoituksia ja demokratian prosessi pätevoittää julkisen politiikan tavoitteet, keinot ja voimavarat (Harisalo, Aarrevaara, Stenvall & Virtanen 2007, 29).

Kuntien itsehallinnosta säädetään perustuslaissa ja kunnallisen itsehallinnon sisällöstä kuntalaissa (L365/1995). Suomalaisessa mallissa kuntien itsehallinnollinen asema asettaa valtionohjaukselle reunaehdot. Koska julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia, voi valtio sen nojalla tarkastaa kuntien lain mukaisten toimeenpanon toteutumista (L731/1999 3 §) ja edellyttää kuntia sitoutumaan peruspalveluohjelmamenettelyyn sekä osallistumaan kunnallistaloutta ja valtion budjettimenettelyä koskevien asioiden käsittelyyn valtiovarainministeriön yhteydessä toimivassa kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnassa (L365/1995 8 a ja b §).

Kuntalailla (L365/1995) voidaan katsoa tavoiteltavan kaikkiaan taloudellisuuden hallintaa ja sen korostamista kunnan toiminnassa esimerkiksi noudattamalla soveltuvin osin kirjanpitolakia ja –asetusta ja uudistettua tilintarkastusmenettelyä sekä kasvattamalla konserniajattelua kokonaistaloudellisen tilan hallitsemiseksi (ks. L365/1995 65-70 §), luotettavaa hallintomenettelyä, kuten asiakirjamenettelyä uudistamalla (ks. L365/1995 7 ja 11), kansalaisten osallistumismahdollisuuksien

järjestämistä (ks. L365/1995 4) ja systemaattista hallinnon ja talouden tarkastusmenettelyä ja arviointikäytäntöjen kehittämistä (ks. L365/1995 9:71-75 §).

Oikeus työhön on perustuslaillinen oikeus, jota julkisen vallan on edistettävä (L731/1999 18 §). Perustuslain työllisyyden edistämistä täydentäviä lakeja ovat muun muassa sosiaalihuoltolain (L710/1982) 27 d ja e §:t, joiden mukaan kuntia velvoitetaan järjestämään vajaakuntoisten ja vammaisten työtoimintaa. Lisäksi toimeentulotukilain (L1412/1997) mukaan kunnan on huolehdittava työttömän toimeentulosta, ja kuntouttavan työtoiminnan laissa (L189/2001) säädetään kuntien velvollisuudesta puuttua työttömän kuntalaisen pitkittyvään työttömyyteen selvittämällä yhdessä työvoimaviranomaisen kanssa työttömän sosiaali-, terveys- tai kuntoutuspalvelutarpeita ja järjestää tarvittavat palvelut ensisijaisesti työvoimapalveluihin nähden. Pääsääntöisesti ja ensisijaisesti työllisyyttä edistävien palveluiden järjestämisestä säädetään laissa julkisista työvoima- ja yrityspalveluista (L916/2012).

Yhdenvertaisuusperiaate on hallinnon johtavia periaatteita, josta säädetään yhdenvertaisuuslaissa (L21/2004). Kansalaisten kohtelun yhdenvertaisuutta on korostettu muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksissä, joissa kehoitetaan minimoimaan alueellisen eriarvoisuutta (ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan 2001, 46, 76) sekä perusoikeuksiin kuuluvan tasa-arvoisuuden periaatteen toteutumista viranomaisten kaikessa toiminnassaan (L21/2004 4§ 1 mom.).

Valtionohjauksen kehittymisen vauhdittajana ovat olleet laajat yhteiskuntaa muuttaneet ja siihen vaikuttaneet tapahtumat ja tapahtumasarjat. Suuria muutoksia ovat olleet siirtyminen maatalousvaltaisesta yhteiskunnasta nopeasti teollistuvaksi yhteiskunnaksi ja Suomeen vaikuttaneet kiihtyvällä vauhdilla edenneet globaalit taloussuhdanteiden vaihtelut. Suomalainen yhteiskunta alkoi kehittyä teollisuusvaltioksi toisen maailmansodan jälkeen sotakorvausteollisuuden käynnistämän teollistumisen myötä (Urponen 1994, 166). Se sysäsi liikkeelle monia rakenteellisia, poliittisia ja kulttuurisia kehitysprosesseja ja joudutti valtiota puuttumaan myös työvoiman uusintamiseen (Raunio 1995, 26). Pääomaperustainen elinkeinorakenteen uudistaminen lisäsi mielenkiintoa kytkeä siihen tiiviimmin myös ”työvoiman kvalifikaatioasteen kohottaminen”. Tämän katsotaan nopeuttaneen myös sosiaalipoliittisia uudistuksia. (Karisto, Haapola & Takala 1988, 216.) Valtion työllisyyspoliittinen ohjaus kietoutui sosiaalipolitiikkaan, josta Pekka Kuusi (1968, 125, 103-104) totesi 1960-luvulla laatimassaan analyysissa työvoimapolitiikan erityisasemasta sosiaalipolitiikassa, että ”sosiaalispitoisen työvoimapolitiikan oli sopeuduttava yleiseen kasvuhakuiseen yhteiskuntapolitiikkaan”.

Kansallisen työllisyyspolitiikan toimeenpanoa ja ohjausta selvittäneessä Työ- ja elinkeinoministeriön TEM:n tutkimuksessa (Oosi 2012) jäsenetään työllisyyspolitiikan ohjausta ohjausmuotojen avulla, määritellään työllisyyspolitiikan kannalta keskeisiä toimijoita ja arvioidaan vastuutahojen ohjausvoimaa meneillään olevien työhallinnon organisaatiomuutosten näkökulmasta. Suomalaisen työllisyyspolitiikan ohjaus konkretisoituu TEM:n tehtävissä, jotka kuvataan työvoimapolitiikan ohjausprosesseina. Ne ovat yhteneviä klassisena pidettyjen valtionohjausmuotojen kanssa, eli ohjaus jakautuu säädös- ja budjettiohjaukseksi, ELY-keskusten strategian ja toiminnan tulosohjaukseksi, informaatio-ohjaukseksi ja kehittämistoiminnan ohjaukseksi. Lisäksi yhteydenpito ja ohjeistus ELY-keskuksiin ja TE-toimistoihin voidaan liittää informaatio-ohjauksen yhteyteen. Organisaatioiden nimilyhenteet tulevat sanoista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ELY sekä työ- ja elinkeinotoimisto TE-toimisto. Työhallinnon ohjausotteista käytetään käsitteitä strateginen ja operatiivinen ohjaus, ja ne toteutuvat toisistaan erillään olevissa ohjausprosesseissa. Työhallinnon virkamiehet käyttävät operatiivisen ohjauksen käsitettä silloin kun he tarkoittavat sillä toiminnallista tulosohjauksella tai informaatio-ohjauksella. Strategisen ohjauksen käsite liitetään säädösohjaukseen ja strategisen kehittämistoiminnan ohjaukseen, sekä laajemmin ”strategisen ohjausotteen” yhteyteen. Ohjauksessa korostuu informaatio-ohjaus, joka yhdistetään varsin moneen työhallinnon eri tasoisen tehtävien yhteyteen. (Oosi 2012, 67.)

Valtion informaatio-ohjausta kuvataan varsin seikkaperäiseksi, joka tekee siitä myös ongelmallisen. Yksityiskohtia painottava ja varsin vähän liikkumavaraa antavan toiminnanohjauksen ongelmana ovat etenkin asiakastyön asettamat vaatimukset vastata työttömien tai työnantaja-asiakkaiden yksilöllisiin palvelutarpeisiin, palveluiden yhteensovittamisen ongelmat sekä lainsäädännön yleinen ongelma siitä miten lait ovat toisiaan poissulkevia. Ohjausotteen ongelmat ovat seurausta monista eri osatekijöistä, kuten siitä, että ohjaukulttuurit vaihtelevat eri hallinnon tasoilla sekä hallinnon ja toimeenpanotason välillä. ELY-keskusten heikkoutena nähdään substanssiosaamisen puuttuminen. Se tekee ongelmalliseksi vastata käytännön työntekijöiden ja lähijohtamisen odotuksiin siitä, että tarvittaisiin konkreettisia tilanteita ymmärättäviä linjauksia työhallinnon perustyöhön, jossa päätetään ihmisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä työvoimapolitiittisista ratkaisuista. (Oosi 2012, 67.)

Työpolitiikan toimeenpano-ohjauksessa ja sen etenemisessä on havaittavissa monenlaisia lineaarisia tapahtumaketjuja. Yksi tällaisista on kuntiin suuntautuneen pitkäaikaistyöttömyyden ongelmien ratkaisuun painottuvan puuttumispolitiikan eteneminen. 2000-luvulla kuntien työllisyydenhoitoa ovat ohjanneet työvoiman palvelukeskusten perustaminen ensin kokeiluna vuosille 2002-2003 ja

palvelukeskusmaisen toiminnan vakiinnuttaminen vuodesta 2004 alkaen. Tällä hetkellä työvoiman palvelukeskuksia on yhteensä 38, jotka sijaitsevat eri puolilla Suomea. Työvoiman palvelukeskus – lakia valmistellaan parhaillaan meneillään olevan työllisyyden kuntakokeilun yhteydessä (ks. Hallitusohjelma 2011, 47). Työvoiman palvelukeskukset mainitaan ensimmäisen kerran pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallitusohjelmassa (Hallitusohjelma 2003, 48), josta tavoite siirtyi samansisältöisenä Vanhasen hallitusohjelmaan 2003. Sitä ennen pääministeri Paavo Lipposen hallitusohjelmassa painotetaan yhteistyön kehittämistä valtion, kuntien ja vakuutuslaitosten välillä pitkäaikaistyöttömien palvelutarpeiden kartoittamiseksi ja palveluiden järjestämiseksi yhdessä (ks. Hallitusohjelma 1999). Kuntien aktiivisuutta pitkäaikaistyöttömyyden ratkaisemiseksi ja sitä helpottavien toimenpiteiden perustamiseksi valtio asetti ehdon kunnille työmarkkinatukea saavien työttömien aktivointiehdon. Sen mukaan kunnat maksavat 50 % työmarkkinatuesta niissä tapauksissa kun työtön henkilö on saanut työmarkkinatukea yli 500 päivää ja on sitä saadessaan työvoimapolitiittisten toimenpiteiden ulkopuolella. Nk. passiivituksen kustannukset kunnille herättivät myös paikalliset poliittiset päättäjän huomaamaan työttömyyden kustannusvaikutukset siitakin huolimatta, että valtio lisäsi hieman valtionosuutta kunnille vuoden 2006 alusta. Tätä on kuitenkin vaikea tunnistaa, koska valtionosuudet maksetaan yhtenäisenä summana eikä sieltä ole eroteltavissa erillisiä tiettyihin kohteisiin suunnattuja osuuksia. Kuntaliitto ohjeisti kuntia työmarkkinatuen aktivointiehdosta yleiskirjeellä vuonna 2005 (ks. Työmarkkinatukiudistus 1.1.2006).

Työllisyyspoliittisesta näkökulmasta tarkasteltuna 1990-luvun sosiaalipolitiikan tutkimuksessa hyvinvointivaltion perusdoktriineihin katsottu periaate täystyöllisyydestä nähtiin johtavan työttömyysturvan pitämiseen alhaalla ja kaikenlaista työhön kannustavuutta, jopa sanktioiden avulla, pidettiin tärkeänä (Raunio 1995, 263). Työttömyysturvan on nähty kuitenkin passivoivan ja sen on pelätty lisäävän työhaluttomuutta. Sosiaaliturvan väärinkäyttöä koskeva puhe on yleensä lisääntynyt samaa tahtia työttömyystilanteen pahentuessa ja työttömien määrän lisääntyessä.

1960-luvulta alkanut valtiollinen erityislainsäädännön laajentuminen oli muuttanut valtion valvontaa yleisestä erityisen valvonnan suuntaan. Lisäksi keskustelu kuntien itsenäisyyden lisääntymistarpeesta kasvoi ja 1980-luvun keskustelussa korostuivat päätösvallan hajauttaminen valtion ja kuntien kesken, sekä kansalaislähtöisyyttä korostava näkökulma. Muutosta edeltäneellä aikakaudella valtio oli pyrkinyt yhdenmukaistamaan kuntien toimeenpanoa sektorisuunnittelujärjestelmällä. (Tiihonen & Tiihonen 1990, 85.)

Hallinnon murroksesta 1990-luvulla on todettu, että yllättäen hajauttamisreformi ei edennytkään suunnitellusti, vaan muutos kohti entisen järjestelmän byrokraattisesta suunnitelmataloudesta ja vallan keskittämistä johtuneista toimimattomuuksista kohti kuntien ja alueellisten toimijoiden itsenäisyyttä onnistui vain osin. Kunnat saivat itsenäisyytensä mutta ministeriöiden strateginen toimivalta verrattuna paikallishallinnon toimivaltaan kasvoi. (Temmes & Kiviniemi 1997, 66-70, 67-90; Haveri 2000, 27-39.) 2000-luvulle tultaessa pääministeri Paavo Lipposen hallitusohjelmaan kirjatut pitkäaikaistyöttömyyteen vaikuttamistoimenpiteitä käynnistettiin ja työvoimatoimistot tekivät palvelusuunnitelmat asiakkaittensa kanssa työttömyyden pitkittyessä ja suunnitelmien tavoitteena oli toimia ennaltaehkäisevästi ja varhaisen puuttumisen työvälineenä. (Tiainen 2003,3) Aikalaisarviointissa (Tiainen 2003, 6) korostettiin aktiivisen työllisyyspolitiikan merkitystä inhimillisenä tukena mahdollistaa työllistyminen työmarkkinoille työorientoituneessa yhteiskunnassa. Aktiivisen sosiaalipolitiikan nähtiin myös olevan taloudellisesti kannattavaa ja otettiin kantaa Suomen muista Pohjoismaista jäljessä olevaan aktivointipolitiikkaan (Tuomioja 2003, 15). Jo 1960-luvulta peräisin olevaa näkymää työllisyyspolitiikan yhteydestä sosiaali- ja hyvinvointipolitiikkaan 1960 korostettiin myös Lipposen hallitusohjelmassa vuonna 1999 Oppimista edistävät ja syrjäytymistä ehkäisevät työvoimapolitiittiset toimenpiteet –otsikon alla sen lukuisiin aktivoiviin toimenpiteisiin ja seurantatiedon tuottamiseen kehottavissa lauseissa. Aktivointipolitiikan nähtiin tukevan etenkin talouspolitiikkaa, ja ne yhdistettiin toisiaan tukeviksi pareiksi ja hallituksen kärkitavoitteiksi. (Hallitusohjelma 1999.)

Aktivointipolitiikan eteneminen ei jäänyt kritiikittä, sillä esimerkiksi sosiologi Raija Julkunen (2001, 11) näki hyvinvointivaltion julkishallinnon idean sosiaalipolitiikan suunnanmuutoksessa olleen kyse siirtymästä, jossa sosiaalipoliittiselta universalismilta tilaa otti rajoittaminen, yksityisten vastuuttaminen ja tarveharkinta. Julkunen pohti, että ehkä kyseessä oli jonkinlainen länsimaisen yhteiskunnan ”valmistuminen”, eli kriisit oli tunnistettu ja niihin löydetty puuttumiskeinot. Se ei lienee riittävä selitys, vaan Julkunen (2001, 12) laajensi vaikutusten tarkastelua (ks. Bonoli, Vic & Taylor-Gooby 2000) talouden kansainvälistymiseen, kansallisen omantunnon kaventumiseen, uusliberalismin nousuun ja sosiaalisten tarpeiden ja toisaalta rahoitusmahdollisuuksien väliseen kuluun. Kyseessä oli ensisijaisesti ajattelutavan muutoksesta, Julkunen (2001,12) painotti ja viittasi Nikolas Rose`n (1999, 140) näkemykseen, jonka mukaan hallinnan järjestelmien muutos on ajattelutyötä. Tästä Julkunen (2001, 12) johti ajatuksen, jonka mukaan vanhat sosiaalipoliittiset rationaliteetit murtuivat ajattelun eikä realiteettien kautta. Poliitiikkaa oli tehtävä ja ajateltava ja sen ideat materialisoitava. Tämän seurauksena ajattelun muutos johti uudenlaisen hallinnan mekanismien ja

mentaalisten mallien omaksumiseen, jotka loivat pohjan jatkuvalle menokontrollille. Myös työttömät henkilöt kuuluivat politiikan keskiöön, sillä työttömyys nähtiin paitsi suurena menoeränä myös työttömiä passivoivana. Tähän oli puututtava työttömiä kannustamalla tai pakottamalla ansiotyöhön. (Julkunen 2001, 291, 163.)

Tuija Kotiranta (2008, 45) kysyi tutkimuksessaan aktivoiko aktivointi? Hän näki työttömien aktiivoinnissa paradokseja, ja näki, että työttömyys oli alettu nähdä kuntoutusta tarvitsevana tilana, ja johon oli vaikutettava aktivointitoimenpiteillä ja annettava kuntoutujalle eli työttömälle kuntoutujan status. Kotiranta (2008, 23-24) halusi erottaa toisistaan perinteisen käsityksen kuntoutuksesta sekä työttömyyteen vaikuttamiseen pyrkivän toiminnan. Sillä hän tarkoitti toimintaa, jolla pyritään yhdistämään mahdollinen työelämään liittymistä estävä tekijä ja siihen sopiva kuntoutuskeino, jota oli alettu kutsua enenevässä määrin aktivoinniksi. Kotiranta tarkoitti perinteisellä käsityksellä jollain tapaa terveys-sairaus-vajaakuntoisuus –akselille sijoittuvaa yksilöllistä, henkilökohtaista ja medikalisoitunutta käsitystä kuntoutuksesta ja kuntoutujasta. Työhön ”kuntoutuja” taas oli syytä nähdä sellaisena työtä vailla olevana henkilönä, jolla olisi ”kuntoutuessaan” itsellään tietoisuus omista voimavaroista ja kyvyistä sekä niiden kehittymisestä suhteessa työelämään pyrkimiseksi tai siellä pysymiseksi. (Kotiranta 2008, 23-24.)

Aktivointipolitiikka voidaan nähdä yhtenä keskeisenä suomalaisen työllisyyspolitiikan ideana. Tätä vauhdittamaan tuli osaltaan valtion tulostavoitteisiin perustuva tulosjohtaminen. Klassisiin julkishallinnon ohjauselementteihin verrattuna se on uudenlainen ohjauskeino, jonka tavoitteena voi nähdä olevan ensijaisesti tehostaa valtion tosiasiallista työllistämistoimintaa asiakastyössä.

Pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallitusohjelman tavoitteissa määriteltiin EU:n mukaisesti aktivointitavoitteeksi 27-30 % (ks. Hallitusohjelma 2003 AJ).

Myöhemmin selvitysten pohjalta on tehty johtopäätöksiä, joiden mukaan tavoiteluvut perustuivat usein huonosti analysoituihin laskelmiin ja etenkin EU:sta tulleisiin tavoitelukuihin ei perehdytty riittävästi eikä niitä tarkasteltu kriittisesti tavoitteen asettamisvaiheessa esimerkiksi pääministeri Mari Kiviniemen hallitusohjelmassa vuonna 2010 (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011, 15). Siihtäkin huolimatta aktivointitavoitteet mainittiin myös pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa, jonka valmistelussa edellä mainitut selvitykset eivät vielä olleet tiedossa.

Valtion ohjaus ulottuu myös yksilöihin, jotka ovat työttömiä, työtä vailla tai tarvitsevat erilaisia tukitoimia työtehtäviensä yhteyteen. Yksilöohjauksessa korostuvat etenkin työttömyysturvaan liittyvät päätöksentekotoimenpiteet sekä aktivointipolitiikan mukaisiin toimenpiteisiin ohjaaminen. Valtion omaa työllisyyspoliittista yksilöihin kohdistuvaa tehtävää määritteleekin ensisijaisesti lainsäädäntö ja sen lisäksi muun muassa hallitusohjelmasta, strategisista linjauksista ja muusta yhteistyöstä johtuva työllisyyspolitiikan linjaaminen ja sen mukaisten tehtävien järjestäminen ja rahoitus.

3.2 Valtionohjausmuodot suomalaisessa hallintojärjestelmässä

Suomessa valtionohjauksella tarkoitetaan yleisimmin valtion ohjausvaltaa ja ohjaustoimenpiteitä kuntien suuntaan (ks. Heinämäki 2012, 90). Oikeustieteilijä Asko Uotin (2003) mukaan valtionhallinnon ohjaus on oikeudellista, lakeihin perustuvaa toimintaa toteuttavien hallintoyksiköiden ohjausta ja ohjausta ja valvontaa. Ohjauksen painopiste on yhteiskunnallisen kehityksen myötä muuttunut ja nykyisellään ohjauksen painopiste on ihmisten tosiasiallista hyvinvointia ja yhdenvertaisuutta korostavaa. Selkeimmin siihen pyritään lainsäädännöllä, jolla tavoitellaan yhteiskunnallisten epäkohtien vähentämistä. (Uoti 2003, 55.)

Oikeusvaltion hyvinvointia turvaava tehtävä vaatii syklisen päätöksentekoprosessin, jossa ohjaukseen katsotaan kuuluvan myös toimeenpanon seuranta ja arviointi. Nykyinen oikeudellinen ohjaus on laajentunutta sisältäen normi-, resurssi- ja tulos- sekä informaatio-ohjauksen. (Uoti 2003, 55-56.) Tulosohtaus nähtiin 1990-luvun loppupuolella ohjausta monipuolistavana muotona aiemman säädös- ja resurssiohtauksen rinnalla, ja siinä korostui taloudellisuus-tuottavuusvaatimukset. Samaan aikaan myös laatu-ohjaus lisääntyi, kun tulostavoitteiden toimeenpanoa ja tuloksia piti pystyä arvioimaan. Tulosohtausjärjestelmässä keskusjohtoisuuden sijaan painotettiin toimintojen hajauttamista toimintayksiköille, joita ohjattiin toiminta-ajatuksella, tuloskriteereillä ja tulostavoitteilla. (Lumijärvi & Salo 1996, 11-12; Lumijärvi 1998, 78.)

Hajauttamisesta on käytetty myös termiä hajakeskitys. Sen etuna pidetään päätöksenteon siirtymistä lähemmäs paikallistasoa, jossa alueen tarpeet tunnustetaan ja tunnetaan. Myös paikallisdemokratian vahvistuminen ja valtion paikallisen palvelutuotannon tukeminen palvelutarpeiden vaihdellessa puoltavat hajakeskittämistä. Etenkin tehokkuusajattelun näkökulmasta tulon uudelleenjakoa alueiden välillä nähdään tukevan hajakeskityspolitiikkaa. (Tuomala 2009, 299-300.)

Hajauttamisen suhde ohjaukseen on ilmeistä ja se muuttaa väistämättä ohjaavan tahon ja ohjattavan välistä suhdetta (Karakainen 2008, 72). Hajauttamiseen liittyneet valtionosuuksien muutokset vaikuttavat julkisen sektorin allokointiin, jota valtio aiemmin pystyi vahvemmin ohjaamaan. Valtionosuuksilla rohkaistiin tiettyjen hyödykkeiden, kuten koulutuksen kulutusta, ja sen avulla ohjattiin alueellisen oikeudenmukaisuuden syntymistä. Valtiontuella tasattiin myös muita alueellisia eroja, kuten köyhien ja varakkaiden alueiden lähtökohtaisesti epätasa-arvoistavaa palvelujen tarjoamis- ja saantimahdollisuuksia. Itsenäistymisasteen lisääntyessä ohjauksen kohteet ovat voivat aiempaa enemmän itse päättää mihin ne valtionavun kohdentavat. (Tuomala 2009, 304.) Ehdollisen järjestelmän korvamerkintään perustuvan valtionosuuksien epäkohtina pidettiin kuntien kustannusten lisääntymistä, valtion menojen kasvamista ja julkisen sektorin paisumista (Möttönen & Niemelä 2005, 38). Kustannusten hillitsemiseksi oli myös vaihtoehtoja, kuten kustannuskaton asettaminen tai budjettirajoituksen antaminen (Tuomala 2009, 305). Siirtymistä ei-ehdolliseen järjestelmään on perusteltu nimenomaan julkisten menojen hillinnällä, ja koska taloudellisuus –ajattelu on lisännyt kilpailua, on keskitetyn valtionosuuden periaatteella nähty olevan julkishallinnolle etua (Tuomala 2009, 306). Tästä kuitenkin ollaan myös toista mieltä, ja on todettu, että muutoksessa oli kyse siirtymästä institutionaalisesta hyvinvointivaltioideasta liberalistiseen kilpailuyhteiskuntaa painotta-vaan lähestymistapaan (Haveri 2000, 30-31).

Kuntalain voimaantulo vuonna 1995 muutti valtion ohjausasetelmaa. Sosiaali- ja terveystalouden ohjauksen muutokset velloivat jo ennen kuntalain voimaantuloa, kun vuonna 1993 voimaan tullut laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta (L733/1992) lopetti valtionapujärjestelmään perustuneen ohjauksen. Kunnille se tiesi itsenäistä asemaa sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden järjestämisessä. (Taskinen 2005, 22.) Lakimuutos näyttäytyi kunnissa valtion tiukan resurssiohjauksen höllentymisenä eikä enää puhuttu niin kutsutuista ”korvamerkityistä” valtionosuuksista. Kuvauksella tarkoitettiin valtion tahdon mukaisesti osoittamien valtionosuuksien kohdentamista erikseen nimettyihin kohteisiin, kuten sosiaalipalveluihin, terveydenhuollon palveluihin ja työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin. (Tuori & Kotkas, 2006, 101.)

Valtionapujärjestelmä oli toiminut kustannusperusteisesti (Tiihonen & Tiihonen 1984, 214.) Uudistuksen jälkeen valtionosuudet laskettiin kunnan taloudellisen kantokyvyn ja muutamien laskennallisten perusteiden mukaisesti. Nähtiin, että tällä tavoin saataisiin keinoja säädellä julkisen sektorin kasvua ja tehostettaisiin verovarojen kohdentamista. (Möttönen & Niemelä 2005, 38.) Nykyisellään

kuntalaki ohjaa kuntia ja valtiota yhteen sovittamaan talouttaan lakisääteisen peruspalveluohjelman avulla. Samalla kunnat sitoutuvat valtion budjetin valmisteluun ja tulevat tietoisiksi valtion painotuspistealueista ja vastavuoroisesti valtiolla syntyy käsitys kuntien palvelutarpeista ja toisaalta niiden rahoittamisen kyvystä. (Ks. L365/1995 8 a §.)

Ennen valtiosuusuudistuksen ja kuntalain voimaantuloa valtion ja kuntien välistä suhdetta voitiin kuvata myös niin, että kunnat olivat valtionhallinnon paikallisia jatkumia ja kyseessä oli jo eräänlainen tilaaja-tuottaja –malli. Siinä valtio tilasi ja kunnat tuottivat. Onkin esitetty, että valtio menetti valtiosuusuudistuksessa sille tärkeän kanavan, jonka avulla voitiin kattavasti ulottaa alueellista ja sosiaalista tasa-arvoa ja oikeudenmukaisuutta korostavaa ideologiaa. Lisäksi keskitetyn ohjauksen etuna oli pidetty sitä, että se loi ja varmisti kattavan ja kaikki kansalaiset tavoittavan hyvinvointijärjestelmän. (Möttönen & Niemelä 2005, 33.) Ohjauskanavan menettämisestä on myös eriäviä näkemyksiä, jonka mukaan uudistus kyllä katkaisi valtion suoran ohjauksen, mutta ei valtion ohjausta itsessään vaan se muutti valtion ohjauksen keinot suorasta epäsuoraksi. Informaatio-ohjauksen yhteydessä sen miellettiin tarkoittavan aiemman yksisuuntaisesti rakentuvan valtahierarkian muuttamista vuorovaikutukselliseksi kaksisuuntaiseksi valtaketjuksi. (Nylander, Ståhle & Nenonen 2003, 3.) Informaatio-ohjaus mielletään edelleen epäsuoraksi ohjausmuodoksi, jossa Lundquistin jo 1970-luvulla tekemän määritelmän mukaan on kyse suositusten ja ohjeiden antamisesta muiden ohjauskeinojen, kuten säädösohjauksen yhteydessä (Lundquist 1992, 79).

Etenkin sosiaali- ja lääkintöhallituksen yhdistäminen sosiaali- ja terveyshallitukseksi vuonna 1991 katsotaan käynnistäneen valtion informaatio-ohjauksen aiemman varsin lakipainotteisen ohjauksen sijaan ja rinnalle. Valtion sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus Stakes perustettiin vuonna 1992, jonka tehtäväksi annettiin tiedon tuottaminen kunnille. Kehittämiseen kannustava ja toimeenpanoa ohjaava ja ohjeistava tieto kanavoitiin kuntiin Kuntaliiton ja sosiaali- ja terveysministeriön antamien kirjallisten suositusten, kirjelmien avulla (Taskinen 2005, 22). Informaatio-ohjauksen tarkoituksenmukaisuutta perusteltiin muun muassa sillä, että organisaatiot toimivat tiedon avulla. Julkishallinnossa ajateltiin, että tieto oli tietämystä tosiasioista, arvoista ja ideoista, ja ne auttoivat lakisääteisten tehtävien toimeenpanossa. (Stenvall & Syväjärvi 2006, 24.) Informaation lisääminen oli ollut keino ohjata lisääntyvän lainsäädännön toimeenpanoa, vaikka valtion ohjausta normien, sitovien ohjeiden määräysten määrää oli yritetty hillitä nk. leikkurilain (L537/1989) avulla. Sen seurauksena informaatio-ohjaus muuttui aiempaa väljemmäksi ja vähemmän normatiiviseksi. Toimintajärjestelmien ohjauksen rinnalle tulivat myös seuranta ja arviointi. (Uoti 2003, 58-59.)

Sittemmin tiedon tuottamista on perusteltu muun muassa valtion keinona pysytellä mukana nopeasti kansainvälistyneessä ja verkostoituvassa kehityksessä. Suomea koskettavat taloudelliset kriisit ja taantumukset tulevat entistä enemmän Suomen ulkopuolelta, ja niiden hoitaminen tapahtuu kansainvälisissä yhteyksissä ja verkostoissa, ja joissa tiedon ja sen liikkumisen merkitys korostuu. Nähdään, että tarvitaan entistä parempaa tiedontuottamista strategisen päätöksenteon tueksi ja osaamista tiedon hyödyntämiseksi päätöksenteon prosesseissa. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2010, 16-18.) Tiedolla ohjaamisen kriittisenä tekijänä pidetään viestinnän onnistumista, josta valtiontarkastuksen johtopäätöksenä on todettu, että eri hankkeiden tulokset leviävät perustoimintaan huonosti ja juurtuvat hitaasti tai tuskin lainkaan. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2007, 64-65.) Kehittämistoiminnan viestinnän tulisi olla myös kaksisuuntaista ja dialogista (Stenvall & Syväjärvi 2006, 23).

2000-luvun alussa julkisten palveluiden kehittämiseksi laadittiin kansallisia kehittämisohjelmia. Niitä koordinoi Stakes ja toiminnan hyviä käytäntöjä jaettiin, jotta toimiviksi havaitut mallit siirtyisivät tavoitteena saada toimivien kokeilumallien siirtyminen kattavasti kaikkialle Suomeen julkishallinnon palveluihin. Hyvien käytäntöjen siirtämisen ongelmaksi tuli niiden paikallissidonnaisuus, jota vahvisti kuntien itsemääräämisoikeus palveluiden tuottamisessa. (Taskinen 2005, 22.) Sosiaali- ja terveyspalveluja ja niiden tuottamista on kehitetty muun muassa erilaisten ohjelmien avulla, joiden ohjaus on ollut Sosiaali- ja terveysministeriöllä. Ohjelmat ovat perustuneet valtion tahtoon muun muassa suuremmista kokonaisuuksista palvelujen saamisen, rahoittamisen ja toteutuksen varmistamiseksi. Esimerkiksi terveydenhuoltolaki on jo uudistunut ja sosiaalihuoltolain uudistus on aloitettu. Terveyspalveluiden uudistuksia on käynnistetty ja toteutettu Terveyspolitiikan edistämisen politiikkaohjelman, Toimiva terveyskeskus –toimenpideohjelman, Palveluinnovaatio-hankkeen ja Kaste-ohjelmien I ja II avulla. (Eronen, Londen, Perälähti, Siltaniemi & Särkelä 2009, 20-21.)

Terveyspolitiikan edistämisen politiikkaohjelmasta tehdyn tutkimuksen mukaan ohjelmaohjaamiseen liittyi useita epäkohtia, eikä toivottuja ohjaustavoitteita, kuten poikkihallinnollisia yhteistyömallien saamista terveydenhuoltoon saavutettu. Ohjelman ongelmat olivat sen yleistasoisuuden ja ohjausprosessien sumeuden lisäksi siinä, että sillä ei ollut riittäviä käytännön yhteyksiä muihin ohjauskeinoihin, kuten esimerkiksi valtion talouspoliittiseen kehys- ja budjettisuunnitteluun. Sen seurauksena tavoitteiden mukaisia resursseja ei oltu varattu eikä niitä siten voitu tarjota toteutuksen yhteyteen. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2010, 140.) Tosin vastakkaisiakin arvioita ohjelmaohjauksen onnistumisesta on esitetty. Ohjelmia pidettiin toimivina keinoina tunnistaa ajankohtaisia

poikkihallinnollisia haasteita, joihin tulisi panostaa seuraavien hallituskausien aikana. Ohjelmien koettiin myös edistäneen ministeriöiden välistä epävirallista verkostomaista yhteistyötä. Ohjelman arviointiryhmän parantamishdotukset koskivat ohjelmien joustavampaa käynnistämistä ja ylläpitoa, kuten esimerkiksi sitä, että ohjelmat ulottuisivat yli hallituskausien. (Aarnikka, Perho & Wrede 2011, 9-11.)

Työ- ja elinkeinoministeriö TEM käynnisti vuonna 1989 Työpoliittisen sektoritutkimusten sarjan, ja yhdisti siihen vuonna 2003 hallituskauden mittaisen Työpoliittisen tutkimusohjelman. Tutkimuskonaisuuden perusteena oli ministeriön tarve saada tietoa muun muassa siitä mitä Suomessa työpolitiikassa tiedetään ja miten se vaikuttaa työpolitiikan kehittymiseen. Tutkimussarjan arvioinnin mukaan vajaa kolmannes työpoliittisista tutkimuksista tuotti sellaisia tuloksia, jotka olivat potentiaalisesti hyödynnettävissä työllisyyspolitiikan toimeenpano-ohjauksessa. Todettiin myös, että tutkimustietoa ei hyödynnetä systemaattisesti, vaan se on riippuvaista yksittäisistä tekijöistä, kuten tutkimuksen aihealueen yhteiskunnallisesta kiinnostavuudesta ja siihen liittyvistä poliittisista intresseistä, ministeriön ja virkamiesten henkilökohtaisesta kiinnostuksesta aihealueisiin sekä tiedon neuvotteluvoimasta asian eteenpäin viemiseksi. Vain harvalla yksittäisellä tutkimustiedolla oli lopulta ollut välitöntä vaikutusta lainsäädäntöön ja politiikan muutoksiin, sillä siihen todettiin tarvittavan työpolitiikan tutkimusten yhteisvaikutusta, joka tuottaisi lisää tietoa ja ymmärrystä, uusia näkökulmia ja perusteita työpolitiikalle. Tutkimukset nähtiin ensisijaisesti keskustelun ja kehitysprosessien käynnistäjinä ja signaaleina niiden esiin nostamien kysymysten jatkotyöskentelylle ministeriössä. (Valtakari 2011, 60-62.) Perustelut tiedon tuottamisen merkityksestä valtion työllisyyspolitiikan ohjauksen painopisteisiin voidaan tulkita olevan tutkimustiedon tuottamasta yhteisvaikutuksellisen kuvan luomisesta työelämän ja työllisyyteen liittyvien tekijöiden tilasta yhteiskunnassa. Tätä ei kuitenkaan saatu synnytettyä, joka jättää kysymyksiä ilmaan, kuten sen, että minkä varassa työpolitiikkaa sitten luodaan ja kehitetään?

Itsessään ohjelmaohjauksen vahvistumiseen nähdään vaikuttaneen muiden ohjausmuotojen täydentämistavoite sekä toisaalta ohjattavan tahon, kuten kuntien itsenäisyyden vuoksi muiden suurempien ohjausmuotojen tavoittamattomuus ja ongelmat. Ohjelmilla annetaan signaaleja niistä palveluista ja arvotavoitteista, joita kuntalaisille tavoitellaan annettavan ja joiden pohjalta palveluja tuotettaisiin. Myös laatukriteerit ja niiden valvonta nähdään tärkeinä ohjauselementteinä. Ohjattavista tahoista etenkin kunnat kaipaisivat kuitenkin enemmän tietoa esimerkiksi rakennemuutoksista ja sen vaikutuksista sekä arviointitietoa ylipäätään paikallisen päätöksenteon tueksi. (Heinämäki 2012, 171.)

Hallitusohjelmien politiikkaohjelmien historia on tällä erää jäänyt lyhyeksi. Pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallitusohjelmaan vuonna 2003 (Hallitusohjelma 2003 AJ) laadittiin työllisyyden, yrittäjyyden, tietoyhteiskunta- ja kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmat. Ne siirtyivät sellaiseen lyhyeksi jääneen Jäätteenmäen pääministerikauden jälkeen pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelmaan. Sitten ohjelmien arvioinnissa nostettiin esiin epäkohtia, kuten sen miten ohjelmat olivat ristiriidassa valtion muihin linjauksiin, kun ohjelmien kannalta merkityksellisiä määrärahoja karsittiin vaalikauden aikana. Todettiin kuitenkin, että mikäli politiikkaohjelmia tehdään myös jatkossa, niiden vahvuus on verkostojen toimintaa parantavassa roolissa ylläpitäessään yhteyksiä keskeisten toimijoiden kesken. Myös koordinoituvuudesta sopiminen edistäisi yhteistoimintaa ja epävirallista yhteistyötä. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2010, 9-10.) Ylipäätään on toivottu ohjausmuotojen yhteensovittamista, esimerkkinä informaation yhdistämistä hanke – ja ohjelmaohjauksien yhteyteen. Sen avulla parannettaisiin tiedon siirtymistä kunnille ja muille toimijatahoille sekä saataisiin laajapohjaisia toisiaan tukevia kehittämiskokonaisuuksia kuntatoiminnan kehittämiseen, todetaan Kuntaliiton lausunnossa vuonna 2009. (Kuntaliitto 23.11.2009.)

Suomalaisen työllisyyspolitiikan toimeenpanoa ja ohjausta selvittäneen Työ- ja elinkeinoministeriön TEM:n tutkimuksessa (Oosi 2012) jäsennetään työllisyyspolitiikan ohjausta klassisten ohjausmuotojen (ks. Lundquist 1992,80) avulla, määritellään työllisyyspolitiikan kannalta keskeisiä toimijoita ja arvioidaan vastuutahojen ohjausvoimaa meneillään olevien työhallinnon organisaatiomuutosten näkökulmasta. Suomalaisen työllisyyspolitiikan ohjaus konkretisoituu TEM:n tehtävissä, jotka kuvataan työvoimapolitiikan ohjausprosesseina, joita valtio ohjaa säädös- ja budjettiohjauksen, ELY-keskusten strategian ja toiminnan tulosohjaukseen, informaatio-ohjauksen ja kehittämistoiminnan avulla. Lisäksi yhteydenpitoa ja ohjeistusta ELY-keskuksiin ja TE-toimistoihin voidaan liittää informaatio-ohjauksen muotona. Organisaatioiden nimilyhenteet tulevat sanoista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ELY sekä työ- ja elinkeinotoimisto eli TE-toimisto. Työhallinnon ohjausotteista käytetään käsitteitä strateginen ja operatiivinen ohjaus, ja ne toteutuvat toisistaan erillään olevissa ohjausprosesseissa. Työhallinnon virkamiehet käyttävät operatiivisen ohjauksen käsitettä silloin kun sillä tarkoitetaan toiminnallista tulosohjausta tai informaatio-ohjausta. Strategisen ohjauksen käsite liitetään säädösohjaukseen ja strategisen kehittämistoiminnan ohjaukseen, sekä laajemmin ”strategisen ohjausotteen” yhteyteen. Tehdyn selvityksen mukaan ohjauksessa korostuu informaatio-ohjaus, jota yhdistetään varsin moneen työhallinnon tehtävään. (Oosi 2012, 67.)

Valtion informaatio-ohjausta kuvataan varsin seikkaperäiseksi, joka tekee siitä toisaalta myös ongelmallisen. Yksityiskohtia painottava ja varsin vähän liikkumavaraa antavan toiminnanohjauksen ongelmana ovat etenkin asiakastyön asettamat vaatimukset vastata työttömien tai työnantaja-asiakkaiden yksilöllisiin palvelutarpeisiin sekä palveluiden yhteensovittamisen ongelmallisuus ja lainsäädännön yleinen ongelma siitä miten monet lait ovat toisiaan poissulkevia. Ohjausotteen ongelmat ovat seurausta monista eri osatekijöistä, sillä esimerkiksi ohjauskulttuurit vaihtelevat eri hallinnon tasoilla sekä hallinnon ja toimeenpanotason välillä. Lisäksi ELY-keskusten heikkoutena nähdään substanssiosaamisen puuttuminen. Se tekee ongelmalliseksi vastata käytännön työntekijöiden ja lähijohtamisen odotuksiin siitä, että tarvittaisiin konkreettisia tilanteita ymmärtäviä linjauksia työhallinnon perustyöhön, jossa päätetään ihmisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä työvoimapolitiittisista ratkaisuista. (Oosi 2012, 67.)

Työpolitiikan toimeenpano-ohjauksessa on havaittavissa lineaarisia etenemispolkuja. Yksi tällaisista on kuntiin suuntautuneen pitkäaikaistyöttömyyden ongelmien ratkaisuun painottuvan puuttumispolitiikan kasvu. On selvää, että etenkin pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa on aktivoitu ensisijaisesti kuntia (ks. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011, 8). 2000-luvun aikana kuntien työllisyydenhoitoa ovat ohjanneet työvoiman palvelukeskusten perustaminen ensin kokeiluna vuosille 2002-2003 ja sen jälkeen palvelukeskusmaisena toiminnan vakiinnuttaminen vuodesta 2004 alkaen. Tällä hetkellä työvoiman palvelukeskuksia on yhteensä 38 ja ne sijaitsevat eri puolilla Suomea ja Työvoiman palvelukeskus –lakia valmistellaan parhaillaan meneillään olevan työllisyyden kuntakokeilun yhteydessä (ks. Hallitusohjelma 2011). Työvoiman palvelukeskukset mainittiin ensimmäisen kerran pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallitusohjelmassa (Hallitusohjelma 2003, 48), josta tavoite siirtyi samansisältöisenä Vanhasen hallitusohjelmaan 2003. Sitä ennen pääministeri Paavo Lipposen hallitusohjelmassa puhuttiin yhteistyön kehittämistarpeesta valtion, kuntien ja vakuutuslaitosten välillä pitkäaikaistyöttömien palvelutarpeiden kartoittamiseksi ja palveluiden järjestämiseksi yhdessä (ks. Hallitusohjelma 1999). Kuntien aktiivisuutta pitkäaikaistyöttömyyden ratkaisemiseksi ja sitä helpottavien toimenpiteiden perustamiseksi valtio asetti kunnille niin kutsutun työmarkkinatuen aktivointiehdon vuonna 2006. Sen mukaan kunnat maksavat 50 % kunnassaan asuvien pitkäaikaistyöttömien työmarkkinatuesta silloin kun työtön henkilö on saanut työmarkkinatukea yli 500 päivää ja sen jälkeen tukea saadessaan työvoimapolitiittisten toimenpiteiden ulkopuolella. Nk. passiivituen kustannukset kunnille ovat herättäneet myös paikalliset poliittiset päättäjän huomaamaan työttömyyden kustannusvaikutukset kunnille. Tosin valtio lisäsi työmarkkinatukimenoja kompensoivaa valtionosuutta kunnille vuoden 2006 alusta. Tätä on kuitenkin vaikea tunnistaa, sillä valtionosuudet

maksetaan yhtenä erittelemättömänä kokonaisuutena kunnille eikä siitä ole eroteltavissa erillisiä tiettyihin kohteisiin suunnattuja osuuksia. Kuntaliitto ohjeisti kuntia työmarkkinatuen aktivointiehdosta yleiskirjeellä vuonna 2005 (ks. Työmarkkinatuki uudistus 1.1.2006). Erityisesti uudistus on herättänyt kysymyksiä ja ärtymystä talouden ongelmien kanssa painivissa kunnissa, sillä aktivointitoimenpiteet jäävät useimmiten kuntien järjestämisvastuulle ja vaativat siten rahaa ja muita resursseja.

Valtion kuntiin suuntaama aktivointipolitiikka on saanut jatkoa pääministeri Kataisen hallitusohjelmassa, jossa pitkäaikaistyöttömyyden siirtämisestä kuntiin edistetään työllisyyden kuntakokeilun avulla (ks. Hallitusohjelma 2011, 48). Tällä kertaa valtio osallistuu kokeilun rahoittamiseen ja odottaa myös toimenpiteen kokonaiskustannusten esittämistä kokeilun lopussa vuonna 2015. Siihen mennessä työmarkkinatuen aktivointia kiristetään ja kuntien vastuu työmarkkinatuen 50 % maksamisesta aikaistuu siten, että valtio ja kunnat jakavat kustannukset jo 300 työmarkkinatukipäivän jälkeen mikäli pitkäaikaistyötön henkilö ei ole mukana aktivointitoimenpiteissä.

3.3 Työllisyyspolitiikan toimijat ja tehtävät

Työ- ja elinkeinoministeriö TEM vastaa yrittäjyyden, innovaatiotoiminnan toimintaympäristöstä, työmarkkinoiden toimivuudesta, työntekijöiden työllistymiskyvystä ja alueiden kehittymisestä. Ministeriössä on kaksi ministeriä, joista elinkeinoministeri johtaa elinkeino-, innovaatio-, alue-, energia- ja ilmastopolitiikasta. Työministeri vuorostaan vastaa työllisyys- ja yrittäjyysasioista, maahanmuuttajien kotouttamistoiminnasta, työelämän kehittämisestä sekä kuluttaja- ja kilpailupolitiikasta. Kansliapäällikkö on ministeriön korkein virkamies. (Ks. Työ- ja elinkeinoministeriö/ministeriö.)

Ministeriön työjärjestys perustuu lakiin (L175/2003). Lain mukaan ministereiden ja kansliapäällikön lisäksi keskeisiä toimijoita ovat politiikka- ja ohjausyksikkö ministeriön johtoryhmä ja alivaltiosihteerit. Ministeriössä tulee olla lisäksi virkamiesjohtoryhmä, esimiesfoorumi sekä tarvittavia yhteistyöryhmiä. Toimintayksiköillä on horisontaalisia vastuutehtäviä ja ministeriön kaikissa tehtävissä on tehtävä yhteisiä linjauksia. (L175/2003.) Ministeriö perustettiin vuonna 2008, jolloin saman ministeriön yhteyteen liitettiin kauppa- ja teollisuusministeriön, työministeriön ja sisäasiainministeriön alueiden ja hallinnon kehittämisosasto. Yhdistämisestä päätettiin pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa vuonna 2007. Nykyisessä ministeriön konsernissa on yli 30

toimijaa, joista työllisyyspolitiikan toimeenpanon kannalta keskeisimpiä ovat alueelliset elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ELY:t sekä työ- ja elinkeinotoimistot. (ks. Työ- ja elinkeinoministeriö/ministeriön organisaatio.)

Ministeriön tehtävänä on työministerin johdolla vastata myös Euroopan Unionista tulevan ja kansallisen työllisyyspolitiikan yhteensovittamisesta (Työ- ja elinkeinoministeriö/Työ). EU:n vaikutus näkyy hallitusohjelmissa, josta ne siirtyvät ministeriön kautta ELY-keskusten hallinnoimiin projekteihin ja hankkeisiin. ELY-keskukset käynnistävät projekteja ja seuraavat niiden toimeenpanoa rahoituksen käytön ja tavoitteiden seurannan avulla.

TEM:n mukaan se kehittää ELY-keskusten ja niiden alaisina toimivien työ- ja elinkeinotoimistojen eli TE-toimistojen palveluja ja toimintaa. TEM vastaa myös ELY-keskusten ja TE-toimistojen hallinnollisesta ohjauksesta. ELY-keskukset perustettiin vuonna 2010 ja niiden toimintaa ohjaavat strategia-asiakirjat on johdettu hallitusohjelmasta, viimeisimpänä strategia-asiakirja vuosille 2012-2015, johon on koottu pääministeri Kataisen hallitusohjelman (2011) tavoitteet ja painopisteet. ELY-keskusten kautta ohjataan vuosittain valtion talousarviomäärärahoja miljardeja euroja alueellisen ja paikallisen toiminnan kehittämiseen ja toimenpiteisiin. Lisäksi EU:n rakennerahaston ja muun EU-rahoituksen käytöstä organisoidaan ELY-keskuksissa. TEM:n lisäksi ELY-keskuksia ohjaavat liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäasiainministeriö ja ympäristöministeriö. (Työ- ja elinkeinoministeriö/Alueohjaus.)

Työ- ja elinkeinotoimistojen uudistus vuoden 2013 alusta perustuu lakiin julkisista työvoima- ja yrityspalveluista. Uudistus vähensi entisten työvoimatoimistojen määrää 15 alueelliseen TE-toimistoon, joka on seurausta TEM:n tavoitteesta selkeyttää henkilö- ja yritysasiakkaiden palveluja. TE-toimistot toimivat ELY-keskusten alaisuudessa ja niiden molempien hallinnollisesta ohjauksesta vastaa TEM. (Työ- ja elinkeinoministeriö/Alueohjaus.) Asiakaspalveluun keskittyvät TE-toimistot ovat osa TE-palveluverkosta, johon niiden lisäksi kuuluvat työvoiman palvelukeskukset, yhteis- palvelupisteet ja yrityspalvelut (Työ- ja elinkeinoministeriö/Työ). Valtion työllisyyspoliittisen ohjauksen monimuotoisuudessa yksilöihin kohdistuva kontrolli, ohjaus ja työttömyysturvaan perustuva päätöksenteko on työllisyyspolitiikan toimeenpanotehtävistä säädellyin. Tehtävä asemoituu TE-toimistoille, jossa yksittäiset asiantuntija-virkailijat tekevät työnhakija-asiakkaiden työttömyysturvaan liittyvät päätökset ja antavat ne tiedoksi työttömyysturvan maksajalle. Lisäksi selvitetään asiakkaiden palvelutarpeita, tehdään osoituksia työnantajien avoimna ilmoittamiin työpaikkoihin,

ohjataan asiakkaita toimenpiteisiin ja tehdään yhdessä kuntien ja asiakkaiden kanssa kuntouttavan työtoiminnan aktivointisuunnitelmat. Palkkatukipäätökset perustuvat sekä työnhakija-asiakkaiden tukikelpoisuuteen että työnantajan kelpoisuuteen saada tukea työttömän työllistämiseen. TE-toimistoissa välitetään avoimena olevia työpaikkoja kansallisesti ja osin koko Euroopan alueelle. Lakisääteinen ammatillisen kuntoutuksen kuntoutustarvearvioiden, -suunnitelmien ja toimeenpanon tehtävät kuuluvat työttömien henkilöiden osalta työhallinnon tehtäviin. Työelämän muutoksien vaikutusten ennakointiin vaikutetaan esimerkiksi muutosturvan avulla. Se tarkoittaa yksinkertaisimmillaan työttömyysuhan alla olevan työntekijän työnhakutaitojen parantamista sekä uuden työn etsimisen tukemista työsuhteen voimassa olon aikana. TE-toimistot tekevät myös käytännön yhteistyötä kuntien ja paikallisten palveluja tuottavien toimijoiden kanssa työttömyyden vaikutusten ja vaikeutumisen estämiseksi.

Vastuu kuntouttavasta työtoiminnasta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle ja kunnille. Vuoden 2013 alusta työtoimintaan osallistuvalla syntyy oikeus työmarkkinatukeen vaikka oikeutta siihen muutoin ei olisi aiempien kriteerien mukaan. Tämän seurauksena kuntouttavan työtoiminnan vastuu on nyt myös työhallinnolla ja Kelalla, joka maksaa etuuden. Työttömyysturvalain (L1290/2002) mukaan työttömyysturvan toimeenpanoa johtaa, ohjaa ja kehittää toimeentuloturvan osalta sosiaali- ja terveysministeriö ja työvoimapolitiittisten asioiden osalta työ- ja elinkeinoministeriö.

Kuntalain mukaan kunnan tehtävä on edistää kuntalaisten hyvinvointia, sekä kuntien työllisyydenhoidolla turvata sekä kunnan että kunnan alueen työvoiman tarpeita. Pitkittyneistä työttömyyksistä on tullut ongelma monella tapaa ongelma kunnille, sillä yksilönäkökulmasta työttömyydestä seuraa toimeentulon ongelmia eivätkä työttömät henkilöt pääse muiden työikäisten tapaan työterveyshuollon systemaattiseen työ- ja toimintakyvyn arvioinnin, kuntoutuksen tai muun työkykyä ennakoivasti ylläpitävien toimenpiteiden piiriin. Lisäksi työttömyys aiheuttaa verotulojen menetystä ja toimeentulovajeen korjaamistarvetta toimeentulotuen avulla. Kunnat tuottavat tukityöllistämisen lisäksi muita työllistymistä edistäviä palveluja, kuten työkokeilua, harjoittelupaikkoja ja kuntouttavaa työtoimintaa, joka edellyttää kunnilta varoja toiminnan resursointiin (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011, 18). Oheisessa taulukossa (Taulukko 1) on kootusti muutamien kuntien ja kaupunkien eli Hankasalmen, Jyväskylän, Jämsän, Kuopion ja Tampereen työllisyydenhoidon organisaatiot ja vastuutahot sekä niiden käytössä olevat lakisääteiset ja muut tehtävät ja niiden mukaiset toimenpiteet. Olen valinnut kunnat sattuman varaisesti, eikä niiden keskinäinen vertailu ole tarpeen mikäli halutaan esittää joidenkin kuntien voittavan tai häviävän työllisyydenhoidon tehtävien ja vastuiden

tunnistamisessa tai järjestämisessä toisilleen. Sen sijaan taulukointi tuo esiin kunnille osoitettujen lakisääteisten tehtäviä ja tehtävien järjestämistavat, joiden perusteella voi tehdä johtopäätöksiä kuntien työllisyyspoliittisesta toiminnasta ja tehtävistä. Tiedot on koottu kunkin esimerkkikunnan www-sivuilta 14.1.2014.

TAULUKKO 1. Hankasalmen, Jyväskylän, Jämsän, Kuopion ja Tampereen työllisyyspalvelut. Valittujen kunnan ja kaupunkien www-sivuillaan ilmoittamat lakisääteiset työllisyyspalveluiden tehtävät ja niiden järjestäminen ja järjestämisestä vastaavat organisaatiot

Esimerkkikunta	Kunnan ilmoittamat lakisääteiset työllisyyspalveluiden tehtävät	Käytössä olevat toimenpiteet ja ne järjestävä organisaatio tai taho
<p>Hankasalmi http://www.hankasalmi.fi/tyo-ja-toimeentulo/tyo-ja-toimeentulo/tyo-ja-toimeentulo</p> <p>http://www.hankasalmi.fi/kuntouttava-tyotoiminta/sosiaalipalvelut/kuntouttava-tyotoiminta</p>	<p>Korostaa kuntaa työnantajana ja elinkeinopolitiikan edistäjänä.</p> <p>Kunnan oma työttömien työllistämistoiminta.</p> <p>Kuntouttava työtoiminta</p>	<p>Työ- ja elinkeinopolitiittinen ohjelma 2009-2015.</p> <p>Varhaisen välittämisen malli eli kunnan työnantajapolitiikka.</p> <p>Vuosittain 40-50 työllistettyä kunnan omiin tehtäviin sekä edelleen sijoittaminen yhteisöihin ja yrityksiin.</p> <p>2 työttömien palveluohjaajaa, Yksilöllisen aktivointisuunnitelmat, tiivis yhteistyö TE-toimiston kanssa, työtoimintapaikkoja kunnan omissa työpisteissä, seurakunnalla, yhdistyksissä ja järjestöissä.</p>
<p>Jyväskylä http://www.jyvaskyla.fi/tyollisyyspalvelut http://www.jyvaskyla.fi/elinkeino</p>	<p>Kunnan oma työllistäminen ja kunnan työnantajatehtävä.</p> <p>Kuntouttava työtoiminta.</p>	<p>Nuorten kesätyöllistäminen.</p> <p>Työllisyyspalvelut –yksikkö-</p> <p>Työvoiman palvelukeskus.</p> <p>Työllisyyden kuntakokeilu.</p> <p>Kolmannen sektorin työpaikat.</p> <p>Yhteistyö yritysten kanssa.</p> <p>Palvelujen hankinta työllisyysmäärärahalla, esim. työvalmennusta, edelleen sijoittaminen, työkokeilut, kuntouttavan työtoiminnan toimintapaikat, kuntalisä, yritystuki.</p>

<p>Jämsä</p> <p>http://www.jamsa.fi/fi/tyo-ja-elinkeino http://www.jamsa.fi/fi/tyo-ja-elinkeino/tyovalmennussaatio</p>	<p>Kaupungin työllisyyttä edistävä elinkeinopoliittinen tehtävä.</p> <p>Kuntouttava työtoiminta.</p>	<p>Yrittäjäpalvelut.</p> <p>Työ- ja rekrytointilinkkejä.</p> <p>Kesätyöt</p> <p>Kuntalisät yhdistyksille.</p> <p>Työllisyyden kuntakokeilu.</p> <p>Työvalmennussäätiön kuntoutus- ja työvalmennuspalvelut sekä projektitehtäminen, työkokeilu- ja kuntouttavan työtoiminnan ohjaus ja toimintapaikat.</p>
<p>Kuopio</p> <p>http://mtp-toimijakartta.kuopio.fi/web/mtp-toimijakartta/tyoton/-/kotona</p> <p>http://www.kuopionseuduntyovalmennus.fi/index.php?id=22</p> <p>http://www.kuopio.fi/web/elinkeinot-ja-yrittaminen/tyovoimapalvelut</p>	<p>Työnantajatehtävä.</p> <p>Nuorten työttömien palvelut.</p> <p>Kuntouttava työtoiminta.</p>	<p>Korostaa Kuopion kannalta osaavan työvoiman merkitystä.</p> <p>Tukeva-työvalmennus –säätiön etsivä nuorisotyö, työvalmennus- ja valmennuspaikat, kuntouttavan työtoiminnan ohjaus ja työtoiminta sekä Starttitoiminta.</p> <p>Työvoiman palvelukeskus; ei löydy mainintaa tai linkkiä Kuopion kaupungin sivuilta.</p> <p>Työllisyyden kuntakokeilu; ei myöskään mainintaa kaupungin sivuilla, tieto löytyy Jyväskylän työllisyyden kuntakokeilun sivuilta.</p>
<p>Tampere</p> <p>http://www.tampere.fi/tyojaelinkeinot.html http://www.tyollisyysportti.fi/</p>	<p>Kaupungin lakisääteinen tehtävä edistää työllisyyttä.</p> <p>Kuntouttava työtoiminta.</p>	<p>Kaupunki työnantajana.</p> <p>Elinkeinostrategian suunnittelu ja ylläpito.</p> <p>Kaupungin työllistymistä edistävät toimenpiteet: erillinen työllisyyspaketti, joka vuonna 2013 5 milj. euroa.</p> <p>Työllisyydenhoidon palveluyksikkö: tukityöllistäminen ja työkokeilujen järjestäminen.</p> <p>Työllisyysportti – portaali.</p> <p>Työvoiman palvelukeskus.</p> <p>Kolmannen sektorin toimijat.</p> <p>Työllisyys Hankkeet ja –projektit.</p>

Kuntien palveluvalikoima vaikuttaa samansuuntaiselta. Etenkin kuntien vastuu aktiivisen työllisyys- tai ennemminkin sosiaalipolitiikan edistämisestä kulminoituu kuntouttavan työtoiminnan lakisääteisessä tehtävässä. Sen kohderyhmää ovat pitkään työttömänä olleet työikäiset kuntalaiset. Lain mukaan kuntien velvollisuus on selvittää pitkään työttömänä olleen henkilön työttömyyden taustalla olevia syitä ja puuttua niihin aktivointisuunnitelmassa ensisijaiseksi todettujen sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluiden avulla. Kunnat voivat järjestää työllisyydenhoidon tehtävät itse, yhdessä muiden kuntien kanssa tai hankkia ne kolmannelta osapuolelta. (Ks. L189/2001.) Niinpä palvelutarjonta on kirjavaa ja eri kunnissa asuvat työttömät henkilöt ovat eriarvoisessa asemassa esimerkiksi silloin kun heitä veloitetaan osallistumaan aktivointitoimenpiteisiin mutta niiden valikoima on suppea tai ei muutoin vastaa työttömän henkilön tarpeita ja tavoitteita.

Monissa työttömyys -kysymysten tutkimuksissa työttömien aktivoinnissa katsotaan yhdistyvän työttömyyden ja syrjäytymisen vastaiset politiikat. Tutkimuksissa ja selvityksissä on viitattu niin työttömien aktivoinnin paradoksaalisuuteen, kuin sosiaalisen toiminnan teoriaan, sekä vastuukysymysten painopisteiden muuttumisesta yhteiskunnallisesta valtion vastuusta yksilöiden omavastuuksi työttömyyden hankalasti määrittyvien ongelmien ratkaisemiseksi, että sosiaaliturvan kannusteisiin (ks. Kotiranta 2008; Kuusela 1996; Julkunen 2006; Lehto, 2003, 22). Aina ei tiedä, keneen valtion aktivointi ensisijaisesti on tarkoitus kohdentua, yksilöihin vai kuntiin?

Työmarkkinatuen aktivointiehto tuli voimaan 1.1.2006. Sen mukaan kunnat maksavat työttömän saamasta työmarkkinatuesta 50 % silloin kun työtön henkilö on saanut työmarkkinatukea yli 500 päivää ja on sitä saadessaan työvoimapolitiittisten toimenpiteiden ulkopuolella. Nk. passiivituen kustannukset kunnille herättivät myös paikalliset poliittiset päättäjän huomaamaan työttömyyden kustannusvaikutukset siitakin huolimatta, että valtio lisäsi hieman valtionosuutta kunnille vuoden 2006 alusta. Tätä on kuitenkin vaikea tunnistaa, koska valtionosuudet maksetaan yhtenäisenä summana eikä sieltä ole eroteltavissa erillisiä tiettyihin kohteisiin suunnattuja osuuksia. Kuntaliitto ohjeisti kuntia työmarkkinatuen aktivointiehdosta yleiskirjeellä vuonna 2005 (ks. Työmarkkinatukiudistus 1.1.2006). Valtion viestin epäselvyyttä on lisännyt se, että kunnat maksavat myös niiden henkilöiden työmarkkinatuen puolitusosuuden, jotka ovat työssä mutta saavat pienen tulopalkkansa vuoksi soviteltua työmarkkinatukea.

Suomalaisen työllisyyspolitiikan toimeenpanoa ja ohjausta selvittäneen Työ- ja elinkeinoministeriön TEM:n tutkimuksessa (Oosi 2012) jäsenetään työllisyyspolitiikan ohjausta ohjausmuotojen avulla. Siinä määritellään myös työllisyyspolitiikan keskeisiä toimijoita ja arvioidaan vastuutahojen

ohjausvoimaa meneillään olevien työhallinnon organisaatiomuutosten näkökulmasta. Suomalaisen työllisyyspolitiikan ohjaus konkretisoituu TEM:n tehtävissä, jotka kuvataan työvoimapolitiikan ohjausprosesseina. Ne ovat yhteneviä klassisena pidettyjen valtionohjausmuotojen kanssa, kun ohjaus määrittyy säädös- ja budjettiohjaukseksi, ELY-keskusten strategian ja toiminnan tulosohjaukseksi, informaatio-ohjaukseksi ja kehittämistoiminnan ohjaukseksi. Lisäksi yhteydenpito ja ohjeistus ELY-keskuksiin ja TE-toimistoihin voidaan liittää informaatio-ohjauksen yhteyteen. Organisaatioiden nimilyhenteet tulevat sanoista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ELY sekä työ- ja elinkeinotoimisto TE-toimisto. Työhallinnon ohjausotteista käytetään käsitteitä strateginen ja operatiivinen ohjaus, ja ne toteutuvat toisistaan erillään olevissa ohjausprosesseissa. Operatiivisen ohjauksen käsitettä käsite tarkoittaa työhallinnon virkamiesten toiminnallista tulosohtausta tai informaatio-ohjausta. Strategisen ohjauksen käsite liitetään säädösohjaukseen ja strategisen kehittämistoiminnan ohjaukseen, sekä laajemmin ”strategisen ohjausotteen” yhteyteen. Työhallinnon ohjauksessa korostuu informaatio-ohjaus, joka yhdistetään varsin moneen työhallinnon eritasoisten tehtävien yhteyteen. (Oosi 2012, 67.)

Valtion informaatio-ohjausta kuvataan varsin seikkaperäiseksi, joka tekee siitä myös ongelmallisen. Yksityiskohtia painottava ja varsin vähän liikkumavaraa antavan toiminnanohjauksen ongelmana ovat etenkin asiakastyön asettamat vaatimukset vastata työttömien tai työnantaja-asiakkaiden yksilöllisiin palvelutarpeisiin, palveluiden yhteensovittamisen ongelmat sekä lainsäädännön yleinen ongelma siitä miten lait ovat toisiaan poissulkevia. Ohjausotteen ongelmat ovat seurausta monista eri osatekijöistä, kuten siitä, että ohjaukulttuurit vaihtelevat eri hallinnon tasoilla sekä hallinnon ja toimeenpanotason välillä. Lisäksi ELY-keskukset ovat jälleen kerran muutoksessa. Niiden heikkouksena nähdään substanssiosaamisen puuttuminen, joka tekee ongelmalliseksi vastata käytännön työntekijöiden ja lähijohtamisen odotuksiin siitä, että tarvittaisiin konkreettisia tilanteita ymmärtäviä linjauksia työhallinnon perustyöhön, jossa päätetään ihmisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä työvoimapoliittisista ratkaisuista. (Oosi 2012, 67.)

Työpolitiikan toimeenpano-ohjauksessa on havaittavissa lineaarisesti eteneviä tavoitepolkuja. Yksi tällaisista on kuntiin suuntautuneen pitkäaikaistyöttömyyden ongelmien ratkaisuun painottuvan puuttumispolitiikan eteneminen. 2000-luvulla kuntien työllisyysdenhoitoa ovat ohjanneet työvoiman palvelukeskusten perustaminen ensin kokeiluna vuosille 2002-2003 ja palvelukeskusmaisena toiminnan vakiinnuttaminen vuodesta 2004 alkaen. Tällä hetkellä työvoiman palvelukeskuksia on yh-

teensä 38 ja ne sijaitsevat eri puolilla Suomea. Työvoiman palvelukeskus –laki on valmisteilla meillä olevan työllisyyden kuntakokeilun yhteydessä (ks. Hallitusohjelma 2011, 48).

Työvoiman palvelukeskukset mainitaan ensimmäisen kerran pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallitusohjelmassa (Hallitusohjelma 2003, 48), josta tavoite siirtyi samansisältöisenä Vanhasen hallitusohjelmaan 2003. Sitä ennen pääministeri Paavo Lipposen hallitusohjelmassa mainitaan yhteistyön kehittäminen valtion, kuntien ja vakuutuslaitosten välillä pitkäaikaistyöttömien palvelutarpeiden kartoittamiseksi ja palveluiden järjestämiseksi yhdessä (ks. Hallitusohjelma 1999). Taulukossa 2 ovat kuntien työllisyydenhoidon kannalta keskeisimmiksi tulkittavat toimenpiteet. Niistä kuntouttavan työtoiminnan laki asemoi kunnille tehtäviä, joilla puuttua pitkittyvän työttömyyden aiheuttamiin haittoihin ja taustavaikuttimiin (ks. Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja). Myös kaupungin elinkeinopoliittiset tehtävät ja siihen liittyvät toiminnat nähdään keskeisinä työllisyyttä edistävinä tekijöinä kunnissa ja laajemmin alueellisesti. Kuntien oma työllistäminen on keino tarjota työtä heille, jotka eivät sijoitu työmarkkinoille ilman tukitoimia tai joiden osaamisalueensa työtä ei ole muulla tavoin tarjolla. Yhtä kaikki, kunnat päättävät itsenäisesti niille kuuluvien tehtävien toimeenpanosta ja erimerkiksi laativat ja sitoutuvat elinkeinostrategioihin omista lähtökohdistaan, mikä sinänsä voi eriarvoistaa eri kunnissa asuvien työttömien asemaa kun verrataan kuntakohtaisesti tarjolla olevien työvoimapolitiittisten toimenpiteiden ja työtehtävien määrää ja monipuolisuutta.

4 TUTKIMUKSEN AINEISTO JA ANALYYSI

4.1 Tutkimusaineiston määrittely ja kuvaus

Tutkimusaineiston muodostavat ensisijaisesti Suomen hallituksen pääministereiden hallitusohjelmat vuosina 1999-2011. Tarkastelin ajalla 1999-2011 yhteensä 6 hallitusohjelman työllisyyspolitiikkaan paikantuvaa ohjausta, jotka saivat erillisen ohjelman vaalikauden 2003 ja 2007 hallitusohjelmissa. Ohjauksen jäsentämiseksi käytin Lundquistin klassista julkishallinnon ohjausmallia (ks. Lundquist 1992, 79), josta sain tukea aineiston teorialähtöiselle järjestämiselle (ks. Tuomi & Sarajärvi 2009, 113) sekä teoriana systeemiteoriaa kuvaamaan ohjauksen prosessimaista etenemistä tavoitteiden asettamisesta ohjausmuotojen (input) ja toimenpiteiden (output) valintaan.

Tutkimuksen pääaineiston muodostaneet hallitusohjelmat tuottivat kuvausta valtion tavoitteista vaikuttaa työllisyyspolitiikan linjauksiin ja toimeenpanoon ja pääaineistoa tukien aineistoksi valikoituivat sellaiset julkaisut, jotka toisaalta antoivat tietoa työllisyyspoliittisen ohjauksen vaikutuksista ja toisaalta taas tuottivat uutta tietoa työllisyyspolitiikan tulevaa ohjausta varten. Joissain tapauksissa moninaisten ohjausvaikutusten seurauksia oli havaittavissa, mutta pääsääntöisesti niiden yhdistäminen oli vaikeaa tai joskus jopa mahdotonta. Esimerkiksi maahanmuuttopolitiikan näkökulmasta maahanmuuttajien työllisyyspolitiikan ohjaus vaikuttaa ohuelta ja yleiseltä. Toisaalta kaiken tai edes suurimman osan tuohon politiikkaan vaikuttamista ei voi johtaa hallitusohjelmista. Olisi osattava yhdistää esimerkiksi Suomen pakolaispolitiikan perusteita, kotoutumislainsäädännön kehittymistä ja toisaalta tilastotietoa pakolaisena maahan tulleiden työllistymisestä työmarkkinoille. Tässä tutkimuksessa maahanmuuttopolitiikka rajautui tutkimusaiheen ulkopuolelle, vaikka maahanmuuttajien työttömyys ja vaikea työmarkkina-asema usein hallitusohjelmissa lyhyesti huomioidaankin.

Avaan seuraavassa luvussa hallitusohjelmittain niiden ohjaukseksi tulkittavia tekstejä, ja jäsenän niistä klassisen julkishallinnon ohjausmallin avulla perinteisiä ohjausmalleja ja niissä käytettyjä keinoja. Lopuksi teen johtopäätelmät hallitusohjelmien työllisyyspolitiikan ohjauksesta yhdistämällä tunnistamani ohjausmallit systeemiteoreettiseen ajatteluun siitä, miten kokonaisuuksia voidaan hahmottaa ja miten tai minkä avulla niitä voidaan myös ohjata ja hallita unohtamatta kriittisyyttä ohjaukseen monin tavoin vaikuttavia kontekstin eri osia omine ulottuvuuksineen.

Työ- ja elinkeinoministeriön toimittaman Työpoliittinen aikakauskirja –sarjan artikkelit toimivatkin tutkimukseni valtion työllisyyspolitiikkaa käsittelevinä ja sitä avaavina lähteinä. Niiden avulla pääsin käsiksi hallitusohjelmassa mainittuihin työpoliittisiin tavoitteisiin, tavoitteiden taustalla oleviin tarpeisiin ja toimenpiteistä seuranneisiin toteutukseen ja sen arviointiin. Tähän sain tukea ajatukselta, jonka mukaan tutkija voi analysoida asiakirjojen sisältöä etsimällä niistä ajallisesti aiempia tapahtumia ja tapahtumakulkuja ja tarkastelemalla tietoa, jota ne välittävät toimijoista. Toisaalta aineistosta voidaan analysoida myös asiakirjojen käsitteistöä ja niiden välittämiä merkityksiä. (ks. Prior 2008.)

4.2 Tutkimusaineiston järjestäminen analyysia varten Saldanan koodausmenetelmän avulla

Aineiston käsittelyyn on tarjolla useita menetelmiä. Yksi niistä on Johnny Saldanan (2012, 2) esittämä aineiston koodausmenetelmä (coding), jonka tavoitteena on helpottaa aineiston järjestämistä analyysitehtävää varten. Koodauksen voi tehdä useista eri näkökulmista, kuten antamalla ilmiön eri tapahtumille joko aiemmin sovittuja nimiä, asiasanoja tai lyhenteitä (descriptive code) tai laittamalla tapahtumia ajalliseen - tai tapahtumajärjestykseen (process code). Asioita voidaan nimetä niiden antaman ensivaikutuksen perusteella (initial coding) tai huomioida tapahtumista samanaikaisia tapahtumia, tunteita tai toimintaa (simultaneous coding). Tutkija voi myös jäsentää asioita ja tapahtumia vaiheittain eli nimetä ensin toimintaa tai ilmiön osien olemusta kuvaavia sanoja ja termejä, ja sen jälkeen kategorisoida niitä laajemmiksi kokonaisuuksiksi. (Saldana 2012, 3-5.) Hyödynsin Saldanan ohjetta ja järjestin aineistoa sen antaman ensivaikutelman perusteella, joka tässä tapauksessa tarkoitti hallitusohjelman ohjausmuotojen mukaista jäsenystä. Lennart Lundquistin klassinen ohjausmalli auttoi jäsentämään ohjauksen tasoja, luonnetta, ohjausmalleja ja keinoja sekä ohjaajan eri ohjauskohteisiin kohdentaman ohjauksen toimivia ja ohjattavan tavoitettavia ohjausimpulsseja ja toisaalta niiden katveeseen jäävien havaitsemista. Jäsenystäni ohjasi vahvasti käsitys siitä, mitä julkishallinnon ohjauksella ymmärretään länsimaisessa demokraattisessa järjestelmässä ja miten sillä pyritään vaikuttamaan huomioiden jaettuun päätöksentekoon perustuvan järjestelmän itsenäisyydelle määrättyissä asioissa.

Järjestin aineiston eli hallitusohjelmien työllisyyspoliittisen ohjauksen taulukkomuotoon (Taulukko 2) julkishallinnon ohjauksesta käytettävien ohjausmuotojen avulla (ks. Lundquist 1992, 79). Tarkastelin ohjausmuotojen yhteyksiä aikalaistapahtumiin ja tarkastelin ohjauksen seurauksia, kuten

lakeja, toimenpiteitä ja niiden mahdollisia vaikutuksia työttömyystilanteeseen. Näihin sain aineistoa työ- ja elinkeinoministeriön Työpoliittisen aikakauslehden julkaisuista, raporteista ja tutkimuksista. Niiden tuottamaa tietoa on saatavilla runsaasti, sillä esimerkiksi tutkimusajankohtana vuosien 1999-2013 aikana hallitusohjelmia ja niiden tavoitteita on käsitelty yhteensä 60 Työpoliittisessa aikakauskirjassa. Tutkimusraportteja on lukuisia ja satojen projektien seurauksena päätösraportteja sata määrin.

Toimin aineiston kanssa seuraavasti:

1. Poimin hallitusohjelmista hallituksen tavoitteet ohjausmalliajattelun antaman jäsenyyden avulla ohjausmuodoittain ja järjestin ne taulukkomuotoon.
2. Vertasin jäsenyteen ohjausmuotoja klassisena pidettävään Lennart Lundquistin ohjausmalliajattelun mukaiseen jäsenyykseen. Sen mukaan ohjausmuodot legitimoivat valtion tehtävät. Lisäksi ohjaaja valitsee ohjausmuodot sen mukaan mihin toimijoista se haluaa vaikuttaa ja millaisella ohjausvoimalla se siihen pyrkii. Mallin avulla voi myös hahmottaa ohjausprosessin toimijoita ja rooleja tai tehtäviä.
3. Tukeuduin myös systeemiteoriaan. Sen odotin tuottavan tukea esioletukselleni siitä miten valtionohjauksessa on toistuvia lainalaisuuksia – mutta niiden toteutumiseksi väliin tulevilla tapahtumilla on roolinsa. Mitä nämä väliin tulevat tekijät ovatkaan, oli niiden olemassa ololle haettavissa selitystä kriittisen realismin metodologisesta lähtökohdasta, jonka mukaan on sallittua olettaa, että on olemassa säännönmukaisuutta, joka ei kuitenkaan näyttäyty syyseuraus –suhteina (Ruonavaara 2008, 38). Tutkija voi myös etsiä ja luottaa samaansa käsitykseen aineiston taustalla olevasta tai sitä luovasta sosiaalisesta todellisuudesta (ks. Kuusela & Niiranen 2006, 12), jolle sain tukea klassisesta systeemiteoriasta ja sen selityksestä kielen ja yhteisen käsitemaailman tai sen puuttumisen merkityksestä systeemien toiminnalle, avoimuudelle ja sulkeutumiselle (ks. Bertalanffy 1969, 197).

Tässä tapauksessa Lundquistin ohjausmalliajattelu jäsentelyineen toimi aineiston luokittelun matriisina, ja ilmiö hahmottui paremmin ja konkreettisemmaksi. Toisaalta aineiston järjestämistä ja analyysia olisi voinut ohjata myös jokin teema tai käsittekartta (ks. Tuomi & Sarajarvi 2009, 113; Miles & Huberman 1994; Sandelowski 1995, Polit & Hungler 1997.) Teorialähtöinen sisällönanalyysi

lähtee analyysirungosta, joka voi olla väljäkin. Runkoon kootaan aineistosta erilaisia luokituksia tai kategorioita noudattamalla induktiivisen eli laadullisen sisällönanalyysin periaatteita. Aineistosta voidaan ottaa mukaan ne asiat, jotka kuuluvat analyysirunkoon sekä lisäksi ne, jotka jäävät rungon ulkopuolelle. Tällöin analyysirungon ulkopuolelle jäävistä asioista tehdään uusia luokkia induktiivisen sisällönanalyysin periaatteiden mukaisesti. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 113.) Esimerkiksi aineistossani tällaisia olivat hallitusohjelman eri ohjausmuodot ja toisaalta ohjelmiin kirjatut tavoitteet, jotka olivat joko määrällisiä tai laadullisia.

Aineiston analyysi jäsenyi varsinaisesti kahteen osaan. Kun hallitusohjelmat oli järjestetty ohjausmuodoittain, tarkastelin niitä sen jälkeen systeemiteorian näkökulmasta. Lopuksi kokosin analyysini näyttämään hallitusohjelmien työllisyyspolitiikan kokonaisuutta tavoitteineen ja keinoineen ja toisaalta selittämään niitä tekijöitä, jotka lopulta vaikuttavat hallitusohjelmien muotoutumiseen ja tavoitteiden toimeenpanoon.

4.3 Tutkimuksen luotettavuus ja tutkijaposition tarkastelu tutkimuseettisestä näkökulmasta

Työllisyyspolitiikan hahmottaminen on moninaisten eri asioiden ja olosuhteiden tunnistamista ja kuvaamista eri yhteyksissään ja konteksteissa. Työllisyyspolitiikka tunkeutuu laajasti yhteiskuntaan ja on näkyvää institutionaalisisä virastoissa tapahtuvassa työssä ja toiminnassa. Se on myös lakeja ja niiden tulkintaa, jotka käytännössä ovat työvoimaviranomaisten työtä ja tehtäviä. Olen joutunut pohtimaan omia vaikutusmahdollisuuksiani työllisyysenhoidon ammattilaisena, viranomaisena ja auttajana. Perustelujen ja kohdentamisehdotusten avulla määrärahat ovat riittäneet tai jääneet vajaksi yrittäessämme vastata työttömien tarpeisiin saada työllistymismahdollisuuksia tai sosiaalisen ja terveyttä edistävän kuntoutuksen palveluja työ- ja toimintakykynsä parantamiseksi. Tarve on tarjontaa suurempaa, ja joskus työtehtävät ovat ristiriidassa viranomaisen kontrolloitettävän ja asiakkaiden aitojen tarpeiden tai elämäntilanteen kanssa. Myös työttömyysturvan taso tuntuu usein riittämättömältä, ja vähävaraisuus jatkuu eläkkeelle siirtymisestä huolimatta kun palkkatulon puuttumisen vuoksi työeläkettä ei ole juurikaan syntynyt.

Tutkimusaiheeni on lähellä työtäni työllisyysenhoidon tehtävissä, joissa olen ollut valtion työhallinnossa, kunnan työllisyyspalveluissa ja erilaisissa työllisyysprojekteissa. Niinpä oli syytä tarkastella tutkimuspositiotani huolellisesti. Arvioin työkokemukseni pohjalta syntyneitä esiymmärryksiä

työllisyyspolitiikasta ja sen ohjauksesta, tutkijaprofiiliani ja tutkijasitoumuksia koko tutkimuksen ajan. Roolista toiseen vaihtaminen ei sujunut ongelmitta mutta toisaalta oli vapauttavaa tarkastella itselleen tuttua ilmiötä uudesta näkökulmasta akateemisen opinnäytetyön tekijänä. Iso roolinsa oli myös opinnäytetyötä ohjaavien kommentteilla ja kriittisillä kysymyksillä.

Omat ammatilliset eettiset periaatteet perustuvat ammatilliseen koulutukseen ja ymmärrykseen sosiaalialan yhteiskunnallisesta tehtävästä sekä sosiaali- ja terveysalan eettisen toimikunnan ETENEn antamaan sosiaali- ja terveysalan eettiseen normistoon. Olen toiminut myös työorganisaationi sosiaali- ja terveystieteiden eettisessä toimikunnassa työllisyydenhoidon edustajana. Tätä tutkimusta tehdessäni työtäni ohjasivat itselleni uudet eettiset periaatteet, jotka perustuvat lakiasetukseen tutkimuseettisistä periaatteista ja hyvästä tieteellisestä käytännöstä. Asetuksen mukaan Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa tarvittavien toimijaelinten asettamisesta, ohjauksesta ja seurannasta ja on asettanut tehtävään Tutkimuseettisen neuvottelukunnan (TENK), jonka tehtävänä on edistää hyvää tieteellistä käytäntöä, ennaltaehkäistä tutkimusvilppiä, edistää tutkimuseetiikkaa koskevaa keskustelua ja tiedotusta, sekä seurata alan kansainvälistä kehitystä (Tutkimuseettinen neuvottelukunta). TENK ohjeistaa, että tieteellisen tutkimuksen eettinen hyväksyttävyyden, luotettavuus ja tulosten uskottavuus perustuu siihen, että tutkimuksen teossa noudatetaan hyvää tieteellistä käytäntöä, jonka loukkauksia ovat vilpillisuus ja piittaamattomuus hyvän käytännön noudattamisesta. Tieteellisen vilpin epäilyn ja mahdolliset rangaistustoimenpiteet asettaa tutkijan tutkimusorganisaatio. Charles Peirce esitti jo 1900-luvun alussa yhteenvedon niistä tekijöistä, jotka varmistavat, että tieteelliset menetelmät ovat objektiivisia. Ensinnäkin tutkimuskohteen ominaisuudet eivät riipu tutkijan mielenpiteistä, toisena tieteellinen tieto syntyy tutkijan ja tutkimuskohteen välisessä vuorovaikutuksessa ja sen tuloksena, kolmannen periaatteen mukaan tiede ei voi perustua uskon, ilmestyksen, dogmien, auktoriteettien tai intuition varaan, vaan tietoa tuottavat ja sen kriteereinä ovat viime kädessä tutkijan itse tutkimuskohteesta saatava kokemus. Neljänneksi tulee olettaa, että tutkimuskohteesta voidaan saada ja saavuttaa totuudellista tietoa ja tutkijayhteisö voi päästä yksimielisyyteen tuon tiedon laadusta. (Peirce 1931, 35.)

Pohdin tutkimusta tehdessäni usein, miten perustella sitä tietoa, jonka olen työvuosieni aikana työllisyyspolitiikan toimeenpanotehtävissä saanut. Joissain tapauksissa jouduin jättämään tiedon pois, vaikkakin se olisi ollutkin kokemustietoa ja arvokasta sinällään, mutta en pystynyt mielestäni riittävästi perustelemaan mihin tieto tai tietty toimintatapa lopulta perustui. On kuitenkin selvää, että jollain tasolla pois rajattu kokemustietonikin saattoivat ohjata tutkimuksen näkökulmien valintaa.

Oli kuitenkin vapauttavaa etäännyä kokemuksellisesta tiedosta ja tarkastella ilmiötä teoreettisten kehysten avulla, johon arkityössä ei useinkaan pystyisi paneutumaan.

Tieteenfilosofi Ikka Niiniluoto on todennut, että käsitteet ja teorianmuodostus eivät synny itsestään, ilman ihmisiä, vaan ne luodaan tieteentekijöiden ja tiedeyhteisöjen pyrkimyksen kautta. Jos tieteen tehtävänä nähtäisiin yksipuolisesti käytännöllisen toiminnan ohjaaminen, voitaisiin silloin päätyä yksinkertaisesti metodologisen instrumentalismin alueelle, eli tiedolla olisi vain välinearvoa, jolla voidaan ohjata ja kontrolloida todellisuutta. Sen sijaan jos informaatio on tieteen päämäärä, asetettujen tieteellisen hypoteesin informaatioarvo on sitä suurempi mitä enemmän se kertoo todellisuudesta. Eli mitä enemmän käytettävissä on todellisuutta koskevaa informaatiota, sitä paremmat mahdollisuudet on selittää ilmiöitä, toimia ja orientoitua maailmassa, ymmärtää itseämme ja tulkita historiaa sekä vapautua väärästä tietoisuudesta. (Niiniluoto 2002, 237-238, 71.)

Metodologiset valinnat ohjaavat tutkimuksen tarkastelunäkökulmaa. Siinä mielessä kriittinen realismi on ollut vastaus mieltäni pitkään pohdituttaneeseen kysymykseen siitä millaiset yhteiskunnalliset ja talouden tai laajemmin globaalit tekijät siihen vaikuttavat. Jo vuosikymmenen ajan mieltäni on kiehtonut ajatus pystyä havaitsemaan "hiipiviä muutoksia", kuten Raija Julkunen on kuvannut niitä prosesseja, jotka ennustavat ja lopulta toteuttavat monensuuntaisia ja useiden vaikuttimien piirissä olleita paradigmaattisia muutoksia.

5 VALTION TYÖLLISYYSPOLITIikka JA SEN OHJAUS 2000-LUVUN HALLITUS-OHJELMISSA

5.1 2000-luvun alun hallitusohjelmien työllisyyspoliittiseksi ohjaukseksi tulkittavat tavoitteet, ohjausmuodot ja -keinot

Aiemmin hallitusohjelmia luonnehdittiin pääministereiden kannanotoiksi ja ohjelmajulistuksiksi. Nyt niitä kuvataan hallitukseen osallistuvien puolueiden hyväksymäksi toimintasuunnitelmaksi, jossa sovitaan hallituksen tärkeimmistä tehtäväalueista (ks. Valtioneuvosto 2013.) Valtiosäännön mukaan hallitusohjelman valmistelu aloitetaan heti hallituksen asettamisen jälkeen, ja se annetaan tiedoksi eduskunnalle viivytyksettä. Pääministeri valvoo hallitusohjelman toimeenpanoa. Hallitusohjelmaa täydennetään strategisella toimeenpanosuunnitelmalla ja seurataan hallituskauden puolenvälin suunnitelmalla. (Valtioneuvosto 2013.) Nykyinen hallitus nimittää keskeisimpiä tavoitteitaan kärkihankkeiksi, jotka keskittyvät köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentämiseen EU2020 ohjelmaan perustuvan kansallisen poikkihallinnollisen toimenpideohjelman avulla, julkisen talouden vakauttamiseen ja kestävän talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyn vahvistamiseen (Valtioneuvoston periaatepäätös 5.10.2011).

Työministeriön teettämän selvityksen (Kananen 2001,59) mukaan vuosituhannen vaihteen valtion työllisyyspoliittinen ohjaus oli normipainotteista. Kokeiltiin kotitalousvähennystä, joka oli verottajan ja työllisyyspolitiikan kompromissi, kuten vuosina 2000-2007 työministerinä toiminut Tarja Filatov on asiasta todennut (Tiainen 2007, 14). Työmarkkinatuen lapsikorotus palautettiin asetuksella vuonna 2002 (A1332/2002), työmarkkinaosapuolet ja poliittiset päättäjät päätyivät edistämään työsopimuslain (L55/2001) valmistelua ja laki tuli voimaan vuonna 2001. Kuntouttavan työtoiminnan laki tuli voimaan pitkäaikaistyöttömyyteen puuttuvana keinona vuonna 2001 (L189/2001), lakimuutos vajaakuntoisten ja vammaisten työtoiminnasta lisättiin sosiaalihuoltolakiin vuonna 2002 ja laki kuntoutuksen asiakasyhteistyöstä uudistui vuonna 2003 (L497/2003). Tuolloin kuntoutuksen asiakasyhteistyöhön otettiin mukaan uusia vastuutahoja, tällä kertaa kuntien opetustoimi aiempien sosiaali-, terveys- ja vammaispalvelujen lisäksi, ja muita lain velvoittavia tahoja ovat edelleen työhallinto ja Kela. Kelan kuntoutuslainsäädäntöä uudistettiin kuntoutustoimenpiteiden ja -etuusuuksien osalta vuonna 2005 (L566/2005) ja laki pitkäaikaisesti työttömänä olleiden henkilöiden eläketuesta vuonna 2005 (L39/2005). Tietysti työttömyysturvalaki vuonna 2002 (L1290/2002)

ja laki julkisesta työvoimapalvelusta /L1295/2002) vaikuttivat merkittävimmin työllisyyspolitiikan toimeenpanoa. Myös muita lakeja, jotka osaltaan vaikuttivat työttömien henkilöiden kohteluun ja esimerkiksi viranomaisen velvoitteesta ohjata asiakas oikealle taholle asioimaan tuli voimaan. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeudesta vuonna 2000 (L812/2000) ja Yhdenvertaisuuslaki (L21/2004) saivat kokemukseni mukaan työttömien asiakkaiden palveluissa työntekijät miettimään asiakkaiden entisestään monimutkaistuvien palvelutarpeiden tasavertaista ja oikeudenmukaista kohtelua myös työllisyysneuvonpidon tehtävissä. Mielestäni myös yhteistoimintalaki (334/2007) on työllisyyden ja työllisyyspolitiikan kannalta merkittävä, etenkin työttömyyttä ennaltaehkäisevässä mielessä ohjattaessaan työelämän eri osapuolia vuorovaikutukseen ja ratkaisemaan työn jatkumisen edellytyksiä molempien osapuolten näkökulmasta.

Hallitusohjelmia tulkiten työttömyyden rakenteelliset muutokset ja työelämän muuttuminen olivat saaneet kokeilemaan erilaisia toimintamalleja yksilöllisten tarpeiden tunnistamiseksi ja niihin vastaamiseksi kunnan ja valtion palveluja yhdistämällä. Selvitysten mukaan rakenteellisessa työttömyydessä oli kyse ensisijaisesti työmarkkinakäyttäytymisestä. Sillä tarkoitettiin markkinoiden rakenteen muutoksia ja esimerkiksi työsopimusosapuolten vaikutusta palkkatasoon. (Kananen 2001, 59.) Myös puhe aktiivisen työllisyyspolitiikan keinoista ja merkityksestä oli lisääntynyt ja useita selkeitä toimia aktiivitoimien suuntaan oli meneillään (ks. Hallitusohjelma 1999; Hallitusohjelma 2003). Suomen liittymistä Euroopan Unioniin valmisteltiin, joka toi uuden termin kilpailukyky laajasti eri politiikan alueille, kuten energia-, ympäristö-, maatalous- ja koulutuspolitiikkaan. Hallituskauden 2003-2006 hallitusohjelmassa kilpailukyky-sanaa käytettiin peräti 31 kertaa. (Kantola 2010, 106-107; ks. Hallitusohjelma AJ 2003.) Samaiseen hallitusohjelmaan 2003 tulivat ylisektoriset politiikkaohjelmat, joista työllisyyspolitiikka-ohjelman työpolitiikan strategian valmistelu oli aloitettu hyvissä ajoin jo kaksi vuotta aiemmin (Paasivirta 2003, 107). Vaalikauteen oltiin siirtymässä työllisyyspolitiikan kannalta ennen kokemattomassa tilanteessa, jossa toisaalta rakenteellisen työttömyyden seurauksena oli jäämässä laajamittainen työmarkkinoille vaikeasti etenevä työttömien joukko ja toisaalta työvoimasta näytti tulevan pian puutetta. Erityisen ongelmalliseksi koettiin sellaisen vaiheittain etenevän strategian luominen, jolla pystyttäisiin ennakoivasti hallitsemaan muuttuvaa tilannetta ja samanaikaisesti saada aikaan työllisyyskehitykseen positiivinen itseään ruokkiva tapahtumasarja. (Paasivirta 2003, 107.) Pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallituksen työllisyyden politiikkaohjelman sisältö myötäilikin pitkälti valmistelutyöryhmän työllisyyspolitiikan tulevien tarpeiden suuntaviivoja. Niiden mukaan rakenteelliseen työttömyyteen oli puututtava yhdistämällä

laaja-alaisesti palveluja ja toimijoita sekä keskittämällä palveluresursseja erityisesti nuorten ja ikääntyvien pitkäaikaistyöttömien tarpeisiin. (ks. Hallitusohjelma 2003 AJ, 51-52; Paasivirta 2003, 110.)

Työllisyyden politiikkaohjelman merkitystä perusteltiin 2000-luvun alun työllisyystilanteen ja sen yhteiskunnallisten vaikutusten vuoksi. Ohjelmalla nähtiin olevan monenlaisia ohjausvaikutuksia, joista yhtenä tärkeimpänä pidettiin ohjelman synkronointia vuonna 2003 valmistuvaan EU:n uudistuvaan työllisyysstrategiaan. Poliitiikkaohjelman valmistelussa painotettiin, että sen tehtävä ei ole antaa joitain tiettyjä ratkaisuvaihtoehtoja, vaan tarjota hallitusohjelman valmistelijoille valintatarjontin eri politiikkavaihtoehtoista, sillä hallitusohjelman valmistuttua strategia oli määrä muotoilla uudelleen. (Paasivirta 2003, 108-109.)

Poliitiikkaohjelmista on sittemmin todettu, että ne näyttäisivät hyödyttävän lähellä asiakaspintaa ja palveluiden käyttäjien kanssa työskenteleviä tahoja. Sen sijaan jos tavoitteeksi asetetaan myös käytännön työtä tukevien rakenteiden yhteen sovittaminen, tulee toiminnan ohjaamisesta, johtamisesta ja järjestämisestä ongelmallisempaa. Nähdään, että toimijoilla olisi tahtoa yhteistyöhön mutta pysyviin rakenteellisiin ratkaisuihin ohjelmien ohjausvoima ei riitä. (Heinämäki 2012, 201.) Liisa Heinämäki (2012) on todennut valtion ohjelmaohjausta käsitelleessä tutkimuksessaan, että vaikka ohjelmien toimeenpanovaiheessa tietoa olisi tarjolla mutta sen rinnalle ei samanaikaisesti tarjota rahaa tai normeja, ei tieto riitä käytäntöä ohjaavaksi voimaksi silloin kun tavoitteena on palvelujen ja toiminnan yhteen sovittaminen. (Heinämäki 2012, 201.)

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2010) on tehnyt samansuuntaisia johtopäätöksiä todetessaan politiikkaohjelmien arviointikertomuksessaan politiikkaohjelmien olevan laajuudessaan vaikeita toteuttaa ja niiden tavoitteet muihin hallitusohjelmaan kirjattujen tavoitteiden kanssa voivat olla jopa ristiriidassa keskenään. Poliitiikkaohjelmat eivät myöskään näyttäisi vahvistavan hallituksen poliittista ohjausta. Sinänsä ohjelmat tukevat yksittäisten hankkeiden toteuttajien päämääriä ja vahvistavat heidän paikallistason toteuttamisedellytyksiä. Työllisyyspolitiikalle ohjelmien merkitys on ensisijaisesti toimijoiden legitiimin aseman vahvistuminen työllisyyspoliittisena toimijana. Poliitiikkaohjelmaan kuuluvien hankkeiden on helpompi perustella hankkeeseen sidottuja työpanoksia ja saada laajempaa näkyvyyttä työvoimapolitiikan kentällä. Kuitenkin niidenkin toimijoiden toimintamahdollisuudet heikkenevät jos toimintaan ei ole tarjolla ohjelman aikana tai sen jälkeen rahoitusta tai muita resursseja. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2010, 123, 139, 140.)

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa (2007) politiikkaohjelmien sisällöt laajenivat substanssialueita lähellä oleviin politiikka-alueisiin. Siinä työllisyyspolitiikka asemoitiin takaisin hallituksen talousstrategian yhteyteen ja hyvinvointipolitiikan sisään sekä laadittiin erillinen työn, yrittämisen ja työelämäpolitiikan politiikkaohjelma. (Hallitusohjelma 2007.) Matti Vanhasen erottua pääministerin tehtävästä kesken vaalikauden vuonna 2010 uuden pääministeri Mari Kiviniemen hallitusohjelmassa (2010) keskityttiin pääasiassa talouskriisin aiheuttaman taantuman mukaiseen talouspainotteisiin toimenpiteisiin.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa työllisyyspolitiikka liitettiin selkeästi elinkeino- ja innovaatiopolitiikan yhteyteen (Hallitusohjelma 2011, 45-47). TEM:n selvityksen (Oosi 2012, 76-77) mukaan muualla Euroopassa työllisyyspolitiikka yhdistetään kunnalliseen sosiaali- ja terveyspolitiikan toimintaan, jota perustellaan politiikan kykyyn puuttua silloin työttömyyden taustalla oleviin tekijöihin. Viittauksia tähän voi löytää myös pääministeri Kataisen hallitusohjelmasta, jonka erillisessä työllisyyspoliittisessa osassa keskitytään vaikeasti työllistyvien, nuorten ja pitkäaikaisyöttömien palveluiden kehittämiseen muun muassa nuorisotakuun ja työllisyyden kuntakokeilun avulla. (Hallitusohjelma 2011, 45-47.)

Olli Oosin työ- ja elinkeinoministeriölle tekemän selvityksen mukaan kansallinen työpolitiikan ohjaus ei tavoita kaikkia keskeisiksi määriteltyjä osapuolia. Työllisyyspolitiikka ei kiinnity riittävästi koulutuspolitiikan suunnitteluun ja päinvastoin eikä työllisyyspolitiikan ja sosiaalipolitiikan välistä yhteyttä ja eroavaisuuksia ole määritelty. (Oosi 2012, 66, 69.) Valtion työllisyyspolitiikan ohjausta luonnehditaan hajaantuneeksi ja monimutkaiseksi. Ongelmien aiheuttajina pidetään ohjaavien tahojen määrää, roolien ja vastuiden epäselvyyttä sekä informaatio-ohjauksen yksityiskohtaisuutta, määrää ja ennakoimattomuutta. (Oosi 2012, 67.) Kuitenkin työllisyyspolitiikan normit velvoittavat julkista sektoria ryhtymään ennaltaehkäiseviin toimiin pitkittyvän työttömyyden aiheuttamien ongelmien välttämiseksi. Tällaisia ovat esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluja velvoittavat kuntouttavan työtoiminnan laki ja työttömien terveyspalveluiden järjestäminen. (ks. L189/2001; ks. L1326/2010). Ongelmalliseksi lain velvoittavan yhteistyön tekee se, että tahojen ohjausvastuussa olevat ministeriöt, paikalliset viranomaiset ja myös valtasuhteita määrittelevä lainsäädäntö rakentuvat sektorimaliin ja toisiaan poissulkevalla tavalla.

Kun työttömyysturvalakia uudistettiin vuonna 2002, tavoiteltiin uudistuksella selkeyttä sekä työvoimapolitiikkaa ja työttömyysturvaa koskevien lakien yhdistämistä. Tavoitteena oli myös saattaa

työttömyysturvaa koskeva uudistus sosiaaliturvan uudistuksen yhteyteen. (HE 225/2002 vp.) Uudessa työttömyysturvalaissa vuonna 2002 lait yhdistyivät mutta sosiaaliturvan uudistus ei sen sijaan ole vielääkään valmis. Sosiaaliturvauudistusta korostettiin myös pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa (2007), jossa painotettiin uudistuksen tavoitteena olevan työn kannustavuuden parantaminen, köyhyyden vähentäminen ja riittävän perusturvan takaaminen kaikissa elämäntilanteissa (Hallitusohjelma 2007, 51). Sittemmin työttömyyteen liittyvää lainsäädäntöä on laajennettu sosiaalisen kuntoutuksen, työmarkkinatuen viimesijaisuuden korostamisen, työmarkkinatuen aktiivointiehdon ja kuntouttavan työtoiminnan lain velvoittavuutta lisäävillä tavoilla. Työttömyysturvan vastikkeellisuus on lisääntynyt ja vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työllisyyspalveluja kehitetty siinä määrin, että niiden siirtämisestä kuntien toiminnaksi kokeillaan nyt eri puolella Suomea 61 kunnassa. Kuntien aktiivisuutta puuttua ja hoitaa pitkäaikaistyöttömien palvelut aktivoidaan työmarkkinatuen kustannusten jakamisajankohdan aikaistamista nykyisestä 500 päivästä 300 päivään. Käytännössä tämä tarkoittaa kunnille kustannusten lisääntymistä joko työmarkkinatuen puolittamiskuluina tai aktivointiin sopivien työ- ja toimintapaikkamäärien kasvattamisena.

Mitä kaikkea hallitusohjelmien työllisyyspoliittinen ohjaus kaikkineen on ja miten hallitusohjelmat reagoivat 2000-luvun yhteiskunnallisiin tilanteisiin? Olen avannut hallitusohjelmien työllisyyspolitiikkaan viittaavat tavoitteet ja ohjauksen jäsentämällä ne vaalikausien mukaan hallitusohjelmakohtaisiksi kappaleiksi. Lyhyesti todeten tutkimusaineistoni hallitusohjelmien työllisyyspoliittiset painopistealueet aikalaistilanteiden valossa näyttäytyvät seuraavalla tavalla:

Vuosituhanen vaihteen hallitusohjelmassa ohjauksen painotettiin perustuvan kannustavuuteen ja oikeudenmukaisuuden korostamiseen ja työllisyyden tulevaisuus on näytti vahvalta talouden hyvien kasvunäkymien johdosta (Hallitusohjelma 1999). Talouden vaihtelujen vuoksi seuraavaa hallitusohjelmaa laadittaessa kansainvälisten taloustilanteiden heittelemisen heijastukset ulottuivat myös Suomeen ja sen talouteen. Myös rakennetyöttömyys alkoi hahmottua ja toisaalta sektorirajainen järjestelmä näyttäytyi ongelmallisena eikä pystynyt sellaisenaan vastaamaan laaja-alaisiin yhteiskunnallisiin ja yksittäisten ihmisten moninaisiin tarpeisiin. Ongelman ratkaisemiseksi laadittiin politiikkaohjelmia, jollainen tehtiin myös työllisyyspolitiikan alueelle. (Hallitusohjelma 2003 AJ, 1. 48). Vuoden 2007 vaalikauden hallitusohjelma perustui ihmisen ja luonnon tasapainon, välittämisen ja kannustamisen sekä sivistyksen ja osaamisen arvoihin. Lisäksi painotettiin, että ”ketään ei jätetä yksin”. (Hallitusohjelma 2007.) Mari Kiviniemen pääministeriaikana maailmantalouden kriisit pakottivat tarkastelemaan hallituksen tavoitteita uudelleen. Kiviniemen hallitusohjelmassa todettiin,

että taantumien jäljet näkyvät Suomen julkisessa taloudessa vielä vuosia. Työttömyyden kasvua pyrittiin hillitsemään elvyttämällä kotimaisia markkinoita ja vakuutettiin, että ketään ei jätetä hyvinvoinnista osattomaksi. (Hallitusohjelma 2010, 2.) Vaalikauden 2011 hallituksen ohjelman teesit kohdistuivat köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentämiseen, julkisen talouden vakauttamiseen sekä kestävä talouden, työllisyyden ja kilpailukykyyn vahvistamiseen (Hallitusohjelma 2011,7). Seuraavassa taulukossa 2 on lyhennetty tiivistelmä analysoitujen hallitusohjelmien erityiskysymyksistä, tavoitteista, arvoista ja pulmista. Laajempi hallitusohjelmien sisällön analyysi löytyy liitteenä olevasta taulukosta tutkimuksen lopussa.

TAULUKKO 2. Hallitusohjelmien erityispiirteet, tavoitteet, arvolähtökohdat ja pulmat

Hallitusohjelma	Erityispiirre	Tavoitteita	Arvot	Pulma
Pääministeri Lipposen hallitus- ohjelma 1999	EU-lähtöinen aktiointipolitiikka. Alueellisuuden painottaminen. Työttömyysturvalaki vuonna 2002.	Perusturvauudistuksen käynnistäminen. Viranomaisyhteistyön kehittäminen, työvoiman palvelu- keskus -kokeilu.	Aktiivinen, itseohjau- tuva työnhakija.	Työttömyyden näkeminen kuntoutuskysymyk- senä.
Pääministeri Vanhasen I halli- tuksen hallitus- ohjelma 2003	Työllisyyden poli- tiikkaohjelma. Eu- roopan unionia myö- täillen tulostavoitteet myös työllisyyspoli- tiikkaan.	Viranomaisyhteistyön lisääminen. Työvoiman palvelukeskukset va- kainaistettiin 2004. Työmarkkinatuen ak- tivistiehto 2006.	Tiedolla tuloksiin. Syrjäytymisen ehkäisy.	Rakennetyöttömyys syveni. Työelämän hiipivä muutos. Politiikkaohjelman ja toimeenpanon yhteen- sovittamisen ristiriidat. TYP:n sisäiset kulttuu- rien törmäykset.
Pääministeri Vanhasen II halli- tuksen hallitus- ohjelma 2007	Politiikkaohjelmien poikkihallinnolliset tavoitteet. Tarjontapainotteinen työllisyyspolitiikka.	Kohtaanto-ongelman ratkaiseminen. Tulostavoitteet. Sosiaaliturvauudistus. Nuorten työpajoja.	Informaation tuotta- minen ja sillä ohjaa- minen. Tulostavoitteet.	Valtionosuusuudistuk- sen myötä työttömien palvelujen järjestämi- seen suunnatun rahoit- uksen hahmottaminen kunnissa vaikeutui.
Pääministeri Kiviniemen halli- tusohjelma 2010	Globaali finanssikrii- si. Massiivinen työt- tömyyden kasvu alkoi.	Nuorisotyöttömyyden alentaminen. Lisättävä työperäistä maahanmuuttoa.		Talous – ja elinkeinoelämän kriisiytyminen.

		Myöhennettävä eläkkeelle siirtymistä.		
Pääministeri Kataisen hallitusohjelma 2011	Nähtiin työelämän muuttuneet pysyvästi entisestä. 300 euron työtulo-suoja työttömyysturvaan.	Nuorisotakuu. Muutokset tukitoimien painotuksiin. TYP-lain valmistelu, työelämäosallisuutta koskevan lainsäädännön selkeyttäminen.	Työ on parasta sosiaalipolitiikkaa -idea. Valtio keskittyy entistä enemmän työnvälitykseen ja pitkäaikaistyöttömyyden hoidosta vastaa jatkossa kunta.	Työttömyys kasvoi ja pitkäaikaistyöttömyys lisääntyi. Pitkäaikaistyöttömyyden siirtäminen kunnille.

5.2 Vaalikaudelle 1999-2002 työllisyysoptimismin hengessä

Paavo Lipposesta tuli vaalikauden 1999-2002 pääministeri. Hallituksen toiveet talouden ja työelämän kohentumisesta olivat korkealla. Hallitusohjelmassa korostettiin työn ensisijaisuutta, ja nähtiin, että toimeentulotuen pitäminen viimesijaisena toimeentulon muotona oli perusteltua, koska talouden kasvunäkymät olivat hyvät ja työllisyys vahvistumassa. (Hallitusohjelma 1999-2003, 12,1.) Suomessa valmistauduttiin myös siirtymään tiiviimmin EU:n vaikutuspiiriin. Lissabonin sopimuksen 2000-2005 mukaan – ja sitä edeltänyttä Amsterdamin sopimusta vuonna 1999 vahvistaen - Euroopan yhteisön avoimen koordinaation kokonaisuuteen linjattiin kolme pääteemaa eli talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikka. (Ks. Kari & Saari 2005, 14, 101.) Keskeisten politiikkalohkojen valintaa ja niiden yhdistämistä on kritisoitu, mutta myös pidetty perusteltuna (ks. Julkunen 2006). Kokonaisuutta hallittiin ja hallitaan edelleen niin kutsutun avoimen koordinaation avulla, jonka mukaan poliittiset menetelmät voivat siirtyä politiikkalohkoilta toiseen. Tästä on myös näyttöä, sillä Unionin talouspolitiikkaosaamista on käytetty työllisyyspolitiikan suuntaviivojen määrittelyssä ja toisaalta työllisyyspolitiikan vaikutukset ovat heijastuneet sosiaalipolitiikan alueelle. (Kari & Saari 2005, 103.)

Lipposen hallitus painotti alueellisuutta (Hallitusohjelma 1999, 4), jota toteutettiin muun muassa vahvistamalla uuden läänijaon mukaisesti sijoittuneita TE-keskuksia. Niiden odotettiin tuottavan alueellista ennakoivaa tietoa työministeriöön työelämän muutoksien ymmärtämiseksi ja tulevaisuu-

teen suuntaamiseksi (Marttinen & Varelius 2001, 78). Toisaalta alueellisuudella tässä yhteydessä voidaan ymmärtää myös EU-tasoisesti, jossa valtaa ei keskitetä EU-elimille vaan se säilyy kansallisella tasolla. Esimerkkinä tästä voi mainita jo järjestelmän, jonka avulla EU:n tavoitteet ja rahoitusta niiden toteuttamiseksi on ulotettu laajasti eri puolille Suomea. Euroopan sosiaalirahaston ESR:n työllisyyspoliittisten projektien taustalla on ollut tasa-arvoon, syrjäytymisen ehkäisemiseen ja köyhyyden vähentämiseen perustuneet ohjelmakausittaisien mittaiset painotukset. Niinpä seuraavassa hallitusohjelmassa vuonna 2003 kokonaisuutta voi tulkita niin, että työllisyyspolitiikan taustalla vaikuttivat eurooppalaiset sosiaalipoliittiset arvot nähden työikäinen väestö taloudellista tuottavuutta lisäävänä ja kilpailuyhteiskuntaa ylläpitävänä osana.

Pääministeri Anneli Jäätteenmäen ja sittemmin Matti Vanhasen I hallituksen hallitusohjelmassa nk. kolmikantayhteistyön jatkumista pidettiin tärkeänä. Teoreettisesti se edustaa sopimusohjausta, josta on todettu, että sillä pyritään korvaamaan perinteistä hierarkiaan perustuvaa hallinnollista menettelyä ja toisaalta sillä haetaan julkishallinnon ohjaukseen hallitumpia muotoja korvaamaan vallalla ollutta markkinaperusteista ohjausta (Ihalainen 2007, 61).

Pääministeri Lipposen hallitusohjelman mukaisesti köyhyyden ehkäisemiseksi työministeriö käynnisti erilaisia työhallinnon ja Kelan kanssa yhteisiä hankkeita, joiden avulla kehitettiin työttömien sosiaalisen kuntoutuksen muotoja. Myös työttömien terveystarkastuskokeiluihin resursoitiin ja tuotettiin kokeilun tuloksista raportteja ja koulutustilaisuuksia. Hallitusohjelmaan kirjatun aktiivisen työvoimapolitiikan lisääminen tarkoitti käytännössä uudessa työvoimapalvelulaissa (1295/2002) säädettyjä palvelutarvearvioita ja koulutusta pitkäaikaistyöttömille lisättiin. Nuorten palvelutakuutavoitteeseen vastattiin resursoimalla nuorten työpajojen kehittämiseen ja kanavoitiin kansallisen työllisyysmäärärahojen rinnalle ESR-rahoitusta toimenpiteiden järjestämistä varten. Hallitusohjelmaan kirjatun viranomaisyhteistyön tuloksena työvoiman kehittämiskeskuskokeilut aloitettiin vuonna 2002 ja niiden tehtävänä oli puuttua pitkäaikaistyöttömyyteen moniammatillisen työn avulla. Myös asiakasprosesseja vaiheistettiin ja nostettiin esiin ongelmia, jotka liittyivät prosessien hallintaan. (Koivula 2004, 45.) Alueellista yhteistyötä edistettiin sitovin sopimuksin, josta oman työllisyydenhoidon työkokemukseni perusteella yhtenä esimerkkinä ovat nimenomaan työvoiman kehittämiskeskusten perustaminen. Niiden lähtölaukauksena kunnat saivat työhallinnosta yhteistyöpyynnön perustaa konkreettisia toimipisteitä, joihin sekä valtio että kunta palkkasi työntekijöitä, budjetti laadittiin yhdessä ja sen toteutumista seurattiin työministeriön antaman ohjeen mukaisesti kootussa ohjausryhmässä. Vaalikauden 2003-2006 aikana vuonna 2004 työvoiman palvelukeskus-

toiminta vakinaistettiin ja kokeilun pohjalta pystytetyt mallit otettiin käyttöön laajalti eri puolella Suomea.

Vuonna 2002 voimaan tulleen julkisen työvoimapalvelulain (L1295/2002) mukaisesti pitkäaikaisyöttömät ja muut henkilöt työttömyyden pitkittyessä saivat yksilökohtaisen palvelusuunnitelman. Myös nuorten yhteiskuntatakuuta käynnistettiin kun kaikille alle 25-vuotiaille luvattiin koulutus-, työharjoittelu- tai työpajapaikka kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen. Nuorten yhteiskuntatakuu on kirjattu myös nykyiseen pääministeri Kataisen hallitusohjelmaan 2011 ja se on saanut ministeriötasoisien työryhmän ohjaamaan ohjelman toimeenpanoa kunnissa, koulutusorganisaatioissa ja TE-toimistoissa.

Eläkemahdollisuuksien selvittäminen niin kutsutun ELMA-projektin avulla käynnistyi vuonna 2001. Siinä yhdistyivät aiempien ikääntyvien pitkäaikaistyöttömien työkuntoa selvittäneen projektin tulokset ja 2000-luvun alun työelämämuutosten vaikutusten arviointi ikääntyneiden työkyvyttömissä arvioiden henkilöiden eläkkeelle saattamiseksi. Sosiaalilääketieteen dosentti Ikka Taipale tarttui tehtävään ja antoi sille nimensä. Taipaleen mallista (Ks. Taipale 2001) seurasi määräaikainen laki (L39/2005), jonka avulla työkyvyttömäksi määriteltyjä työttömiä ohjattiin työttömyysturvalta eläkkeelle. Eläkeperusteet olivat pääsääntöisesti sosiaalisen toimintakyvyn alentuminen runsaan vuosikymmeniä jatkuneen päihdekäytön seurauksena.

Hallitusohjelman 1999 mukaisesti vammaisten työelämään pääsemistä edistettiin lakimuutoksella, jossa sosiaalihuoltolakiin lisättiin pykälät 27 d ja e säätämään vajaakuntoisten ja vammaisten työtoiminnasta. Kuntaliitto ohjeisti kuntia uudistuksen voimaantulosta, mutta sen toimeenpano jäi kuntien itsenäisen järjestämisvastuun varaan. Kun valtio ei resursoinut kuntien toimeenpanoa, on vajaakuntoisten ja vammaisten työtoimintaa saatavilla edelleenkin kirjavasti ja epätasa-arvoisesti. Lakiuudistuksella oli tarkoitus paikata vuonna 2000 purettua nk. suojatyölakia. Purkamisen seurauksena kunnat lakkauttivat tai muuttivat suojatyökeskusten tehtävien painotusta työttömien aktiivointitehtäviin, kuten työtoimintaan, työvalmennukseen ja palkkatuella työllistämiseen valmennuskeskusympäristössä. Suojatyökeskusten työntekijät olivat muuttuneet vammaisista ja esimerkiksi mielenterveyden sairauksista kärsivistä pitkäaikaistyöttömiin ja vaikeasti työllistyviin työttömiin.

Pitkäaikaistyöttömyyden rinnastamista vajaakuntoisuuteen pidettiin epäeettisenä ja arveluttavana (ks. Kotiranta 2008). Toisaalta työttömyys syrjäytti työelämästä, ja kun sinne pääseminen vaikeutui,

vastattiin siihen tukemalla työttömien henkilöiden työelämäosaamisen parantamista ja tarjoamalla työnantajille palkkatukea.

Työttömistä yhä useammat eivät päässeet takaisin nopeasti uusiutuville työmarkkinoille. Kun yhä suurempi osa työttömistä oli lisäksi käyttänyt ansiosidonnaisen työttömyysturvansa, ja koska työmarkkinatuen taso oli matalaa, joutuivat monet turvautumaan myös toimeentulotukeen. (Hytti 2003, 361.) Työttömyyden seuraukset alkoivat näkyä entistä selvemmin. Ihmiset olivat kaksoissidoksissa työttömyys- ja toimeentuloturvaan, jotka eivät joustaneet osa-aikatyön vastaanottamisen kanssa. Kun toimeentulokokonaisuuden hallinta oli monimutkaista ja byrokraattista, monet työttömät pysytelivät mieluummin työttömänä kuin menivät päiväksi tai kuukaudeksi töihin, jonka seurauksena työttömyysetujen ja toimeentulotuen takaisin saaminen muodostui ongelmaksi. Kuitenkin osa-aikatyöstä ja määräaikaisista työsuhteista oli tulossa entistä enemmän työelämää määrittävä tekijä.

5.3 Vaalikauden 2003-2006 hallitusohjelmassa painottuivat työelämän rakennemuutokset

Hallituskauden 2003-2006 aikana hallitusohjelmia laadittiin kahdesti. Pääministeri Anneli Jäätteenmäen lyhyeksi jääneen pääministerikauden jälkeen pääministeriksi tuli Matti Vanhanen. Vanhasen ja Jäätteenmäen hallitusohjelmat ovat samansisältöiset. Anneli Jäätteenmäki aloitti hallituksen kokoamisen tilanteessa, jossa työllisyys kasvoi lupaavasti. Hallitusohjelman työllisyysohjelmassa painopiste olikin työvoiman tarjonnan edistämisessä (Hallitusohjelma 2003, 9). Työelämän muutokset olivat kuitenkin kääntymässä kokoaikatyön sijasta osa-aikatyön lisääntymiseen, joka sekin oli huomioitu hallitusohjelmassa (2003, 9) tavoitteena alentaa rakenteellista työttömyyttä.

Työelämän rakenteellista muutosta analysoitaessa on todettu, että 2000-luvun alussa pysyvän koko-aikatyön määrä väheni, ja vaikka uusia työpaikkoja perustettiin, olivat ne entistä enemmän osa- ja määräaikaisuuteen perustuvia. Tosin vielä tuolloin ei työn luonteen muuttumista ei osattu riittävästi analysoida vaan puhuttiin yleisimmin rakenteellisesta työttömyydestä. (Tiainen 2007, 91-93). Käsite mainitaankin ensimmäisen kerran Jäätteenmäen hallitusohjelmassa, ja siihen puuttumiseksi laadittiin työllisyyden politiikkaohjelma muiden hallitusohjelmaan kirjattujen politiikkaohjelmien tapaan.

Työllisyyden politiikkaohjelman valmistelu aloitettiin perustamalla työministeriöön strategiatiimi, jonka tehtäväksi tuli valmistella poikkihallinnollinen toimintastrategia. Tehtäväksi anto poikkesi aiemmista työhallinnon valmistelutehtävistä, sillä toimintastrategia piti sekä rakentaa, että toimeenpanna poikkihallinnollisella tavalla, kun vastaavien aiempien strategioiden suunnittelu ja toimeenpano-ohjaus oli kohdentunut vain työhallinnon omaan toimintaan. (Paasivirta 2003, 108.) Työllisyyden politiikkaohjelmassa painotettiin viranomaisten yhteistyön tiivistämistä ja nopeampaa puuttumista julkishallintoa rasittavaan pitkäaikaistyöttömyyteen. Ohjelmassa mainitaan alueellisen eri viranomaisista koottujen työvoiman kehittämiskeskusten perustaminen eri puolille maata (Hallitusohjelma 2003, 51), jonka seurauksena työvoiman palvelukeskustoiminta vakinaistettiin vuonna 2004.

Ikääntyvien työssä pysymistä ja työhön takaisin pääsemistä tavoiteltiin nk. viimeisen työnantajan mahdollisuutta alentaa tai tasata työkyvyttömyyseläkkeen omavastuuosuutta. Myös työpaikkatasolla tapahtuvaa työn organisointia ja laatua kehittämällä nähtiin edistettävän ikääntyvien työssä pysymistä sekä peräänkuulutettiin työelämäohjelmien koordinoitavuutta. Selvitettäväksi päätyivät myös ikääntyneiden mahdollisuudet tehdä osa-aikatyötä sen heikentämättä sosiaaliturvaa. (ks. Hallitusohjelma 2003, 51-52.)

Työllisyystavoitteeksi asetettiin 75 % työikäisistä (Hallitusohjelma 2003, 8) ja siihen myös päästiin (Tiainen 2007, 84). Työttömyys lisääntyi rajusti vuosien 2002-2004 aikana mutta lähti laskuun loppuvuodesta 2004. Palvelualojen työpaikat lisääntyivät ja korjasivat osaltaan työvoiman vähenemistä teollisuuden työpaikkojen menetysten seurauksena. (Tiainen 2007, 86.)

Pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelmassa (2003, 13) oli korostettu, että vähemmän koulutettujen työpaikkoja oli synnyttävä sekä taattava alueellinen tasa-arvo työn saamisessa. Lisäksi valtiotalouden ja koko julkisen talouden tasapainottaminen tuli käynnistää. Tavoite johdettiin EU:n talouden vakausohjelmasta (Hallitusohjelma 2003, 11), joka tiesi kunnillekin jatkuvaa laaja-alaista talouden seurantaa ja tasapainopyrkimyksiä. EU:n tavoitteet ulottuivat myös rakenteellisen työttömyyden purkamiseen, ja työvoimapolitiittisia toimia päätettiin suunnata vaikeasti työllistyvien työmarkkinaedellytysten parantamiseen. Sen toteuttamiseksi tavoiteltiin EU:n rakennerahaston rahoitusta ja korostettiin EU:n määrittelemää aktivointiastetavoitetta 27-30 % (Hallitusohjelma 2003, 13), joka tarkoittaa prosentuaalista määrää työttömänä olevien työikäisten lukumäärästä.

Alueellista työttömyyttä piti alentaa kaikkien silloisten TE-keskusten alueilla ja alueellisia työttömyyseroja kaventaa. Alueellisille toimijoille nähtiin tarpeen antaa enemmän itsenäistä päätösvaltaa työvoimapolitiittisten työvälineiden käyttämisessä. Työvoimatoimistojen työntekijöiden osaamista tuli kehittää niin, että kansalaiset saisivat samanvertaista palvelua toimistoista ja alueista riippumatta. Työvoimatoimistojen tuli myös välittää osaavaa ja sopivaa työvoimaa alueensa yrityksiin, joka pyrittäisiin takaamaan lisäämällä työvoimahallinnon henkilöstön osaamista ja koulutusta. (Hallitusohjelma 2003, 13.) Työvoimapolitiittisten koulutusten tasoa olisi nostettava ja aikuiskoulutuksen laatua seurattava sekä saada koulutuksiin pääseminen ja koulutusten muotoilu paremmaksi nopeasti muuttuvien tarpeiden mukaan. Lisäksi tukityöllistämisen yhteyteen tulisi liittää entistä paremmin ja useammin koulutusta, joka parantaisi työttömien työelämävalmiuksia ja ammatillisia tarpeita. Työttömyysrahakauden aikaista omaehtoista kouluttautumista tuli lisätä ja sujuvoittaa. (Hallitusohjelma 2003, 13.) Näiden lisäksi vammaisten ja maahanmuuttajien sijoittumista avoimille työmarkkinoille piti edistää työvoimapolitiittisten ja työvoimapolitiikan välineiden avulla. (Hallitusohjelma 2003, 13.)

Työmarkkinatuen painopistettä tavoiteltiin muutettavan passiivisesta tuesta aktiiviseen suuntaan. Työmarkkinatukea saavat voisivat saada aktivointilisää ja aktivointitoimenpiteitä pitäisi monipuolistaa. Tavoitteena oli myös käynnistää malli, jossa tietyn työttömyysajan jälkeen työmarkkinatuen saamisen ehtona edellytettäisiin osallistumista aktivointitoimenpiteisiin. Niiden vaikuttavuutta ja saatavuutta tuli parantaa mallin rakentamisen yhteydessä. (Hallitusohjelma 2003, 13.) Tästä seurasi työmarkkinatuen aktivointiehto vuoden 2006 alusta. Sen mukaan 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden henkilöiden tuli osallistua työhallinnon tai kunnan tai niiden yhteisesti osoittamaan aktivointitoimenpiteeseen. Kieltäytyessään työttömän työmarkkinatukea voidaan leikata määräajaksi 20 % ja ellei pakote toimi, leikataan tukea vielä toisen 20 % verran. Aktivointiehto kohdistuu myös kuntiin, sillä niiden on kannattavaa monipuolistaa aktivointitoimenpiteiden määrää, jotta toimenpiteet olisivat työttömien tarpeisiin vastaavia ja vaikuttaisivat työttömien keskeyttämistä toimenpiteissä. Passiivituella olevien työttömien työmarkkinatuen maksavat valtio ja kunta yhdessä puolittamisperiaatteen mukaisesti. (Työmarkkinatukiudistus 1.1.2006.) Työmarkkinatuen aktivointiehto on lisännyt työttömien osallistumista toimenpiteisiin mutta ei työllistymistä avoimille työmarkkinoille (Kietäväinen, Vuorento & Lindberg 2011, 54).

Hallituskauden 2003-2006 hallitusohjelmassa painotettiin työllistämisen suuntaamista pieniin ja keskisuuriin yrityksiin mutta kiinnittämään myös huomiota kilpailuvääristymiin. Sosiaalisista yrityksistä tulnaisiin antamaan lakiesitys ja selvitettäisiin mahdollisuudet maksaa vammaisen tai vajaa-

kuntoisen työllistävälle yritykselle yksilöllisen työkuoron aleneman mukaan räätälöityä pitkäaikaista ja jopa pysyvää palkkatukea. (Hallitusohjelma 2003, 13-14.) Vajaakuntoisuus –käsitettä on pidetty vaikeana etenkin sen tulkintatilanteissa. Vajaakuntoisuuden rinnastaminen vaikeasti työllistyviin on moninäkökulmaista, koska vaikeasti työllistyvillä ei välttämättä ole fyysisiä tai psyykkisiä sairauksia, päihdeongelmaa tai sosiaalisia syitä vaan heidän osaamisensa ja kyvyt muuttuvilla työmarkkinoilla eivät riitä. Suurin osa vajaakuntoisista on pitkäaikaistyöttömiä ja vain osa heistä on vammaisia. Työhallinto rekisteröi vajaakuntoisuus-perusteen saaneet työnhakijat, joilla on pyydettyä oikeus saada todistus rekisteriin kuulumisesta. Myös sosiaalisiin yrityksiin laitettut odotukset eivät ole täyttyneet, vaikka työpaikkoja niissä olisikin mutta niiden toimintaedellytykset ja toisaalta lupaus pysyvistä työpaikoista vajaakuntoisille eivät täyty. (Lilja 2011, 47-49.)

Hallitusohjelmassa (2003) työllisyyspoliittiset tavoitteet liitettiin tiivistä sosiaaliturvan kehittämisen yhteyteen, jolla pyrittiin vähentämään köyhyyttä ja lisäämään syrjäytymisen ehkäisevää toimintaa. Työttömyyden aiheuttamien kasautuvien ongelmien ratkaisuun tuli kiinnittää huomiota ja lisätä yhteispalvelupisteitä ja moniammatillista yhteistyötä kuntien sosiaali-, opetus- ja terveystoimen, työvoimatoimistojen, Kelan ja muiden toimijoiden välillä. (Hallitusohjelma 2003, 18.) Tästä seurasi työvoiman palvelukeskusten toiminnan vakinaistaminen vuonna 2004, jossa yhdistyivät niin moniammatillinen työ kuin keskeisten organisaatioiden palvelujen saaminen saman katon alle. Lisäksi työvoiman palvelukeskuksilla oli käytettävissään erillisiä määrärahoja räätälöidä palveluja ja hankkia niitä asiakkaittensa yksilöllisiin tarpeisiin oikea-aikaisesti ja riittävästi mitoitettuna.

Hallitus sitoutui työelämän sosiaalivakuutuslainsäädäntöä ja ansioturvaa koskevissa hallituksen ratkaisuisa yhteistyöhön työmarkkinaosapuolten kanssa sekä toteuttamaan toimenpiteet, joihin tulopoliittisissa sopimuksessa sekä työttömyysturvaan ja eläkeratkaisuisa päädyttäisiin. Lisäksi edistettäisiin toimia, joilla helpotettaisiin vaikeasti työllistyvien, vammaisten ja maahanmuuttajien työllistymistä. Vuorotteluvapaajärjestelmä vakinaistettaisiin, joka edistäisi työttömien pääsyä avoimille työmarkkinoille korvaamaan vuorotteluvapaalle lähteviä työntekijöitä. Myös hoitovapaajärjestelmää laajennettaisiin ja siten edistettäisiin perheen ja työn yhteensovittamista perheiden ja lasten edun näkökulmasta. (Hallitusohjelma 2003, 21-22.) Sittemmin käynnistettiin kehittämissuhteita, joiden avulla pyrittiin saamaan kotiaitejä takaisin työelämään ja edistämään heidän työmarkkinakelpoisuutta koulutuksen, työelämävalmennuksen ja tukityöllistämisen avulla.

Oppisopimuskoulutuksen lisäämisellä tavoiteltiin aikuisväestön koulutustasoa ja parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän suosituksesta hallitusohjelmaan päädyttiin kirjamaan viisivuotisen aikuisten osaamistason kohottamisen lisätoimenpiteen laajentaminen koskemaan kaikkiaan 10 000 uuden opiskelijan vuosivauhdilla. Puutteellisiin oppimisvalmiuksiin ja heikossa sosiaalisessa ja taloudellisessa asemassa olevien aikuisten pääsemistä opintomahdollisuuksien piiriin tultaisiin mahdollistamaan aikuisten sivistysmahdollisuuksia parantamalla vapaan sivistystyön ja muun aikuiskoulutuksen välistä yhteistyötä. Myös kynnystä hakeutua aikuisten koulutuksiin madallettaisiin. (Hallitusohjelma 2003, 24.) Käytännössä tämä tarkoitti puuttumista kouluttautumattoman aikuisväestön määrään, sillä kouluttautumattomuus näyttäytyi selkeänä työttömyysriskinä. Siihen yhdistettynä työttömien ikääntyminen ja toisaalta ikääntyvien työttömyyden kasvaminen, lisäsi kouluttautumattomuus ennustetta entisestään nopeuttavaa syrjäytymistä yhä kauemmas työelämästä. (Poropudas 2007, 78, 81.)

Hallitusohjelmassa luvattiin, että nuorten kouluttautumiseen tultaisiin kiinnittämään huomiota esimerkiksi varmistamalla jokaiselle peruskoulun päättävälle jatko-opintopaikka. Peruskoulun jälkeen opintonsa keskeyttäneille ohjattaisiin mielekkään ja räätälöityjen opintojen pariin esimerkiksi työpajoihin ja työkoulu toimintaan. Myös nuorten oppisopimuskoulutusta nähtiin tarvittavan lisää. Koulutuksen nivelvaiheisiin ja keskeyttämiseen tultaisiin kiinnittämään erityistä huomiota nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi. (Hallitusohjelma 2003, 24.) Monivuotiset nivelvaiheiden kehittämiseen liittyvät projektit kokosivat paikkakunnittain ja alueittain työryhmiä ja tehostivat yhteistyötä koulutuksista putoavien nuorten löytämiseksi ja saattamiseksi takaisin opintojen tai tarvittaessa hoito- ja kuntoutustoimenpiteiden pariin. Projektien ongelmiksi muodostuivat kuitenkin niiden määräaikaisuus ja vaikeudet siirtää kokeilumalleja käytännön elämään ja sektorimuotoiseen palvelujärjestelmään. (Kivelä & Ahola 2007, 8,14, 52.)

Luonto- ja virkistysmatkailun kehittämistä pidettiin työllisyyttä parantavana keinona ja kalakantoja sellaisena luonnonvarana, jotka tuovat toimeentuloa ja työpaikkoja (Hallitusohjelma 2003, 35, 42). Myös ylivelkaantumiseen oli puututtava ongelmien syntymisen ja niiden syvenemisen estämiseksi (Hallitusohjelma 2003, 46). Myöhemmin velkaantuminen ja maksuvaikeudet on yhdistetty työttömyyteen ja sen pitkittymiseen, sillä työllistyminen toisi ongelmia velkajärjestelyissä ja takaisinmaksutilanteissa. Sosiaalitoimen työntekijät kertovatkin, että velkaantuminen vie sekä motivaation pyrkiä kohti työelämää kuin myös estää työllistymistä puutteellisten velkajärjestelyjen vuoksi, jon-

ka seurauksena usein pienestä palkasta kuluu kohtuuttoman suuri osa velkojen maksuun. (Liukko 2006, 91.)

5.4 Hallitusohjelmat 2007-2010 talouden kriisiytymisen puristuksessa

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa profiloitiin uudelleen niin kutsuttua työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmaa (Hallitusohjelma 2007, 73), joka tarkoittaa ongelmallista tilannetta silloin kun työvoiman kysyntä ja tarjonta eivät kohta. Tutkimuksen mukaan työllistyneet olivat keskimäärin koulutetumpia, nuorempia ja vähemmän aikaa työttömänä olleita ja arveltiin, että osa työttömistä oli rakennetyöttömiä, ja työvoiman kysyntä tuskin kohdistuisi heihin (ks. Aho, Kataja-aho, Koponen & Virjo 2003, 59). Myös tässä hallitusohjelmassa oli politiikkaohjelmia, tällä kertaa kolme eli Työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelma, Terveiden edistämisen politiikkaohjelma ja Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma. Politiikkaohjelmat saivat tuekseen KASTE-ohjelman eli kansallisen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisohjelman vuosille 2008-2011 (ks. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma 2008-2011 KASTE). KASTE-ohjelman tavoitteista etenkin Osallisuuden lisääntyminen ja syrjäytymisen vähentyminen voidaan nähdä lähimmin työllisyyspolitiikan yhdistettävänä, tosin muissakin painopistealueissa on yhteneväisyyksiä työllisyyspolitiikkaan, kuten työttömien terveystarkastuksien kehittäminen muun terveystalouden kehittämisen rinnalla.

Suomen sitoutuminen EU:n toimintalinjoihin näkyy myös vaalikauden 2007-2010 hallitusohjelmassa. Lissabonin unionin uudistamissopimus vuonna 2008 nosti sosiaalisen syrjäytymisen torjumisen yhdeksi keskeiseksi keinoksi vaikuttaa työelämästä syrjäytymisen mekaniikkaan. Siihen liittyviä hankkeita rahoitettiin Euroopan sosiaalirahaston tuella laajalti myös Suomessa. ESR-rahoitus kanavoitiin Suomeen silloisten Te-keskusten kautta, jotka sekä hallinnoivat, rahoittivat, ohjasivat ja seurasivat rahoituksen käyttöä erilaisia työllisyyspoliittisia hankkeissa ja projekteissa. (Ks. Virallinen lehti 2008, artikkelit 151, 165 ja 166.)

Hallituksen tavoitteeksi nousi työllisyyden koheneminen ja tuottavuuden kasvun parantaminen, jotka liitettiin toisiinsa hallitusohjelman hallituksen talousstrategiassa. Työllisyyden lisääntyminen nähtiin vaikeana suhteutettuna aiempaan vaalikauteen muun muassa työvoiman ikääntymisen ja työelämän kohtaanto-ongelman vuoksi. Työpaikkojen määrää piti lisättävän 80 000 – 100 000

hengellä ja työllisyysaste 72 prosenttiin. Pitkän ajan työllisyystavoitteeksi määriteltiin 75 prosenttia. Lääkkeeksi tarjottiin työvoiman oikeaa kohdentamista, rakennetyöttömyyden vähentämistä, nuorten nopeampaa siirtymistä työelämään ja eläkkeelle siirtymisen myöhentämistä. Myös työperäinen muutto nähtiin tarpeellisena. Työvoiman kysyntää tuli lisätä voimakkaasti, jota pidettiin edellytyksenä myös heikommilla työllistymisedellytyksillä työmarkkinoille tulevien työllistymiseksi. Työvoimapula tulevaisuuden uhkana sai hallituksen asettamaan työttömyyden alarajaksi 5 prosenttia työvoimasta. Kaikkien työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuneista 40 prosenttia tuli olla työssä tukitoimien päätyttyä. Tätä tuettaisiin esimerkiksi matalapalkkatuella ja yrityksiin suunnatuilla palkkatuilla, jopa pysyvillä tuilla työnhakijan ollessa vajaakuntoinen tai muutoin vaikeasti työllistyvä. (Hallitusohjelma 2007, 11,12, 59.)

Sosiaaliturvauudistus nähtiin entistä merkityksellisempänä, ja se käynnistettäisiin vaiheittain niin, että ensimmäiset esitykset tuli tuoda eduskuntaan syksyllä 2008. Hallitus tulisi asettamaan tehtävään komitean, jossa myös työmarkkinajärjestöt olisivat edustettuina. Yksi sosiaaliturvauudistuksen kolmesta kärkitavoitteesta oli työn kannustavuuden parantaminen köyhyyden vähentämisen ja riittävän perusturvan rinnalla. Sosiaaliturvan uudistuksen yhteydessä tulitaisiin uudistamaan myös työttömyysturvaa yksinkertaistamalla ja selkeyttämällä järjestelmää sekä varmistamalla, että sosiaaliturvan rahoitus olisi pitkällä tähtäimellä kestävällä pohjalla. (Hallitusohjelma 2007, 51.) Kuten tiedämme, tavoitteisiin ei ole päästy vielä tänä päivänäkään. Sekä sosiaaliturvauudistus että sosiaalihuoltolain uudistaminen on kesken. Siihen liittyvä toimeentulon ratkaisujen etsiminen ei ole johtanut tuloksiin ja tukien yhteensovittaminen kangertelee. Muita tuolloiseen hallitusohjelmaan kirjattuja ja vielä keskeneräisiä työttömien palvelujen ja etuisuuksien kannalta tärkeitä uudistustarpeita ovat esimerkiksi työttömien terveyspalveluiden järjestäminen ja terveydenhuollon monikanavainen rahoitusjärjestelmä, pysyvien työllistymistä edistävien tukimuotojen vakiinnuttaminen niiden työttömien kohdalla, jotka eivät tule pärjäämään ja pysymään nykyisillä työmarkkinoilla ilman rahallista ja tai muuta tukea. Tämä koskee myös sosiaalisten yritysten todellisten toimintaedellytysten puutetta eli pysyvää kompensatiota yritykseen silloin kun osa sen työvoimasta ja työntekijöiden työkyvystä ja -tuottavuudesta on pysyvästi alentunut.

Työllisyyspolitiikka koottiin Työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelmaan, jossa painottuvat työvoimapolitiikan uudistamislinjaukset varhaisesta puuttumisesta ja työttömyyden pitkittymisen ehkäisemisestä. Myös resursseja tuli kohdentaa entistä paremmin työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin. Ohjelmalla tavoiteltiin sekä institutionaalisia että poikkihallinnollisia uudistuksia.

Keskeisiksi linjauksiksi määriteltiin tuottavuuden kohottaminen ja työllisyyskehityksen tukeminen esimerkiksi kartoittamalla syitä, jotka voivat muodostua esteeksi uusien työpaikkojen syntymiselle, tai vaikuttaa henkilökohtaisiin työllistymisedellytyksiin. Myös työurien pidentämistä molemmista päistä tuli edistää ja sosiaaliturvan kannustettava työhön. Työperäistä maahanmuuttoa piti kasvattaa ja huomioida paremmin työelämän tarpeita koulutuspaikkojen lisäämisessä. Kohtaanto-ongelma oli edelleen ajankohtainen, ja vaikka toisaalta tuli korostaa pysyviä työsuhteita, oli huomioitava myös työelämän muutokset eli epätyypillisten työsuhteiden merkitys työntekijän asemaan työelämässä. Yrittäjämutoista työllistymistä tuli lisätä ja parantaa hallintorajoja ylittäen yritysten toimintaedellytyksiä. (Hallitusohjelma 2007, 72-73.)

Muulla hallitusohjelmassa, varsinaisen politiikkaohjelman ulkopuolella pidettiin tärkeänä, että hallituksen tuli edistää jokaisen mahdollisuuksia osallistua osaamisensa ja kykyjensä mukaan työtä tekemällä yhteiskunnan rakentamiseen. Työ pidettiin parhaana keinona ehkäistä syrjäytymistä ja torjua köyhyyttä. (Hallitusohjelma 2007, 58.)

Matti Vanhanen jätti pääministerin tehtävän vuonna 2010. Pääministerin vaihtumisen aikaan maailmantalouden kriisi syveni, ja se muutti hallituksen tavoitteita allokoivan hallitusohjelman nopeasti talouden hallintaa painottavaan suuntaan. Pääministeri Vanhasen II hallituksen aikana vuoden 2008 maailmantalouden finanssikriisi oli vaikeutunut, ja ongelmat alkoivat näyttäytyä yhä selvemmin myös Suomessa. Kriisin vakavuutta kuvaa arvio, jonka mukaan kriisin vaikutusten vakavuutta voitiin verrata 1990-luvun laman seurauksena pysähtyneeseen työvoiman kasvuun vuonna 1993 (Myrskylä 2010, 12). Tuolloin työpaikoista hävisi joka viidennes ja tilalle tulleiden työpaikkojen osaamisvaatimukset olivat aiempaa vaativampia. Myös työn luonne oli muuttumassa entisistä koko-aikaisista ja pitkiin työsuhteista osa- ja määräaikaissuhteiden suuntaan. Arvioitiin myös, että kun nousu lamasta alkaa, ollaan joka tapauksessa 1990-lukua vaikeamassa yhteiskunnallisessa tilanteessa, sillä lähitulevaisuudessa väestön ikääntyminen, hoitosuhteen muuttuminen ja työmarkkinoille tulevien pienenevä määrä rasittavat taloutta ja yhteiskuntaa laajemminkin. (Myrskylä 2010, 12, 20-21.) Pääministeri Mari Kiviniemen hallitusohjelmassa (2010) kiinnitettiin huomiota nuorten työttömyyteen sekä painotettiin työperäistä maahanmuuttoa. Nämä keskeisimmät työvoima-alueet saivat huomion myös työpoliittisissa selvityksissä, joissa tarkasteltiin muun muassa nuorten työttömyysasteiden trendejä läpileikkausmallilla vuosien 1988-2010 aikana (ks. Keinänen & Sinivuori 2010,10). Nuorten työttömyys oli alkanut kasvaa vuoden 1989 matalasta, jopa alle 8 prosentin työttömyydestä päätyen yli 37 prosenttiin alkuvuodesta 1994. 2000-luvun alkaessa työttömyys pysytteli pitkään 20

prosentissa parantuen uudelleen vuodesta 2006. Kausitasoitettu työttömyys laski alle 15 prosenttiin mutta 2008 talouden suhdannekäänteeseen vaikutti nuorten työllisyyteen romahduttaen sitä yli 23 prosenttiin vuosien 2009-2010 vaihteessa. (Keinänen & Sinivuori 2010, 10-11.) Oli selvää, että huoli nuorten työllisyystilanteesta ja kasvavasta työttömyydestä kiinnitti hallituksen huomion ja tuli kirjatuksi hallitusohjelmaan (2010).

5.5 Hallitusohjelmalla 2011-2014 vastauksia työllisyydenhoidon rakenteellisiin uudistustarpeisiin

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa (Hallitusohjelma 2011) viranomaisyhteistyön kehittämistä pidettiin tärkeänä. Tästä esimerkkinä oli työllisyyden kokeiluhanke, jossa pitkäaikaistyöttömyyden vastuutehtävän siirtämistä kunnille voitiin harjoitella. Myös työvoiman palvelukeskuksia laajennettaisiin ja sen tueksi tulisi laki. (Hallitusohjelma 2011, 7, 47.)

Kataisen hallituksen ohjelmasta tuli varsin laava, ja siihen kirjattiinkin tavoitteita yli 90 sivun verran. Tavoitteiden mukaan pyrittiin vahvistamaan hyvinvointivaltiota ja vastuunsa omille kansalaisilleen, Pohjoismaille ja Euroopalle kantavaa yhteiskuntaa. Työllisyyspoliittisia tavoitteita yhdistettiin hyvinvointipolitiikan, talouspolitiikan ja EU-politiikan yhteyteen. Työllisyyspolitiikan omassa osiossa huomioitiin muuttuneiden työmarkkinoiden vaikutukset työsuhteisiin ja alueelliset rakennemuutokset, joiden tukemista jatkettaisiin tuilla. Nuorten yhteiskuntatakuu, työvoimapalveluiden laadun kehittäminen ja työllisyyden kuntakokeilu olivat työllisyyspolitiikan kärkihankkeita, ja niihin luvattiin suunnattavan lisää resursseja, kuten rahoitusta, lisää työntekijöitä, selvityksiä ja lakimuutoksia. Nuorten yhteiskuntatakuu avattiin käynnistämällä TEM:n, OKM:n ja STM:n yhteinen hanke, joka valmisteli ehdotukset takuun toimeenpanoa varten. Hallitusohjelman mukaan ehdotuksen tuli olla valmis vuoteen 2013 mennessä. Ehdotuksen mukaan uudistuksista valittiin muun muassa osallistavan sosiaaliturvan ja työttömyysturvan muutosten valmistelu, työtulojen suojaisuus työttömyysturvassa ja sote-uudistuksen monikanavaisen rahoitusjärjestelmän selkeyttäminen. Myös kuntien tehtävät ja velvoitteet sekä niitä ohjaavat normit tulitaisiin tarkastelemaan kokonaisuuksina. (Ks. Rakennemuutoksen valmistelu 2014.)

Nuorten oma työllistymisen tukisetelikokeilu on meneillään ja työvoimapalveluille on määrä saada laatukriteerit, joiden tuleminen on jo pitkään odotettukin. Yksi mielenkiintoisimmista ja edellisen

hallituksen aikana suurta huomiota välityömarkkinoilla saaneen de minimis –palkkatuen perusteet otettiin uudelleen tarkastelun kohteeksi.

Hallituksen työllisyyspoliittiset tavoitteet vaikuttivat kunnianhimoisilta. Jos ne toteutuisivat, muuttuisivat ne työllisyyspolitiikkaa laajasti. Saataisiin työpankit, joustavia mahdollisuuksia suorittaa toisen asteen ammatillista koulutusta esimerkiksi työpajoissa, monityönantajainen oppisopimus, aikuiskoulutusta lisää tutkintoa vailla oleville, enemmän kansalaistoimintaa, parempia toimintaedellytyksiä välityömarkkinatoimijoille, työttömyysturvan ja toimeentuloturvan yhteensovittaminen paransi, työllistyminen olisi kannustavampaa ja kannattavampaa, maahanmuuttajien sekä vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymisen kohentuisi ja työttömien eläke-edellytysten selvittely profiloitaisiin työvoiman palvelukeskusten tehtäväksi. Uudistukset vaikuttivat merkittävilta rakenteellisilta uudistuksilta, ja poistaisivat aiempia työttömyyttä ylläpitäviä epäkohtia.

Kansalaisten voisi odottaa seuraavan tuloksien etenemisestä mielenkiinnolla. Ne etenevät kuitenkin hitaasti tai joskus eivät juuri lainkaan. Ongelmat ovat toimintapolitiikan puolella, sillä sektori-rajaisen palvelujärjestelmän heikkoja lenkkejä ovat niin kutsutut rajapinnat ja siirtymät sektoripalveluiden välillä. Myös monet lakisääteiset etuudet ovat toisiaan poissulkevia, eivätkä muodosta kokonaisvaltaisia palveluja monipalveluasiakkaille.

Hallitus muodostettiin aikana, jolloin työelämään kohdistuvat muutokset olivat ja ovat edelleen ristiriitaisia: Toisaalta työttömyys uhkaa kasvaa entistä suurempiin mittasuhteisiin, mutta myös työvoimapula vaikuttaa todelliselta. Yhtenä syynä näkymään voidaan pitää ennusteita työelämävirtauksista, joiden tulevan työntekijäpulan keskeisimpänä syynä nähdään työelämän työstä pois suuntautuvat virtaukset. (Myrskylä 2010, 26-27.) Työttömyystilanteita voidaan arvioida virtasuureiden avulla, jotka ovat työelämän eri tiloista toiseen virtaavia työllistymisen muutosvirtoja. Korkean työllisyyden aikana virtaukset ovat opiskelusta työhön, työttömyydestä työhön sekä perhevapailta ja eläkkeeltä työhön, joskin vielä ei ole ollut sellaista tilannetta, jossa siirtymää eläkkeeltä takaisin palkkatyöhön olisi tapahtunut. Se olisi kuitenkin, työntekijämäärän riittämisen kannalta myönteinen suuntaus, työllisyysvirtaamia tutkinut Pekka Myrskylä (2010, 10) painottaa. Matalan työllisyyden tilanteessa virtauksen suunta on kohti työttömyyttä etenevää, jolloin opiskelijat siirtyvät opinnoista valmistuttuaan työelämän sijaan työttömäksi ja työelämässä jo olevat jäävät työttömiksi tai siirtyvät eläkkeelle. Virrat voivat olla joko maan sisäistä alueelta toiselle työn perässä siirtymistä tai maan rajojen ulkopuolelle tai sieltä Suomeen suuntautuvaa työperäistä muuttoa (Myrskylä 2010,

10.), josta Kataisen hallitusohjelmassa ei mainittu erikseen aiempien hallitusohjelmien tapaan. Sen sijaan jo maassa olevien maahanmuuttajien työllistymistä ja suomalaisen työelämään kiinnittymistä pidettiin tärkeänä.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaa voi luonnehtia hallintaan pyrkiväksi välineeksi, jolla ei tavoiteltu pelkästään valtion itsensä hallinnoimaa ja toimeenpanevaa työllisyyspolitiikkaa, vaan sen avulla nostettiin esiin eri intressipohjaisia kehittämistavoitteita paremmin toimivan työllisyyspolitiikan ympäristön ja rakenteellisten tekijöiden kohentamiseksi. Palkkatyön merkitys korostui, sillä sen nähtiin parantavan kansalaisten itsenäisyyttä ja omaehtoisuutta, lisäävän verotuloja yhteiskunnallisten rakenteiden ja palvelujen rahoittamiseen ja parantavan kansainvälistä kilpailukykyä. Ne pitäisivät yhteiskunnan toimivana, turvallisena ja ennustettavana. Toisaalta palkkatyötä korostava ilmapiiri on ankaraa heille, joilla ei ole kysyntää ja mahdollisuuksia päästä omin ehdoin nykyisille työmarkkinoille. Vammaisten koulu-ura esikouluikäisestä ammattitutkintoihin saakka on tuettua ja yksilöllisiä tukitarpeita huomioivaa. Tuettu malli katkeaa siinä vaiheessa kun vammaisen nuori aikuinen siirtyy työelämään. Työnantajille suunnatut tuet ovat pitkälti työnantajien oman aktiivisuuden varassa, eivätkä tukea tarvitsevat työnhakijat ole parhaimmillaan työpanoksensa markkinoinnissa.

Kataisen hallitusohjelmaa on moitittu sen laajuudesta, mutta siihen kirjattujen tavoitteiden tarkoituksenmukaisuutta ei työllisyyspolitiikan kannalta voine kiistää. Nykyisellään tavoitteiden vastaavien konkreettisten keinojen toteuttaminen on kuitenkin monimutkaista ja vaatisi pitkiä mutta päämäärätietoisia toimeenpanoprosesseja ja keskeisten toimijoiden sitouttamista niihin perinteisten ja uusien ohjausmuotojen, kuten sopimusten avulla.

6 TUTKIMUKSEN TEOREETTISET VALINNAT JA NIIDEN SELITYSVOIMA HALLITUSOHJELMIEN TYÖLLISYYSPOLITIIKAN OHJAUKSESSA

6.1 Hallitusohjelmien työllisyyspoliittinen ohjaus systeemiteorian näkökulmasta

Tutkimuskohteeni on kuusi hallitusohjelmaa, joista pääministeri Anneli Jäätteenmäen ja hänen seuraajansa Matti Vanhasen I hallituksen hallitusohjelmat ovat samansisältöiset (Hallitusohjelma 2003 AJ ja Hallitusohjelma 2003). Lyhyesti todeten hallitusohjelmat ovat hallitukseen osallistuvien puolueiden yhteinen toimintasuunnitelma, jossa sovitaan hallituskauden tärkeimmät suunnitelmat. Suomen perustuslain mukaan hallituksen on annettava ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle (L731/1999 62). Hallitusohjelmat ovat muuttuneet hallitukseen osallistuvien osapuolten esittämien arvojen ja tavoitteiden allokoinniksi kun aiemmin niitä luonnehdittiin enemmän pääministerien kannanotoiksi ja ohjelmajulistuksiksi (ks. Valtioneuvosto 2013).

Saksalainen filosofi Ludwig von Bertalanffy (1969, 194) yhdisti politiikkatutkimuksen sosiaaliteeteisiin, jonka seurauksena sosiaalisia systeemejä, kuten työllisyyspolitiikan toimeenpanoa ja sen keskeisten toimijoiden toimintaa ja yhteistyötä voidaan tässäkin tutkimuksessa tarkastella avointen ja suljetuttujen systeemi-käsitteiden avulla. Teorian mukaan erityisesti yhteinen kieli yhdistää ja vaikuttaa osaltaan toimintapolitiikan onnistumiseen. Jos taas yhteinen kieli puuttuu tai ei ole olemassa tai käytettävissä muitakaan yhteisiä arvomerkityksiä tai symboleja ei toimintapolitiikan suunnittelu ja yhteinen toiminta välttämättä onnistu.

Bertalanffyn (1969, 39) mukaan systeemit ovat avoimia silloin kun ne ovat vuorovaikutuksessa systeemin ulkopuolisen ympäristön kanssa ja vuorostaan suljettuja kun vuorovaikutus puuttuu. Kun tätä soveltaa työllisyyspolitiikan toimeenpanoon, voi siinä havaita olevan molempia systeemin lajeja: avoimia systeemit ovat esimerkiksi ne yhteistyötä tavoittelevat toimintamallit, joissa julkishallinnon järjestelmässä työhallinto pyrkii kehittämään ja tuottamaan työllisyydenhoidon toimenpiteitä yhdessä kuntien ja muiden toimijoiden kanssa. Sen sijaan valtion oman työllisyyspolitiikan toimeenpano lähenee suljetun systeemin kuvausta, koska siinä valtio toteuttaa vertikaalista ja hierarkkisesti rakentuvaa toimeenpano-ohjausta ministeriön ja paikallistoimijoiden välillä. Prosessin ohjauksuunta on ministeriöstä ELY-keskuksiin ja TE-toimistoihin suuntautuvaa eivätkä ulkopuoliset tahot pysty vaikuttamaan ohjausprosessiin ja sen osatekijöihin niin, että prosessi keskeytyisi.

Kunnissa vuorostaan niiden oma päätöksentekojärjestys ja toimintaohjeet määrittelevät sen työllisyshoidon toimeenpanon ohjausproseduurin. Siinä kuntalaisilla on oma vaikuttamisroolinsa sekä ohjaukseen että toimeenpanoon ja demokratian mukaisesti ohjaussuhteet määrittyvät poliittisille päättäjille ja virkamieskunnalle. Bertalanffyn teoria näyttäisi toimivan systeemin eli työllisyshoidon keskeisten toimijoiden ohjausprosessien luonteen kuvaajana ja tarjoavan osaltaan selityksiä sille, miltä osin valtion työllisyyspolitiikan kuntiin suuntaama ohjaus näyttäytyy ongelmallisena ja myös ratkaisuehdotuksia, joiden avulla ongelmia voidaan välttää tai vähentää. Hallitusohjelmille on luonteista, etteivät niiden tavoitteet asetu organisaatio- ja järjestelmämuotoisiin rajoihin vaan esimerkiksi työllisyyspolitiikka ulottuu niin sosiaalipolitiikkaan, terveystalouteen, EU-politiikkaan, elinkeinopolitiikkaan ja kuntapolitiikan alueille ja päinvastoin. On selvää, että hallitusohjelmien tavoitteet ponnistavat arvoista ja ne itsessään uusintavat ja vahvistavat yleisesti hyväksytyjä päämääriä, jotka ovat lakien, ohjeiden ja valittujen ohjauskeinojen taustalla. Niihin virkamieskoneisto ja julkishallinto vastaa tuottamalla palveluja hyvinvoinnin edistämiseksi ja kansalaisten toimintakykyä ja arjen edellytyksiä turvaavalla tavalla talouden reunaehdoissa. Ongelmallista nykyisellään on julkisen sektorin rakentuminen sektorirajojen sisään, jolloin kansalaisten palvelutarpeiden sovittaminen niihin on usein vaikeaa. Oman vaikeutensa aiheuttaa myös sosiaaliturvajärjestelmä, jonka toiminnan logiikka on palveluketjuissa. Ihmisten tarpeiden sijoittaminen sektorirajaiseen palvelukokonaisuuteen on jo lähtökohtaisesti epäonnistunut ajatus. Palveluketjuissa toimenpiteet asettuvat toistensa jatkumoiksi, eivätkä usein niin tarpeellisiksi palvelukokonaisuuksiksi, joissa palvelut ja etuudet tukisivat toinen toisiaan. Sen voisi ajatella tuottavan myös peräänkuulutettua tehokkuutta ja palvelujen vaikuttavuutta. Bertalanffya tulkiten systeemin eli sosiaaliturvajärjestelmän osatoimijat toimivat suljettujen systeemien tavoin, eivätkä osat kommunikoi keskenään ellei kiinnitetä huomiota niiden kommunikoinnin ja yhteistoiminnan edellytyksiin.

Ludwig von Bertalanffyn määritelmää avoimista ja suljetuista järjestelmistä pidetään yhtenä politiikatutkimuksen peruskäsitteinä. Poliittinen järjestelmä koostuu useita alasysteemeistä, joita ovat ihmisten, yhteiskunnan, organisaatioiden ja instituutioiden omat kokonaisuudet. (Paloheimo & Wiberg 1997, 130.) Pidän systeemitheorian selitysvuorosta, jonka avulla olen nostanut esiin työllisyyspolitiikan prosesseja, ja etenkin sitä miten toimeenpanovaiheessa olevia esteitä ja toisaalta mahdollistajia voi kuvata tekijöinä, jotka joko mahdollistavat tai vaikeuttavat toivotunlaisen käyttäytymisen aikaansaamista. Julkishallinnolle on tyypillistä rakentua järjestelmäksi, muotoon jolla on rajoja ja toisiinsa nähden rajapintoja. Yhteinen toiminta vaatisi rajapintojen ylittämistä, joka voi olla mahdotonta, jos osatoimijoiden päätöksenteko ei voi ulottua alueelta toiselle. Näin on esimerkiksi

valtion työllisyyspolitiikan ohjaus kuntiin. Kunnille voidaan antaa tehtäviä tai ottaa niitä pois ainoastaan lailla. Normiohjaus on yksin usein voimaton keino saada tavoitteiden mukaista toimintaa, joka vaatisi resursseja ja muita voimavaroja. Kunnat allokoivat toimintaansa päätöksentekijöiden intressien mukaan, ja kuntien työllisyyspolitiikka kilpailee resursseista muiden lakisääteisten tehtävien kanssa.

Esimerkiksi työvoiman palvelukeskukset ovat erilaisia sen mukaan mitä niissä mukana olevat kunnat ovat halunneet palvelulta. Työhallinnon järjestäytyminen on suoraviivaisempaa. Yhteistä niille on ollut tavoite tuottaa palveluja moniammatillista palvelua tarvitsevilla työttömille. Tämä tulee uusimman lakiehdotuksen mukaan olemaan myös jatkossa keskeisin tavoite. Sen sijaan palveluvalikko voi vaihdella asiakaskunnan tarpeiden mukaan tai esimerkiksi kuntien toimintaan suuntaamien varojen mukaan. Työvoiman palvelukeskuksissa yhdistyy Bertalanffyn suljettujen systeemien yhteensovittaminen ja avautuminen vuorovaikutukseen, jonka seurauksena on uudenlaista aiemmas- ta, lähtötilanteesta poikkeavaa toimintaa. Hallitusohjelmien tavoittelemat alueellisuutta eli paikallista tarpeista lähteviin tarpeisiin vastaaminen (ks. Lipponen 1999), työllisyydenhoidon keskeisten toimijoiden yhteistyö (Vanhanen I 2003), politiikkaohjelmien poikkihallinnollisen toiminnan (Vanhanen II 2007) ja työvoiman palvelukeskuslain voimaan saattaminen (Katainen 2011) ovat esimerkkejä uudenlaisten systeemien rakentamisesta, jotka pyrkivät rakentumaan avoimuuden avulla. Luhmannin (2004) koodit ja niiden merkitykset uusien kokoonpanojen kannalta kuvaavat mielestäni niitä muutoksia, jotka saavat jalansijaa entisiltä erillään toisistaan tapahtuneilta palveluilta tai palveluprosesseilta, kuten työhallinnon työnvälitystoiminnan ja sosiaalipalvelujen arjen hallintaa tukevien toimenpiteiden kohtaamattomuus niissä tilanteissa, joissa työttömyyden seurauksena arjen hallinta on heikkoa tai henkilön psyykkiset, fyysiset tai sosiaaliset valmiudet ovat vähentyneet. Tukitoimien ja aktiivisen työmarkkinoille pyrkimistavoitteiden yhdistäminen kohentaa tilannetta ja niiden etu on toinen toisiaan tukevassa kokonaisuudessa.

Luhmann (2004, 80) vei ajatuksen vielä pidemmälle todetessaan, että nuo uudet funktiojärjestelmät, joilla on yhteinen koodisto, eli sovittu toimintatapa ja käytettävissä olevat keinot, syrjäyttävät aiemmat toimintatavat. Bertalanffyn yleisessä systeemiteoriassa keskeisintä on juuri vuorovaikutuksen merkitys systeemin toiminnalle, ja mielestäni Luhmannin vuorovaikutuksessa keskeisintä on yhteinen kieli ja muu kommunikaatiossa käytetyt symbolit. Ne vahvistavat uusia yhteistoimijoita ja saavat jalansijaa aiemmilta toimimattomiksi tulleilta tavoilta ja toimijoilta. Työvoiman palvelukeskuksissa on luotu ja otettu käyttöön yhteinen asiakastietojärjestelmä TYPPI, jonka käyttäjäkunta on

määritelty, sillä on oma toimintalogiikkansa ja se palvelee dokumentointivälineenä palvelukeskuk-
sen asiakastyön prosesseja. Työvoiman palvelukeskukset ovat vastaus yhteiskuntaa edustavien pää-
töksentekijöiden tavoitteeseen yhdistää muuten pirstaleista palvelujärjestelmää ja uudistaa sektori-
rajaisesti rakentuneen toimijakentän toimijoita vastaamaan pitkittyneen työttömyyden aiheuttamiin
pulmiin.

Organisaatioiden hierarkiat ja toimijoiden ja toiminnan alisteisuus toimivatkin silloin kun organi-
saatioiden toimintaympäristö toimijoineen ja valtuuksineen on määritelty. Jos joudutaan ylittämään
rajoja, kuten vaikkapa lainsäädännön niitä asettamia, tai toimeenpanoa varten rakennettujen organi-
saatioiden rajapintoja, voi olla epäselvää kuka voi ohjata ketäkin, millä volyyymilla ja mitkä keinot
ovat sallittuja. Luhmannia (2004, 75) mukaillen voi kommunikatioon ja symboleihin palaten poh-
tia myös sitä, miten yhteiskunnalliseen keskusteluun voidaan tuoda laajoja, ilmiön eri osa-alueita ja
niiden tapaa viestiä, jos kukin osatoimija reagoi ympäristöön ja muutosviesteihin vain omien funk-
tiojärjestelmiensä kautta? Käytännön esimerkki tästä on paradoksaalinen tilanne silloin kun työttö-
mänä oleva henkilö on työkyvytön mutta kaikki lakisääteiset sairaspäivärahat on käytetty. Vakuu-
tusjärjestelmässä hän ei ole riittävän työkyvytön pääsemään eläkkeelle, mutta ei myöskään riittävän
työkykyinen ottamaan työtä vastaan. Toimeentulon kannalta vakuutusjärjestelmän tuki on kuitenkin
tarpeen, joten henkilölle maksetaan työttömyysturvaa ja samaan aikaan hänet on todettu vakuutus-
järjestelmän mukaisella tavalla työkyvyttömäksi. Työhallinnon asiakas ja työntekijä ovat puun ja
kuoren välissä, jos järjestelmän eli aktivoivan työllisyyspolitiikan mukaan työhallinnon tulisi saat-
taa hänet työmarkkinoille, työttömän aktivoitua työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin ja kunnan
tarjota aktivointitoimenpiteitä ja –paikkoja niille, jotka eivät ilman tukitoimia työllisty. Kaiken li-
säksi sama työtön tuottaa passiivityöttömyyden vuoksi kuluja kunnalle, joka maksaa passiivisuudes-
ta työmarkkinakulujen 50 % suuruisen osuuden valtiolle. Tässä kohtaa Luhmannin (2004, 75) ky-
symys siitä, miten jotkut yhteiskunnalliset osat voivat osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun jos
ne pyrkivät tietoisesti ottamaan etäisyyttä kaikkiin muihin funktiojärjestelmiin pohtii samassa yh-
teydessä myös sellaisen yhteiskunnallisen osan mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen kes-
kusteluun, jos se pyrkii tietoisesti ottamaan etäisyyttä kaikkiin funktiojärjestelmiin, ei täysin kohtaa
ilmiötä mutta siitä voi johtaa ajatuksen, että voisiko joku systeemin osatoimija jäädä tietoisesti pois
tilanteesta, eikä pyrkiä edistämään sen ratkaisemista omalta osaltaan? Jos Kela vakuutusjärjestel-
mänä ei kykene tunnistamaan työkyvyttömyyttä, eli työkyvyttömyyttä kuvaavat oireet ja sairaudet
eivät sovi vakuutusjärjestelmän kriteereihin mutta ilmeinen ongelma eli henkilön työkyvyttömyys
on totta, kenelle kuuluu vastuu tilanteen purkamiseksi? Työkyvytön itse ei siihen pysty, eikä sovit-

tujen järjestelmän toimijoiden valtuudet riittä muuttamaan tilannetta, niin jokin järjestelmässä ei toimi.

Työllisyydenhoidon aktivointi on parhaimmillaan mahdollisuuksien tarjoamista työtä vailla oleville työkäisille henkilöille. Sen kautta pääsee osalliseksi työstä ja työyhteisöstä, saa palkkatuloa, joka myös kerryttää eläkettä ja vähentää riippuvuutta tulonsiirroista ja sen kontrollista. Hallitusohjelmien tavoitteet kansalaisten tasa-arvon ja hyvinvoinnin lisäämisestä etenkin niille, jotka ovat muihin kansalaisiin nähden heikommassa asemassa, ovat syrjäytymisen ehkäisemisestä (Hallitusohjelma 1999), sosiaalisesti kestävästä sosiaalista eheyttä ajavasta politiikasta (Hallitusohjelma 2003), toimeliaisuuden kannattavuudesta (Hallitusohjelma 2007) köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentämiseksi ovat yhteiskunnallisia arvoviestejä. Pulmalliseksi niiden toteuttamisen tekee riittämättömät voimavarat järjestää tarvittavassa laajuudessa toimenpiteitä ja palkkatuettua työtä silloin kun työmarkkinat ovat epätasapainossa, eli työvoiman tarjonta on suurempaa kuin työn tarjonta.

Mielestäni valitsemani teoreettiset valinnat antoivat vastauksia tutkimuskysymyksiini millaista hallitusohjelmien työllisyyspoliittinen ohjaus on ja mihin ohjaus näyttäisi perustuvan. Pohdin myös, että mitkä ovat hallituksen työllisyyspolitiikan ohjauksen kriittiset menestystekijät? Systeemitheorian selitysvoima riitti kuvamaan systeemien rakennetta ja toimintaa sekä niiden rakenteellisia edellytyksiä silloin, kun tavoitellaan systeemin eli järjestelmän optimaalista kykyä vastata yhteiskunnallisiin tarpeisiin. Julkishallinnon ohjausmalli vuorostaan jäsentää toimijoiden rooleja, tehtäviä ja ohjauksen onnistumisen kannalta keskeisiä tekijöitä. Siitä seuraavaksi.

6.2 Klassinen julkishallinnon ohjausmalli ja hallitusohjelmien työllisyyspoliittinen ohjaus

Lennart Lundquistin (1992, 70) mukaan julkishallinnon toimeenpanon ohjauksesta voidaan erottaa keskeiset toimijat ja niiden väliset suhteet jakamalla toimijatahot neljään pääryhmään ja toimeenpanon ohjausketjut niiden välisiin suhteisiin perustuen kolmenlaisiin päätyyppeihin. Toimijatahojen neljä pääryhmää ovat poliitikot, toimeenpanotaso, yksittäiset intressitahot ja yhteiskunnan muut yksiköt eli kansalaiset. Ohjausketjujen toimeenpanosta vastaavia keskeisiä tahoja ovat hallinto, organisaatiot ja yhteiskunnallinen taso. Niiden tehtävänä on toimeenpanon lisäksi valvoa toimeenpanon toteutumista. (Lundquist 1992, 70-71.) Ohjaustahojen ohjaus on joko suoraa tai epäsuoraa, riippuen ohjaajan asemasta ohjattavan suhteen sekä ohjaajan käyttämistä ohjausmuodoista. Lund-

quistin mukaan julkishallinnon toiminnan ohjaaja pyrkii vaikuttamaan hallintoon, toimintaan ja yhteiskuntaan. (Lundquist 1992, 78.)

Valtioneuvoston kokoonpanossa ministerit edustavat poliittista tasoa, ministeriön virkamiehet ja aluehallinto sekä kunnan virkamieskoneisto toimeenpanotasoa, jota julkisen toiminnan lisäksi täydentävät järjestöt, yhteisöt ja yritykset julkishallinnon palveluntuottajina. Yksittäisiä intressitahoja on lukuisia, kuten erilaisia etujärjestöjä, jotka edustavat kansalaisia, erityisryhmiä, finanssilähtökoh- tia ja muita toimijoita. Toimeenpanon ohjaus on jaettua, jotka julkishallinnossa ovat valtion ja kun- nan sekä poliittisen päätöksenteon ja virkamieskoneiston välisiä lakiin perustuvia tehtäviä. Ohjaajan roolit ovat lakiin perustuvia tehtäviä, mutta ohjausvoima, jolla kohteeseen vaikutetaan vaihtelee kohteen itsenäisyyden mukaisesti. Työllisyydenhoidon kokonaisuuden kannalta ohjauksen voimak- kuus vaihtelee mutta ohjausmuotojen ja niiden toisiaan vahvistavan yhdistelmien valinnalla on ta- voitteiden saavuttamisen kannalta merkitystä. Vaikka informaatio-ohjauksen kasvamiseen on perus- telunsa, on selvää, että sen ohjausvoima on heikkoa, mikäli toimeenpanoon ei panosteta konkreetti- sin keinoin, kuten jakamalla kustannuksia, myöntämällä määrärahoja ja varaamalla tehtävien suorit- tamiseen työntekijäpanosta.

Kun ohjaaja haluaa vaikuttaa kaikkiin kolmeen tasoon eli hallintoon, organisaatioiden toimintaan tai yhteiskuntaan ja suoraan sen yksilöihin, on ohjausmuodoista lainsäädäntö usein tehokkainta. Mutta silloin kun valtion ohjaus kohdentuu erityisesti tai selkeimmin yhteen yksittäiseen tahoon, voi ohjaaja menettää otetaan muihin ohjattaviin. Esimerkiksi jo halutaan vaikuttaa voimakkaimmin hallintoon, on usein todennäköistä, että ohjausvoima heikkenee tai muuttuu organisaatio- ja yhteis- kuntatasoille siirryttäessä. Tästä seuraa, että ohjaajan tavoitteet eivät siirry toivotulla tavalla jul- kishallinnon organisaatioissa ja laajemmin yhteiskunnassa eikä valtion tavoittelema muutos tai tie- tynlainen toiminta tai käyttäytyminen onnistu toivotunlaisena. (Lundquist 1992, 80.)

Hallitusohjelmista ohjausmuotoja on vaikeaa hahmottaa, joten hain tietoja säädöksistä ja vertasin niiden yhteensopivuutta hallitusohjelman tekstien kanssa. Myös erilaisia projekteja, hankkeita ja kehitystehtäviä jäljitin työllisyyspolitiikan kannalta keskeisten toimijatahojen julkaisukannoista. Päätösraportteja, selvityksiä ja tutkimuksia löytyi runsaasti, sekä artikkeleita ja analyyseja työllisyysspoliittisista kokeiluista, laskelmista ja vaikutusten arvioinnista. Raportteja voi pitää informaatio-ohjauksen välineinä, tuottavathan ne tietoa seurantaa, valvontaa ja päätöksentekoa varten. Ohja- usmuotojen valintaan vaikuttanee kulloinkin ajassa olevat yhteiskunnalliset tilanteet ja arvoilmapii-

ri. Esimerkiksi pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma on moninainen ja laaja, joka johtaa pohdintaan muun muassa sitä, että onko tälle ajalle näin tyypillistä korostaa moniarvoisuutta ja antaa erilaisten äänien kuulua? Myös monet sitoumukset eri tahoille saattavat vaikuttaa lopputulokseen, kuten esimerkiksi sitoutuminen EU-politiikkaan, jonka vaikutus kansalliseen politiikkaamme lävistää eri politiikka-alueita ja ulottaa EU:n tavoitteita myös paikallisen työllisyyspolitiikan keskiöön.

Ruotsalainen Lennart Lundquist (1992,78) painotti ohjausmalli-ajattelussaan, että julkishallinnon keskeisin tehtävä on muuntaa valtion tavoitteet yhteiskuntaa laajasti hyödyttäviksi toimenpiteiksi. Hänen mukaan keskeisimmät valtion ohjausmuodot ovat käskyohjaus (orderstyrning), sääntöohjaus (regelstyrning), määrärahaohjaus (anslagsstyrning), rekrytointiohjaus (rekryteringsstyrning), organisaatioiden muoto-ohjaus (organiseringstyrning) ja informaatiolla ohjaaminen (informationsstyrning). Niistä käskyohjaus velvoittaa kohdetta ja on useimmiten suoraa ja myös hallintorajoja ylittävää. Lundquist painotti, että länsimaisessa demokratiamallissa käskytystä käytetään harvoin. (Lundquist 1992, 80.)

Tutkimusaineistostanikaan käskyohjauksesta ei löydy esimerkkejä. Sen sijaan normiohjaukseen viittaavaa lainsäädännön uudistamista tai uusia lakeja ehdottavaa ohjausta on runsaasti. Niistä yksi mielenkiintoisimmista tavoitteista on ollut sosiaalihuoltolain uudistamistavoite, joka mainitaan kaikissa tutkimuksen kohteena olleissa hallitusohjelmissä. Lisäksi uudistus on ollut tarkoitus liittää työllisyyslainsäädännön uudistamisten yhteyteen. Ihan näin ei ole käynyt, vaikka työllisyyslakeja on uudistettu jo useamman kerran, mutta yhtenäistä sosiaalihuoltolakia ei ole saatu muotoiltua sitten vuoden 1982 jälkeen. Muutamia työllisyyspolitiikkaan viittaavia täydennyksiä sosiaalihuoltolaissa kuitenkin on saavutettu, kuten vuonna 2002 lisätyt pykälät 27 d ja 27 e, joilla säädetään vajaakuntoisten ja vammaisten työtoiminnasta (L68/2002). Lisäksi kuntouttavasta työtoiminnasta säädettiin omalla lailla vuonna 2001 (L189/2001). Työttömiä ajatellen laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (L812/2000) säädetään oikeudesta tulla ohjatuksi oikean tahon asiakkaaksi silloin kun asiakkaan asiaan ei voida sosiaalitoimen palveluin vaikuttaa. Myös toimeentulotukilakiin (L1294/2002) on tullut lisäyksiä, joissa säädetään työttömyysajan toimeentulon ensisijaisuudesta ja velvoitteesta ilmoittautua työnhakijaksi silloin kun toimeentulotuen hakija on työtön.

Nykyisellään lainsäädäntö on laaja-alaista kokonaisuuksien hallintaan tähtäävää puitelakityyppistä normistoa. Sen toimeenpanon ongelmat ovat sektorijärjestelmän jäykkyydessä yhteen sovittavia toimintoja ja kehittää niitä paremmin kansalaisten kokonaisvaltaisiin tarpeisiin, kuten aiemmin jo

asiasta kirjoitin systeemiteoria-osuudessa. Valtion kannalta lakien valvontaa vaikeuttanee myös runsaslukuisten kuntien erilaiset toimeenpanot, toimenpiteiden resursointi ja painotukset muihin järjestämisvelvoitteen piirissä olevien tehtävien joukossa. Työllisyyspolitiikassa tämä näyttäytyy esimerkiksi kuntien kuntouttavan työtoiminnan toimintapaikkojen määrissä ja valintavaihtoehtojen kirjossa. Valtionohjaus ei ulotu tässä kohtaa kuntiin, koska se ei ohjaa määrärahaa ja muita resursseja kuntien toimeenpanon yhtenäisyyttä tukevalla tavalla.

Määrärahaohjauksesta Lundquist (1992, 80) on todennutkin, että se on tehokkainta silloin kun se sidotaan jonkin muun suoran ohjausmuodon yhteyteen. Määrärahoilla katetaan välttämättömiä valtion ja paikallistason menoja, kuten sairaanhoitoa, teiden ylläpitoa ja eläkkeitä. Määrärahoja varten valtio ottaa lainaa, perii veroja ja palvelumaksuja. (Lundquist 1992, 80.) Hallitusohjelmiin kirjataan useita määrärahan keräämiskeinoja sekä sen kohdentamista kaikille yhteiskuntatasoille. Verotuksen kevennykset ja lisäykset ovat yksi selkeimmistä hallitusohjelmien keinoista, ja niitä jokaisesta ohjelmasta löytyykin. Työllisyysmääräraha on ollut tapana tarkentaa muutaman kerran vaalikauden aikana, viimeistään niin kutsutuissa kehysriihissä, joissa arvioidaan hallituksen tavoitteisiin pääsemistä valituilla keinoilla ja siitä, miten keinoja tulisi tarkentaa tai muuttaa. Käytännössä työllisyysmäärärahojen lisääminen tai vähennykset riippuvat vallitsevista työmarkkinatilanteista ja siihen vaikuttavista tapahtumista, kuten työttömyyden kasvusta jonkin elinkeinoaluetta tai maantieteellistä aluetta kohdanneista muutoksista. Myös nuorten työttömyyteen, maahanmuuttajien työllisyyskoulutukseen, ikääntyvien työllistymisen tukitoimien lisäämiseen ja kuntien pitkäaikaistyöttömien palveluiden kehittämiseen on nähty tärkeänä varata ja kohdentaa määrärahoja. Työllistävää vaikutusta on tavoiteltu myös kokeilulla, jossa pitkäaikaistyöttömän työllistäminen kotityöhön, kuten kotisiivoukseen, kotiapuun ja kotitalouksien asuntoremontteihin oikeutti työnantajaksi ryhtyneen henkilön tai ryhmän vähentämään syntyneet työnantajakulut verotuksensa yhteydessä. Tätä kirjoitettaessa kotitalousvähennys tarkoittaa sitä, että työn teettävä henkilö saa 40 % verohuojennuksen työtehtävästä maksamastaan hinnasta. Sillä tavoitellaan kotitalouksissa tehtävän työn lisäämistä, työllistymistä ja odotetaan sen olevan keino myös ehkäistä ja vähentää harmaata taloutta.

Kun nykyisellään valtiosuudet tulevat yhtenä isona kokonaisuutena kuntien kassaan, on sitä vaikeaa erottaa sitä millaisilla osuuksilla valtio osallistuu kuntien työttömien palveluiden järjestämiseen. Esimerkiksi työttömien terveystarkastukset ja kuntouttavan työtoiminnan valtionkorvauksista terveyspalveluihin suunnattu osuus määräytyy työikäisten kuntalaisten määrän mukaisesti kun taas työtoiminnan järjestämisestä kunta laskuttaa valtiolta toteutuneiden toimintapäivien mukaan. Valtio

maksaa kunnille toteutuneista työtoimintapäivistä 10,09 euroa per päivä. (Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja.) Tätä on pidetty jo vuosien ajan riittämättömänä, sillä kuntouttava työtoiminta tarkoittaa kaikkineen laajaa kokonaisuutta sopivien työtoimintapaikkojen ylläpitämisestä työttömyyden taustalla oleviin ongelmiin puuttumista sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluineen. Siitä huolimatta kunnat pitävät kuntouttavan työtoiminnan palvelua tärkeänä ja sopivana työttömien palveluna muiden palveluiden joukossa. (Karjalainen & Karjalainen 2011, 53, 17.) Nyt valtion kustannusten jakamisen osuutta arvioidaan uudelleen Kataisen hallitusohjelman mukaisessa pitkäaikaistyöttömyyden hoidon siirtämistä kunnille kokeilevan Työllisyyden kuntakokeilu -hankkeen yhteydessä (Hallitusohjelma 2011). On selvää, että on vaikeaa arvioida, miten kustannusten jakaminen tehdään ja millaisiin kustannusarvioihin päätös perustuu. Ohjausmuotona se on valtiosuut-ta lakisääteisen palvelun toimeenpanon kustannusten jakamiseksi ja voi sen nähdä myös kannustimenä kehittää ja tuottaa työtoimintaa, jolla pyritään alentamaan pitkäaikaistyöttömyyttä ja puuttumaan pitkittyvän työttömyyden aiheuttamiin julkisen sektorin kustannuksiin sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluissa.

Vaikea työttömyys on osatyökykyisyyden ja sosiaalisen selviytymisen ohella yhteiskunnan vaikeimpia kysymyksiä, jotka liittyvät eriarvoistumisen kasvuun tai sen hillitsemiseen ja paikalliseudullisiin hyvinvointi- ja sosiaalipolitiikan arvokysymyksiin. Työttömyyden vaikutukset ulottuvat yhteiskunnan kaikille tasoille ja rasittavat niin valtion, kuntien, alueiden kuin työttömienkin taloutta ja selviytymistä. Kuten jo aiemmin on todettu, työllisyyspolitiikka saa runsaasti huomiota hallitusohjelmissa ja näyttäisikin siltä, että pitkäaikaistyöttömyys on se erityinen kysymys nuorisotyöttömyyden rinnalla, jossa valtio on ”kiristänyt” entisestään kuntia aktivoivaa otettaan lisäämällä velvoitteita kunnille järjestää aktivointitoimia kuntouttavassa työtoiminnassa ja pitkään työmarkkinatukea saaneille työttömille. Käytännössä tämä tarkoittaa kuntien velvoitetta osallistua passiivisesti työmarkkinatukea saaneiden työmarkkinatukikustannuksiin silloin kun työmarkkinatukea on maksettu työttömälle yli 500 päivää. Pitkäaikaistyöttömyys on kestoaihe kaikissa tutkimusaineiston hallitusohjelmissa. Pitkäaikaistyöttömyys tulkitaan yhdistyvän selkeästi elinkeinoelämän rakennemuutoksiin ja alueellisiin työllisyystilanteiden vaihteluihin. Myös työelämän laadulliset ja rakenteelliset muutokset nähdään syinä, jotka vaikeuttavat joidenkin työttömäksi jääneiden palaamista takaisin työmarkkinoille tai pääsemistä sinne opintojen jälkeen. On vaikeaa hahmottaa mitä kaikkia taustavaikuttimia työttömyyden pysyttelemisessä korkeana on. Pohdittavaa olisi siinäkin, miksi Suomi on valinnut työttömyys-tien eikä ole ryhtynyt toimenpiteisiin, joilla työnantajia, myös yrityksiä

velvoitettaisiin työllistämään heitä, joiden työpanoksessa on vajeita? Esimerkkeinä voisi käyttää Ruotsin ja Tanskan, sekä Italian ja Saksan työmarkkinamalleja.

Työllisyyspolitiikka on saanut paljon tilaa erilaisissa julkaisuissa, ja siitä on tehty lukuisia selvityksiä, arviointia, tilastoja ja raportteja. Tämä viittaa osaltaan valtion yhteen käytetyimpään ohjausmuotoon eli informaatio-ohjaukseen. Lennart Lundquistin (1992, 80) mukaan informaatio-ohjaus on epäsuoraa, informaation tuottamiseen ja jakamiseen perustuvaa ohjausta. Työntekijöiden koulutuksilla tavoitetaan työllisyydenhoidonkin ammattilaisia valtakunnallisesti ja erilaiset sähköisessä muodossa olevat sivustot ovat joko kaikkien kiinnostuneiden käytettävissä tai ne voidaan suunnata erikseen ammattilaisille, jotka voivat jakaa tietoa toisilleen, kysyä hyväksi havaittuja kokemuksia oman työnsä kehittämiseksi ja saada konsultaatioapua ja tukea lain tulkintoihin muilta ammattilaisilta. Lundquistin (1992, 80) mukaan on tehokasta lisätä valtion virkamiesten osaamista ja tietoa täydennyskoulutuksen avulla ja hyödyntää informaatio-ohjauksen epämuodollisuutta jakamalla tietoa kansalaisille median ja muiden tiedotuskanavien kautta (Lundquist 1992, 82).

Toisaalta asiantuntijavallan lisääntymistä on kritisoitu ja nähty sen monimutkaistavan päätöksentekoprosesseja ja vähentävän kansalaismielipiteiden vaikuttamismahdollisuuksia päätöksenteossa. Kansainvälistyminen ja EU:n politiikkaan sitoutuminen on saanutkin pohtimaan, miten suuriksi ylikansallisia päätöksentekuelimiä voidaan kasvattaa? Entä kuinka suuria silloin pitäisi kansalaisoikeuksia ajavien joukot olla, ja missä vaiheessa ajaututaan yhä kauemmas yksittäisten ihmisten tasa-arvoisesta kohtelusta? (ks. Setälä 2003, 181.) Asiantuntijavallan kasvattaminen on saanut kuitenkin kannatusta niin kansalaisista kuin päättäjienkin keskuudessa, koska asiantuntijuutta nähdään tarvittavan yhä monimutkaistuvan maailman ymmärtämisessä ja sen hallinnassa (Setälä 2003, 177).

Lundquistin määritelmässä julkishallinnon rekrytointiohjauksella tarkoitetaan sellaista valtion toimintaa, jolla puututaan ja ohjataan lain velvoittamana valtion keskeisten virkojen täyttämistä ja ammattipätevyyksiä tiettyihin tehtäviin (1992, 80). Nämä eivät tällaisenaan näyttäisi päätyvän hallitusohjelmiin vaan liittyvät lähinnä sääntöohjaukseen hallituskausien aikana, kuten useimmat organisaatioiden muoto-ohjauksen prosessit. Yhdenlaisena muoto-ohjauksen esimerkkinä voitaneen pitää Kataisen työvoiman palvelukeskusten toimeenpano-ohjausta, joka esiintyy konkreettisena tavoitteena ensimmäistä kertaa pääministeri Anneli Jäätteenmäen ja siitä siirtyen Matti Vanhasen I hallitusohjelmissa 2003. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa todetaan, että työ- ja elinkeinotoimistojen, Kelan ja kuntien yhteinen työvoiman palvelukeskusten toimintamalli ulotetaan

koko maahan. Tämä liittyy kiinteästi jo aiemmin tekstissä mainittuun nyt meneillään olevaan työllisyyden kuntakokeiluun, joka on myös hallitusohjelmassa.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman työllisyyspolitiikassa korostuu valtion tavoite siirtää pitkäaikaistyöttömien palvelujen järjestämisvastuu kunnille. Valtion kuntiin suuntaama ohjaus ”hidastuu” useimmiten kuntalaisten itsemääräämisoikeuteen ja siihen, että kunnille voidaan antaa vain lakiin perustuvia tehtäviä. Näin ollen hallitusohjelmaan on laitettu myös työvoiman palvelukeskuslain valmistelusta, jonka pohjalta työvoiman palvelukeskusten toiminta ulotetaan koko maata kattavaksi toiminnaksi (Hallitusohjelma 2011, 51.) Vuoden 2006 alusta voimaan tulleella säännöksellä työmarkkinatuen aktivointiehdosta valtio on voinut vaikuttaa kuntien tahtoon järjestää pitkäaikaistyöttömien tarpeisiin sellaisia palveluja ja työtoimintaa, jolla voidaan katkaista niiden työttömien pitkittyneitä työttömyysjaksoja, jotka ovat saaneet pitkään, yli 500 päivää työmarkkinatukea. Ellei työttömyyttä katkaista erilaisin aktivointikeinoin, maksaa kunta valtion kanssa yhdessä työttömälle työmarkkinatukea. Jos työtön kuitenkin siirtyy aktivointitoimien piiriin tai työllistyy tai aloittaa opinnot, kuntien velvoite raukeaa. Voisi kuvitella, että kuntien kannattaisi ohjata työttömät toimenpiteisiin ja siten myös järjestää niitä. Työttömänä olevat kohderyhmään kuuluvat voivat myös vaatia kuntaa selvittämään yhdessä TE-toimiston kanssa työttömyytensä taustalla olevia terveyden, sosiaaliin ja kuntoutustarpeisiin liittyviä seikkoja ja järjestämään niihin tarvittavat palvelut työttömälle (ks. L189/2001).

Tulkitsen muoto-ohjausta valtion keinona ohjata työllisyyspolitiikan toiminta- ja toimijaympäristöä tässä tapauksessa työttömien kokonaiselämäntilannetta arvioivaan ja siihen vaikuttavaan suuntaan. Tavoitetta voitane pitää oikeansuuntaisena varsinkin kun pitkäaikaistyöttömyys on jatkanut kasvuaan myös niinä aikoina kun työllisyyskehitys oli hyvää. Nykyisellään työttömien määrä on taas lisääntynyt, joka vaikeuttaa pitkäaikaistyöttömien työllistymistä entisestään. Onhan työmarkkinoilla lisää vasta työelämästä palautuneita työttömiä, joiden työelämävalmiudet ovat paremmat kuin pitkään työmarkkinoilta poissa olleilla useimmiten on. Toisaalta pysyvää matalan kynnyksen työllistymistä vaikeuttavat erilaiset palkkaukseen liittyvien tukien määräaikaaisuudet ja muut työllistymistä ohjailevat säännöt. Esimerkiksi tällä hetkellä työkokeilua ei käytetä oppilaitoksista vastavalmistuneiden nuorten työllistymisen tukena entisenlaiseen malliin, koska nähdään, että he ovat voineet vain lyhyen aikaa sitten harjoitella taitoja työelämää varten opintojensa yhteydessä. Jonkinlaisena epäkohtana voidaan pitää myös päätöstä tukea työttömän työkokeilua ja palkkatukityöllistymistä maksimissaan 6 kuukauden ajan samalla työnantajalla. Se voi olla vaativaa niille henkilöille, jotka

tarvitsevat tukea, työtehtävien räätälöintiä ja muita pysyviä olosuhteita selvittääkseen tehtävissä, joissa he voivat työskennellä kun työ- ja toimintakykyä häiritsevät ja toisaalta myös edistävät tekijät on huomioitu. Tasa-arvoon ja työmarkkinoiden vääristämistä estämään pyrkivät tavoitteet voivat siten edistää epätasa-arvoa ja epäinhimillistä kohtelua silloin kun työttömän ”kilpailukyky” työmarkkinoilla on heikkoa ja haavoittuvaa. Voidaan nähdä, että valtion ohjauksen tavoitteet voivat kääntyä alkuperäistä tavoitettaan vastaan ja ohjauskohteelleen epäedulliseen suuntaan.

Lundquist (1992, 276) toteaa klassisen ohjausmallinsa vaikeuksista, että sen hallittavuuden ongelmana ovat tavoitteiden siirtämisessä käytäntöön. Väliin tulevia muuttujia on paljon, kuten toimijoiden heikkoudet ja toimintaympäristön heikko kyky hallita prosesseja ja ryhtyä tavoitteiden mukaiseen toimeenpanoon. Toimijoiden heikkoudella voidaan ymmärtää esimerkiksi kolmannen sektorin heikko asema viranomaistoimijoihin verrattuna. Kun kolmannen sektorin toiminta työllisyyspalveluissa asemoidaan palveluntuottajan rooliin, voi sen tehtävää horjuttaa esimerkiksi tilaajan eli viranomaistahon vaatimaton tahto kehittää ja ylläpitää palveluntuottajan toimintakykyä työllisyyspalvelujen kehittämiseksi. Osto- ja hankinta-ajat vaihtelevat ja palveluntuottajien paras kyky työllisyystoiminnan ylläpitämiseksi vahvistuu tai on heikkoa jo alun alkaen, eikä toimintaa pystytä kehittämään toivottuun suuntaan ellei siihen ole riittävästi rahaa tai jopa tietoa palvelun hankkijan tavoitteista. Myös politiikan toimeenpanon prosessit eivät ole aukottomia. Niissä toimijoiden roolit voivat olla epäselviä tai kaikilla toimijoilla ei ole saman vahvuisia keinoja tuottaa, vaikuttaa ja muuttaa toimintaa palvelun käyttäjien tarpeita vastaavaan suuntaan. Lisäksi poliittiset tavoitteet voivat muuttua tai pirstaloitua sektoroituneesti rakentuvassa palvelujärjestelmässä, jonka seurauksena palvelut eivät rakennu toinen toisiaan tukeviksi kokonaisuuksiksi tai mielekkäällä tavalla johdettavaksi ja hallittaviksi prosesseiksi (ks. Lundquist 1992, 278; Valppu-Vanhainen 2002, 58-59). Valtionhallinnon työllisyyspolitiikan toimeenpano keskittyy pääsääntöisesti työ- ja elinkeinoministeriöön, paikallisiin ELY-keskuksiin, TE-toimistoihin ja työvoiman palvelukeskuksiin. Ministeriö vastaa työllisyyspolitiikan strategialinjauksista ja ohjaa ELY-keskusten ja TE-toimistojen palveluja ja toimintaa sekä vastaa niiden hallinnallisesta ohjauksesta. Ohjaus ulottuu kattavasti koko maahan ja kaikkiin valtion työllisyyspolitiikan toimeenpanon toimipisteisiin. Kansalaisten voidaan odottaa saavan samanlaista kohtelua ja palvelua kaikkialla Suomessa. Kuntien työllisyyspolitiikan ohjaus ei toimi niin. Kunnat ovat itsenäisiä ja voivat itse päättää niille säädettyjen tehtävien toimeenpanosta. Työttömien palveluissa tämä tarkoittaa erilaisia ja kirjavia käytäntöjä, jotka vaihtelevat sen mukaan missä kunnassa työtön asuu ja joissain tapauksissa minkä kunnan palveluihin hänellä on oikeus. Työllisyyspolitiikan toimeenpanoa ohjaa siten sen keskeisten toimijoiden erilaiset asemat, toimintatavat ja

päätöksentekijöiden intressit. Nykyisellään kuntien toimintaan vaikuttaa erityisesti kuntien heikentävät taloudelliset voimavarat. Valtion tavoitteiden mukaiset toimenpiteet käynnistymiseksi riittäviin resurssien varmistaminen on tehokas keino tavoiteltavien muutosten aikaan saamiseksi.

Hallitusohjelmien tarkempi tarkastelu yhdessä muun muassa Työpoliittisen aikakauskirjan hallitusohjelmaa käsittelevien artikkeleiden kanssa tukee tulkintojani hallitusohjelmien vahvasta ohjaavasta vaikutuksesta kansalliseen työllisyyspolitiikkaan. Olen jäsentänyt hallitusohjelmat taulukkomuotoon (Liite 1) ja etsinyt niistä Lundquistin klassisen ohjausmallin mukaisia ohjausmuotoja ja -keinoja.

Hallitusohjelmissä käytetyistä ohjausmuodoista (Liite 1) normi-, resurssi- ja informaatio-ohjauksen muodot korostuvat. Niitä täydentävät – ja joidenkin arvioiden mukaan (ks. Heinämäki 2012) myös korvaavat ohjelma- sekä muoto-ohjauksen muodot politiikkaohjelmien, poikkihallinnollisten ohjelmien ja uusien toimintamallien kehittämiseen ohjaavien muotojen avulla. Myös perinteisten ohjausmuotojen yhdisteleminen on lisääntynyt, joka työllisyyspolitiikan kentällä näkyy esimerkiksi lukuisten raporttien, selvitysten ja koulutustilaisuuksien järjestämisenä lakimuutosten yhteyteen. Työhallinnon toimeenpanotyössä yksityiskohtaisella ohjauksella pyritään varmistamaan työttömyysturvaa saavien asiakkaiden tasa-arvoinen ja luotettava kohtelu.

Vuosituhanen alusta lainsäädännöllinen ohjaus on muuttunut yksityiskohtaisesta lakiohjauksesta laajempiin ja väljemmin tulkittaviin puitelakityyppiseen muotoiluun. Esimerkiksi laki kuntouttavasta työtoiminnasta antoi ja antaa edelleen paljon liikkumatilaa palvelujen järjestämisestä ja jopa vastuutahojen määrittelemiseen. Stakes ohjeisti kuntia ja työhallintoa Kuntouttavan työtoiminnan käsikirjan avulla. Siinä annettiin esimerkkien avulla ehdotuksia esimerkiksi asiakastieto- ja palvelutarvearviolomakkeiden laatimiseen ja lain mukaisesti keskeisten osapuolten kokoon kutsumisesta aina aktivointisuunnitelman tekoon ja toimeenpanoon saakka. Lain kohderyhmä oli alkujaankin varsin laaja, johon kuntien oli vaikeaa vastata. Palvelutarve oli suurta ja vaativaa mikäli niillä pyrittiin vastaamaan varsin yksilökohtaisiin tarpeisiin. Lisäksi laki velvoitti kuntia ryhtymään työttömien aktivointiin sosiaalitoimessa. Se mullisti monella tapaa sosiaalipalveluja ja sosiaaliryöntekijöiden työtä (Tuusa 2005). Oma henkilökohtainen kokemukseni on, että vasta sosiaali- ja terveysministeriön sosiaalialan kehittämishanke vuosina 2005-2009 profiloit kuntouttavan työtoiminnan merkityksen aikuissosiaalityössä ja kunnan välineenä puuttua pitkään työttömänä olleiden henkilöiden palvelutarpeisiin ja niihin vastaavien riittävien palveluiden järjestämiseen kunnan sosiaali-, terveys- kuntoutus- ja työllisyyspalveluissa.

Julkishallinnossa ja etenkin sosiaali- ja terveystalvissa valtion ohjaus kohdentuu pääsääntöisesti kuntiin. Ohjausta monimutkaistaa kuntien itsemääräämisoikeus palveluiden järjestämisessä.

Työllisyyspolitiikan tosiasiallisen toiminnan ohjaus on kuitenkin pääsääntöisesti valtion sisäistä hierarkkisesti johdettua ohjausta ministeriöstä valtion toimintaan paikallistasolla. Ohjauksen luonne on ollut ja on edelleen yksityiskohtaista ja täsmällistä ja perustuu etenkin asiakaspalvelutyössä ohjeisiin ja painopistealueita korostaviin linjauksiin. Tällaista ohjeistusta on koettu tarvittavan erityisesti TE-toimistojen asiakastyön työttömyysetujen päätöksentekotyössä (Oosi 2012,71) sekä asiakkaiden kriteerien täyttymisenä tiettyjen työvoimapoliittisten palvelujen, kuten palkkatukien saamiseksi.

Tulkintojen mukaan valtion työllisyyspoliittinen ohjaus on muuttunut ainakin osin governance – tyyppiseksi hallinnaksi, joista esimerkkinä hallitusohjelmien työllisyyspoliittisten ohjelmien tavoitteeseen kehittää ja tehdä ylisektoraalista yhteistyötä varsinkin vaikeasti työllistyviksi määriteltyjen palvelujen järjestämisessä. On puhuttu yhteisistä palvelurakenteista ja välityömarkkinoista (ks. Hallitusohjelma 2003, 51; Hallitusohjelma 2007; Suikkanen 2008, 2, 10, 39). Käsitteet ovat laajalajaisen kokonaisuuden kuvaajia, joilla tavoitellaan yhteisen ymmärryksen syntymistä siitä toiminnasta ja tavoitteista, joilla yritetään vastata monimutkaisiin ja rakenteellisiksi katsottaviin ongelmiin työllisyydenhoidossa. Esimerkiksi välityömarkkinat –käsitteellä kuvataan sitä toimintaympäristöä, jossa tapahtuu siirtymiä työttömyydestä takaisin työn pariin (Suikkanen 2008, 3-4) ja jossa siirtymiä tuetaan erilaisilla tukimuodoilla, kuten palkkatuella, työttömyysturvalla ja projektirahoituksen avulla palvelujärjestelmää kehittäen. Tulkitsen toimintaympäristöjen kehittämisen pyrkimyksenä kohtia avointa järjestelmää, joissa sektorirajaisesti työllisyydenhoidon palveluita tuottavia tahoja, toimijoita ja niiden resursseja yritetään saattaa yhteen. Tällä hetkellä kokonaisuuden hallintaa kehitetään pääministeri Kataisen hallitusohjelmaan (Hallitusohjelma 2011, 49) kirjatussa työllisyyden kuntakokeilussa, jossa valtio rahoittaa kuntien kokeiluja pitkäaikaistyöttömien palvelujen ja työllisyydenhoidon ratkaisun kehittämistä. Kokeiluhankkeen voi nähdä olevan jatkoa jo pääministeri Lipposen hallitusohjelmaan (Hallitusohjelma 1999) kirjattuun tavoitteeseen tiivistää työllisyystoiminnan keskeisten toimijoiden yhteistyötä pitkäaikaistyöttömyyden hoitamiseksi ja ennaltaehkäisemiseksi.

Yhteenvedona tutkimuksen teoreettisista viitekehyksistä voisi viitata filosofi Ilkka Niiniluodon (2002, 193) antamaan määritelmään, jonka mukaan tieteellisessä tutkimuksessa teorian ja teoreettiset käsitteet voi jakaa omiin eriäviin rooleihinsa. Niistä tieteellisen teorian keskeisin tehtävä on

selittää ja ymmärtää ilmiöitä, mutta myös manipuloida ja ennustaa niitä ja viittaamalla Hempelin (1966, 70) näkemykseen, hän jatkaa, että teorit pyrkivät selittämään aiemman tutkimuksen paljastaneiden ilmiöiden säännönmukaisuutta empiiristen lakien muodossa. Sen seurauksena teorioilla on sekä selitys- että ennustusvoimaa. Tästä johdettuna tutkimukseni teorian eli systeemiteorian rooli oli toimia valtionohjauksen toimintapolitiikan selitysvoimana kun taas Lundquistin klassinen ohjausmalli tarjosi rakenteen ohjauksen toimintapolitiikalle. Yleisen systeemiteorian ideahan perustui avoimiin ja suljettuihin järjestelmiin ja niitä erottavaan kommunikaatioon tai sen puuttumiseen (ks. Bertalanffy 1969). Ilkka Niiniluoto (2002, 205-206) on todennut malleista, että ne eroavat teoriasta niiden käytännönläheisyyden vuoksi ja antavat ilmiöille tietynlaisen oletusarvoihin perustuvan idean ja yksinkertaistavan kuvan. Näin myös Lundquist (1992) määrittelee julkishallinnon ohjauksen peruseräkkeet kuvatessaan yhteiskunnallista poliittis-hallinnollista järjestelmää ohjausmekanismineen. Valitsemani teorit näyttäisivät vahvistavan käytännön toimintapolitiikkaa tarjoamalla selitysmalleja niihin tilanteisiin, joissa käytännössä joudutaan ylittämään järjestelmän sektori-, ammatti- tai organisaatorajoja.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

7.1 2000-luvun hallitusohjelmien työllisyyspolitiikka palaa sosiaalipoliittisiin lähtökohtiin ja peräänkuuluttaa sektorirajoja ylittävää toimintapolitiikkaa

Tutustuessani tutkimusaineistooni huomasin varsin pian, että työllisyyspolitiikka on varsin laaja käsite ja sen yhteydet muihin politiikka-alueisiin oli ilmeistä. Hallitusohjelmissa painottui työttömyysnäkökulma, jonka tulkitsin korjaavaksi, jo tapahtuneisiin työttömyyteen johtaviin prosesseihin vastaavaksi toimintapolitiikan ohjenuoraksi. Työttömyyden keskeisimmät kohderyhmät nuoret, maahanmuuttajat ja pitkäaikaistyöttömät toistuivat ohjelmasta toiseen. Heidän työmarkkina-asemansa on ollut ja on edelleen haavoittuvainen ja he häviävät kilpailussa työpaikoista kun vastassa ovat korkeasti koulutetut jo työkokemusta omaavat kantasuomalaiset. Maahanmuuttajat joutuvat kärsimään kapea-alaisesti suomen kieltä painottavasta työ- ja koulutuselämästä, ja kielimuuri nousee korkeammaksi kuin mikään muu taito- ja osaamisvaatimus niin yksityisen kuin etenkin julkisen sektorin töissä. Työnantajat näyttävät arvostavan ensisijaisesti suomalaista koulutusta vaikka tutkimuksen mukaan maahanmuuttajaväestö on varsin korkeasti koulutettua. Myös työttömien palveluissa on todettu olevan puutteita tunnistaa maahanmuuttajien taitoja ja kielitaito-ongelmia, ja pitkät odotusajat palvelujen piiriin pääsemiseksi vaikeuttavat työmarkkinoille pääsemistä entisestään. (Eronen, Härmälä, Jauhiainen, Karikallio, Karinen, Kosunen, Laamanen & Lahtinen 2014, 16.)

Työttömyys syrjäyttää palkkatyöstä, ja työttömyyden jatkuessa matalan työttömyysturvan vaikutukset aiheuttavat laajempaa yhteiskunnallista osattomuutta ja köyhyyttä kerrannaisvaikutuksineen työttömälle itselleen ja hänen perheelleen ja läheisille. Myös työttömän tuleva eläkekertymä jää pieneksi, joka pitää hänet perheineen köyhyydessä ja vähävaraisena myös työttömyyden päätyttyä eläkkeelle siirtymiseen.

Hallitusohjelmat kiinnittivätkin huomiota työttömyyden aiheuttamiin sosiaalisiin ja taloudellisiin ongelmiin. Tavoitteiden voi nähdä tulevan osin EU-politiikasta, johon Suomi 2000-luvun alussa jo tiukasti sitoutui. Toisaalta oletin ennalta, että EU:n vaikutus näkyisi enemmänkin mutta se tavallaan piiloutui ohjelmien tavoitteisiin, joihin vastattiin Euroopan Unionin sosiaalirahaston (ESR) rahoittamien hankkeiden avulla. Sellaiset arvot kuin sukupuolten välinen tasa-arvo, syrjäytymisen ehkäisy ja yhteisöjen kehittäminen painottuivat monissa suomalaisissakin kehittämishankkeissa, joille

haettiin kumppaneita muista Euroopan maista ja jaettiin kehittämissideoita ja tuloksia laajalti eurooppalaisessa viitekehysessä.

Yleisemmin nähtynä suomalainen työllisyyspolitiikka on kansallista ja valtiojohtoista, jota ohjataan pääsääntöisesti lainsäädännöllä. Siihen vaikuttava Euroopan unionista johdetun politiikan yhteydet ovat kiinteästi globaalissa talouspolitiikassa. Tosin työllisyys on aina yhdistetty talouden kasvuun, sen elvyttämiseen ja ylläpitämiseen. Tämän totesi jo 60-luvulla Pekka Kuusi (1968,103), jonka mukaan työllisyyspolitiikka nähtiin osana sosiaalipolitiikkaa, ja siinä työllisyyspolitiikalla oli erityis- asemansa. Kuusi erotti sosiaalipolitiikan tulonsiirrot ja työvoimapolitiikan toisistaan. Tulonsiirroilla tuli vastata yhteiskunnallisiin tai yksilötasoisiiin kriisitilanteisiin, kuten työkyvyttömyyteen, vanhuu- teen, sairauteen tai invalidisoitumiseen ja pyrkiä kantamaan riskejä yksilöiden elämäntilanteiden mukaisesti. Työvoimapolitiikan tehtävänä oli varautua yhteiskunnalliseen ”työkyvyttömyyteen” ja ottaa vastuu sen aiheuttamista haitoista. Näillä Kuusi tarkoitti rakennetyöttömyyttä ja muita työelä- mälähtöisiä muutoksia ja kriisejä, joista seurasi työpaikkojen menettämisiä ja työn katoamista. Val- tion tuli vastata myös aktiivisesta työvoimapolitiikasta eli siitä miten työvoimapolitiikan lähtökoh- tana on yhteiskunnan vastuu kansalaisten työnsaannin mahdollisuuksista ja tarjota riittävästi työti- laisuuksia sekä pyrkiä täystyöllisyyteen. (Kuusi 1968, 104.) Perusperiaatteet ovat edelleenkin työllii- syysspolitiikan kulmakiviä, vaikkakin politiikka on painottunut Kuusen ajoista enemmän yksilöitä aktivoivaan suuntaan. Sen seurauksena työttömyys on nähty yksilöiden henkilökohtaisena epäon- nistumisena päästä, pysyä ja menestyä työmarkkinoilla. Paradoksaaliseksi tilanne kehittyi 2000- luvun alussa kun työttömien aktivointipolitiikka alettiin nähtiin kuntoutuskysymyksenä (Ks. Koti- ranta 2008) ja työttömyydestä pystyi ikään kuin kuntoutuksen avulla pääsemään pois.

Työllisyyspolitiikka on perustunut voimakkaasti työvoiman tarjontaan ja selkeästi painottanut yksi- löitä ja vuodesta 2001 alkaen myös kuntia velvoittavaan suuntaan, jossa passiivisuudesta rangais- taan työttömyysturvan leikkauksilla ja kasvattamalla kuntien kustannuksia nk. työmarkkinatuen aktivointiehdolla.

Hallitusohjelmissa kannustetaan aktiivisuuteen ja ohjataan sosiaaliturvajärjestelmää tuottamaan palveluja ja etuuksia yksilöitä velvoittavalla periaatteella. Työikäisiä on pidetty ensisijaisesti talou- den kasvun keskeisinä tekijöinä, joiden tulee olla valmiina elpyviä työmarkkinoita varten ja kun työvoiman kysyntä kasvaa. 2000-luvun alun Euroopassa hyvinvointipolitiikan keskeisimpinä

kehittämiseen ohjaavina ja vaikuttavina painopistealueina pidettiin talouden ja tehokkuuden korostamista, ohjausmekanismien ja päätösten toimeenpanon sekä kehittämistapojen muutoksen tarvetta. Toisaalta edellisen kaltainen politiikka saattoi johtaa myös siihen, että se heikensi yksilön oikeuksia korvaamalla oikeuden apuun, tukeen ja toimeentuloon velvoittavilla vastikkeilla.

Suomen sitoutumista EU:hun edistetään sen sitoutumisella EU:n sosiaalipoliittisiin linjauksiin. Tästä Annikki Savio (2001, 72) on todennut, että Suomen liittyessä Euroopan Unioniin oli strateginen ratkaisu painottaa EU:n sosiaalisen kehityksen ja sosiaalisen ulottuvuuden yhdenmukaistamisen linjauksia ja siten kiinnittää kansalaisten ja päätöksentekijöiden huomio vähemmän kiistanalaisiin asioihin kuin mitä unioniin liittyminen muutoin poliittisilta ratkaisuiltaan vaati. Tällä pehmennettiin todellista unionin toimivaltaa ja sen näyttäytymistä jäsenvaltioiden politiikassa ja toiminnassa liittymisen jälkeen. (Savio 2001, 72.) Savion johtopäätös antaa vastauksia niihin kysymyksiin, joissa kysyttiin, että kenelle kuuluu vastuu ja miten aktivointipolitiikka tuli niin voimallisesti kansalliseen sosiaali- ja työllisyyspolitiikkoihimme (ks. Julkunen 2006) sekä osaltaan myös siihen, miten vähän EU-politiikkaan viitattiin suoraan myös työllisyyspolitiikan osalta pääministeri Paavo Lipposen hallitusohjelmassa vuonna 1999.

Työllisyyspolitiikan toimintaympäristöt ovat laajoja, suljettuja, avoimia, osallistavia ja joskus jopa syrjäyttäviä. Kontekstin hahmottaminen voi olla vaikeaa työllisyyspolitiikan ulottuessa laajalti eri politiikka-alueille ja koskettaen kansalaisia joko suoraan tai välillisesti koko elämänkaaren mittaisen ajan. Työn ja perheen yhdistämisen ongelmat tuntuvat lapsiperheissä ja parisuhteissa ja epäonnistuuksaan aiheuttavat yksilötasoisia, yhteisöjen ja yhteiskunnallisia ongelmia. Ammattiin opiskelevat nuoret eivät saa riittävästi tuntumaa työelämään kun harjoittelupaikkoja ei ole riittävästi tarjolla tai työelämän epäkohdat tekevät siitä vähemmän houkuttelevan tulevaisuuden suunnitelman. Nuoret vastavalmistuneet eivät pääse riittävän nopeasti työelämään ja itsenäisen elämän ja perheen perustamisen haaveet karkaavat. Nuorisotyöttömyyskin on vakava ajan ongelma, ainakin työelämälähtöisestä näkökulmasta. Ydinkysymys lienee työmarkkinoiden epävarmuudessa, jos pysyviä työpaikkoja ei entiseen tapaan ole ja näkymät tulevaisuuden elinkeinoista ovat hatarat. On kritisoitu myös sellaista työllisyyspolitiikkaa, jonka mukaan saadakseen tukitoimia työllistymisensä edistämiseksi on työttömän odotettava riittävän työttömyysajan täyttymistä. Vasta sen jälkeen tukitoimet ovat käytettävissä. (ks. Närhi ym. 2009.) Odottelu pidentää niiden henkilöiden työttömyyttä, joilla eivät onnistu pääsemään työelämään ilman tukitoimia.

Työllisyyspolitiikan toiminnan kannalta sen keskeisimmät toimijat ovat perinteisesti työvoimahal-
linnossa. Se näyttäytyy ja toimii hiarkkisesti ja ohjaus on yksinkertaista suoraa strategioihin
perustuvaa operatiivisen toiminnan johtamista tasolta toiselle. Ohjaus kuitenkin monimutkaistuu
kun mukaan tulevat muut toimijat, kuten kunnat ja työllisyystoimintaa tarjoavat kolmannen sektorin
toimijat ja muut yhteisöt. Kunnankin tehtävät perustuvat lakiin ja kunnat voivat päättää itsenäisesti
miten palvelut järjestävät. Niihin suunnataan valtionosuuksia, mutta esimerkiksi valtion työttömien
palvelujen järjestämiseen ohjattavia rahoitusosuuksia on vaikeaa hahmottaa tai edes tietää niiden
ollessa osa muuta valtionrahoitusta.

Kuntia ohjataan parhaillaan pääministeri Kataisen hallitusohjelmassa olevilla työllisyyden kuntako-
keiluilla, joilla valmistellaan pitkäaikaistyöttömyyden siirtämistä kunnille (ks. Hallitusohjelma
2011). Kokeilussa kunnat ja valtio selvittävät yhteistyötä ja työnjakoa palvelujen rahoituksesta ja
järjestämisestä. Samassa yhteydessä laajennetaan jo Lipposen hallitusohjelman mukaisesti käynnis-
tettyä julkishallinnon yhteispalvelua, työvoiman palvelukeskuksia koko maan kattavaksi palvelu-
verkostoksi ja tehdään siitä lakisääteinen palvelu. Myös kuntoutuslainsäädäntöä selkeytetään, joka
koskee myös työttömiä.

Vuonna 2008 käynnistyneen finanssikriisin seuraukset näkyivät maailmantalouden epävarmuutena
ja heijastuvat edelleen vahvasti myös Suomeen. Niillä on ollut vaikutuksia työttömyyden kasvuun,
kuten silloin kun työpaikkojen määrä on vähentynyt rakenteellisten muutosten myötä. Kriittisesti
tarkasteltuna työpaikkoja on liian vähän ja kilpailu niistä on kovaa. Heikoimmin siinä pärjäävät
pitkien työttömyysjaksojen seurauksena yhä kauemmas työpaikoista ja palkkaan perustuvasta toi-
meentulosta. Vielä vaikeampaa on päästä töihin, jos työelämävalmiudet, kuten koulutus ja siirtymi-
nen työn perässä sinne missä sitä on tarjolla on heikkoa, tai työ- ja toimintakyvyssä on vajetta. Täs-
sä yhteydessä työvoiman tarjontaan perustuvaa politiikkaa voisi kritisoida jopa työelämästä syrjäyt-
tävänä mekanismina, ja mielestäni olisi pohdittava, millaisilla rakenteellisilla muutoksilla kannus-
tettaisiin ja jopa velvoitettaisiin työnantajia palkkaamaan myös osatyökykyisiä tai heitä, jotka ha-
luavat elämäntilanteesta riippuen tehdä osa-aikatyötä. Näkisin, että kannusteiden tulisi olla pysy-
väisluotoisia silloin kun työntekijän tilanteessa ei ole odotettavissa muutoksia mutta hänellä on
mahdollisuuksia osallistua työelämään oman työpanoksensa verran.

Hallitusohjelmien luonteen mukaista on, että ne ovat eräänlaisia yhteiskuntatakuun asiakirjoja. Ta-
kuiden viiteryhmät vaihtelevat ja yksi sellaisista on pääministeri Kataisen hallitusohjelmaan kirjattu

takuu avusta ja palveluista nuorille. Se näyttäytyy ensisijaisesti työllisyyspoliittisena ohjelmana, koska sen tavoitteet ovat nuorten kiinnittämisessä työmarkkinoille koulutuksen ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden avulla. Nuorisotakuussahan valtio lupaa järjestää työ-, harjoittelu- tai opiskelupaikan jo kolmen kuukauden jälkeen työttömyyden alkamisesta (Hallitusohjelma 2011). Tämä on jälleen yksi esimerkki siitä, miten työllisyyspolitiikan toimeenpano näyttäytyy reaktiivisena, jo tapahtunutta korjaavana toimintana. Toisaalta työhallinnon reagointi ja palvelut määrittävillä kriteereillä voidaan taata se, että valtio tulee puuttumaan työttömyyteen ja sen vaikutusten ehkäisemiseen katsomallaan tavalla riittävän nopeana pidettävänä aikana. Odottelu voi myös passivoida ja johtaa siihen, että työttömäksi jäävälle parhaiten sopivien palvelujen aika ei ole silloin kun hän niitä eniten tarvitsisi.

Hallitusohjelmista on todettu niiden olevan valtion strategia-asiakirjoja, joissa sovitaan yhteiset tavoitteet ja keinot niihin pääsemiseksi. Ohjelmien laatimisella on pyritty sitouttamaan eri osapuolia ja osaltaan ylittämään sektorirajoja, jotka ulottuvat ministeriötasolta aina käytännön asiakaspalvelutyöhön. Työllisyyspolitiikan näkökulmasta ongelmaksi näyttäisi muodostuneen organisaatioiden erilainen tapa rakentaa johtamisjärjestyksensä ja toisaalta heikot vaikutusmahdollisuudet toisiinsa esimerkiksi valtion ja kunnan, valtion ja muiden toimijoiden ja kunnan ja muiden työllisyystoimia tuottavien toimijoiden välillä. Valtion työllisyyspolitiikan toimeenpano on hierarkkisesti rakentunut, jossa eri tasojen ohjaaminen, johtaminen ja toimeenpanon tehtävät on määritelty. Valtioiden ohjausvoima kuntiin muuttui vuoden 1993 valtiosuusuuudistuksen ja kuntalain voimaantulon jälkeen. Kunnat ovat itsenäisiä eikä niille voi antaa tai ottaa tehtäviä pois kuin lailla. Ne voivat itsenäisesti päättää mihin tehtäviin voimavarat keskitetään ja miten ne tulkitsevat niille määrättyjä lakisääteisiä tehtäviä. Oman erityisyytensä työllistämistoimintaa tuovat kolmannen sektorin, sosiaalisten yritysten ja muiden toimijoiden mahdollisuudet reagoida ja esimerkiksi muuttaa toimintaansa työttömien tarpeiden tai rahoittajan intressien mukaan. Palveluntuottajien epävarmuutta lisäävät niiden ei voittoa tuottavan –kategoriaan kuuluminen, josta seuraa, että niiden omarahoitusosuus on vähäistä, ja sitä entisestään heikentää rahoittajien vaihtuvat intressit varmistaa toiminnan pitkäjännitteinen kehittäminen ja tuottaminen. Työllisyydenhoidon keskeiset toimijat eivät joko tunnista kokonaisvaltaista tehtävänsä tai niiden ohjausvoima pitkissä ja monipolvisissa prosesseissa heikkenee prosessin edetessä.

Lennart Lundquistin mukaan julkishallinnon ohjaus on hallinnon ja organisaatioiden ohjaamista ja sen tavoitteena on vaikuttaa eri tavoin yhteiskuntaan. Ohjauksen peruselementit ovat ohjauksjärjes-

telmät, ohjausmuodot ja ohjauskeinot. (Lundquist 1992,78.) Hallitusohjelmista on kuitenkin vaikea hahmottaa klassisia ohjausmuotoja, eli normi-, resurssi- ja informaatio-ohjausta tai hieman vie-raampia käsky-, muoto- ja rekrytointiohjausta. Ohjausmuodot piiloutuvat yleisluontoisten ohjaus-lausekkeiden alle:

*Ikääntyneiden työntekijöiden edellytyksiä ja kannusteita jatkaa työelämässä parannetaan
(Hallitusohjelma 2007, 12).*

Tutkimuksen mukaan julkishallinnon ohjausmuodot voivat olla osaksi limittäin, tai ohjauskeinoja käytetään vaihtelevasti ja osin päällekkäin. Suositukset ja oppaat jättävät valintojen tekemisen käyttäjien omalle vastuulle, jolloin yksittäiset kokonaisuuden kannalta tärkeät tekijät voivat jäädä huomiotta. Ohjauksen keinot valikoituvat satunnaisesti eivätkä ne tue laaja-alaista toiminnan kehittämistä, käynnistämistä tai juurruttamista perustoimintaan. (Heinämäki 2012, 169.) Uudenlaisen toiminnan kehittämiseen tai henkilöstön osaamista lisäävät seminaarit ja koulutukset eivät tavoita kaikkia työntekijöitä tai organisaatioitakaan vaan tutkimuksen mukaan tieto jää voi jäädä yksittäisten työntekijöiden haltuun eikä siirry työyhteisöön ja organisaatioon laajemmin (ks. Kivinen 2009, 203). Ohjauksen kohteet myös vaihtelevat eikä ohjaaja aina tunnista kohteita – eikä ohjattava siihen kohdistettuja ohjausimpulsseja. Ohjausprosessit katkeilevat, pirstoutuvat ja niissä on eri vaiheissa eri toimijoita, jotka eivät tunnista kokonaisuutta tai omaa osuuttaan kokonaisuudessa. Lisäksi tavoitteiden toimintaan johtaneita prosesseja ei arvioida eikä niiden tuloksia seurata. (Heinämäki 2012, 169.) Ohjausta voi syystä luonnehtia haavoittuvaksi.

Hallitusohjelmista ohjauksen kohteiden tunnistaminen on puolestaan helpompaa. Ne ovat veroja, joita alennetaan eläkeläisiltä ja kunnallisverotukseen kohdistuvia perusvähennysten laajentamisia. Työvälistystä tehostetaan ja edistetään työmarkkinoiden ja työntekijöiden kohtaamista. Kun työnhakijat kartoitetaan kahden viikon sisällä ilmoittautumisesta, voinee tavoitetta tulkita valtion pyrki-myksenä nopeuttaa palvelujärjestelmän reaktioita tunnistaa työnhakijoiden tarpeita työllistymisen edistämiseksi ja siten kohdentaa paremmin työllistymistä edistäviä palveluja yksittäisten palvelutarpeiden mukaisesti. Kohteeksi määrittyvät siten palvelujärjestelmän toimijat, kuten työnvälitys ja työvoimaviranomaiset. Tavoitteiden kohteena eli hyvinvoinnin paranemisesta osalliseksi pääseviä ovat vuorostaan eläkeläiset, työnantajat, työntekijät, työttömät ja työnhakijat.

Työttömien työnhakijoiden kannustamiseksi aktiivisuuteen työmarkkinatuen

ylläpitokorvausta parannetaan (Hallitusohjelma 2007, 59).

Esimerkki kertoo valtion resurssiohjauksesta, eli työttömyysturvaan lisättävästä euromääräisestä tuesta silloin kun työtön vahvistaa työmarkkinakelpoisuuttaan kouluttautumalla tai hankkimalla muita työelämävalmiuksia. Myös pysyvien palkkatukien myöntämisellä työnantajalle silloin kun se palkkaa vajaakuntoisen työsuhteeseen parannetaan eriarvoisessa työmarkkina-asemassa olevien osatyökykyisten työnhakijoiden tasavertaisia mahdollisuuksia päästä työhön ja pitää työpaikkansa siitakin huolimatta, että työpanos ei vastaa täysin työnantajan tarpeita. On näyttöä siitä, että mahdollisuutta käytetään vähän. Yksi syy siihen lienee se, että työllisyyspolitiikan laatukriteereitä on vähän ja nekin ovat yleisluontoisia, kuten ”tarpeellisten ehtojen” määrittely palkkatuen myöntämisestä työnantajalle (L916/2012 7:2§). Pääministeri Kataisen hallitusohjelmassa asetettiin tavoitteita työvoimapolitiikan rakenteiden ja sisällön arvioinnista (Hallitusohjelma 2011).

Koska julkishallintoa ohjaavat lait jättävät tulkinnanvaraa, niitä tuetaan tiedon avulla ohjeistamalla yksittäisiä työntekijöitä ja toimijaosapuolia päätöksentekotilanteita varten. Monet muut, kuten toimenpiteiden hankinnat kilpailutuksineen vaativat linjauksia, tietoa ja tulkintaohjeita. Kuntia velvoittavan kuntouttavan työtoiminnan ohjeeksi on laadittu käsikirja, jota uudistettiin viimeksi vuonna 2012. Käsikirjassa ohjeistetaan aktivointitiedon täyttymisestä ja palvelutarpeen arviointia. Myös keskeiset toimijat mainitaan ja heidän roolit ja velvoitteet kokonaisuuden kannalta ovat ohjeistettu osin varsin tarkasti. (Ks. Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja.)

Työllisyyspolitiikka pyrkii ennakoimaan ja toisaalta vastaamaan ongelmiin, joita työttömyys, työn puuttuminen, elinkeinoelämän vaikeudet ja työstä syrjäytyminen aiheuttavat. Oulasvirtaa ym. (2002,4) mukaillen sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausta käsitelleen tutkimuksen yksi johtopäätöksistä oli ehdotus, että päästäkseen vaikuttamaan ongelmiin niitä pitäisi voida ratkaista yhdessä. Sen edellytys on sovituisissa toimintakäytännöissä ja yhteisten näkemysten luomisessa, joiden epäonnistumisen kannalta keskeistä on sosiologi Niklas Luhmannin (2004) mukaan ne tilanteet, että osapuolet eivät kykene muokkaamaan omia näkökulmiaan kompromissisovintoon pääsemiseksi. Kompromissien seurauksena syntyy yhteistä kieltä, joka synnyttää luottamusta ja se vuorostaan sitouttaa osapuolia entisestään kehittämään molempia osapuolia hyödyttävää yhteistyötä. Oman ekologisen kommunikaation ulkopuolelle siirtyminen voi olla kuitenkin epämiellyttävää. (Ks. Luhmann 2004, 80.) Yksi esimerkki yhdistämisestä olisi sosiaalipolitiikan ja työllisyyspolitiikan retoriikan ”uudistaminen” työllisyysdenhoidon toimivien palvelukokonaisuuksien ja toimintamallien synnyttämiseksi.

Myös sektorirajaisesti rakentuvan järjestelmän uudelleen muotoilu olisi tarpeen edistämään palvelujen oikea-aikaista ja riittävästi mitoitettua kohdentamista.

Kunta-valtion vastavuoroisuudesta ja toisiinsa vaikuttamaan pyrkimisestä kirjoittanut Heidi Niemi (2012, 24) on todennut, että valtio ja kunnat ovat kulkeneet yhteistä työllistämisen taivalta jo vuosisadan verran. Sinä aikana kuntien velvoittava ohjaus on vaihdellut, ja valtion viesti kunnille ei ole ohjauksen myötä aina avautunut. Niemi kysyykin, että mihin valtio pyrkii sillä, että se lisää kunnille työllistämisen velvoitteita ja samaan aikaan sakottaa siitä etteivät kunnat pysty tarjoamaan riittävästi kaikille tuhansille pitkäaikaistyöttömille heidän tarpeisiinsa sopivia aktivointitoimenpiteitä? (Niemi 2012, 22.) Voisiko taustalla olla jo Eino Kuusen (2014) 1910-luvulla muotoilema näkemys makrotason työnjaosta, joka perustuu työttömyyden paikallisiin ongelmiin ja siihen etteivät työttömyyden syyt ole useinkaan yleiseksi katsottavia, joten on perusteltua, että kunta tekee työttömyyden torjumiseksi sen mihin sen voimavarat riittävät ja vasta sen jälkeen valtio tulee paikkamaan kuntien voimattomuutta? Mutta ovatko työttömyyden ongelmat enää paikallisia ja erityisiä vai elinkeinoelämän valinnoista seurannut yksilöiden ongelmaksi koettu työttömyys, johon pyritään vaikuttamaan työttömien työelämävalmiuksia parantavalla tavalla?

Kuntien ja valtion vastavuoroisuutta pohtinut Aimo Rynnänen (2004) on todennut, että hyvinvointivaltiollisesta näkökulmasta katsottuna on kunnallisen itsehallinnon vastaista nähdä valtio ja kunta niitä yhdistävänä toiminnallisena kokonaisuutena, sillä yhteisvastuu julkisista palveluista on kunnallisen itsehallinnon vastaista. Sen lisäksi ja valtion ohjausta kritisoiden aito vastavuoroisuus vaatisi kunnan oikeutta osallistua valtiollisiin asioihin eikä ainoastaan toisin päin. (Rynnänen 2004, 89.)

Aidossa vastavuoroisuudessa kiteytyy mielestäni työllisyyspolitiikan toimeenpanon keskeisin idea. Käytännössä se tarkoittaa kaikkien keskeisten toimijoiden tasavertaisia osallistumisen mahdollisuuksia, eli resursseja ja päätöksentekovaltaa. On pohdittu myös sitä, tarvittaisiinko rakenteellisia uudistuksia työttömyysturvaan, kuten kansalaispalkan tapaista perustoimeentuloa? Myös erilaiset verotukselliset uudistukset ja työnantajien velvoitteet työllistää heitäkin, jotka eivät pärjää kilpailussa työpaikoista, voisivat lisätä työntekijöiden kysyntää työmarkkinoille.

Työllisyyspolitiikan tutkimukselle riittää näkökulmia. Tämän aiheen kannalta olisi mielenkiintoista tutkia lisää muun muassa julkishallinnon ohjausmuotojen kehittymistä ja mihin lähtökohtiin muu-

tokset paikantuvat. Myös julkishallinnon itseään ruokkivaa toimintatapaa voisi tarkastella kriittisesti ja sitä miten se toteutuu työllisyyspolitiikan toimintapolitiikan ohjauksessa ja toimeenpanossa, sillä arvelen, että sieltä löytyisi vastauksia kokonaisvaltaisen toiminnan estävien mallien purkamiseen ja uusien, toimivampien mallien rakentamiseen.

Lopuksi Milos Formanin ajatus, joka tiivistää osan niistä ajatuksistani, jotka saivat minut tutkimaan valtionohjausta ja siihen liittyviä ilmiöitä:

Me rakennamme instituutioita omaksi hyödyksemme.

Me maksamme niistä. Ja ne alkavat käyttäytyä kuin ne omistaisivat meidät.

Milos Forman

LÄHTEET

Aarnikka Marjaana, Perho Maija & Wrede Georg Henrik 2011. Poliittikaohjelmien loppuraportti. Vaalikausi 2007-2011. Valtioneuvoston julkaisusarja 6. Valtioneuvosto, Helsinki.

Ahlstedt Leo, Jahnukainen Iiro ja Vartola Juha 1974. Organisaatio ohjauksjärjestelmänä julkisessa hallinnossa. Weilin & Göös, Helsinki.

Aho Simo, Kataja-aho Tuija, Koponen Hannu & Virjo Ilkka 2003. Mikä estää ja mikä edistää työttömien työllistymistä? Työpoliittinen aikakauskirja vsk. 46 (1), 43-63.

Alasoini Tuomo 2013. Työllistyvyyslupauksen mahdollisuuksia ja rajoja. Työpoliittinen Aikakauskirja vsk.56 (3), 39-44.

Bertalanffy Ludwig von 1969. General System Theory. Foundations, Development, Applications. University of Alberta, Edmonton, Canada.

Bhaskar Roy 1979. The Possibility of Naturalism. Harvester, Hassocks.

Bonoli Giuliano, Vic George & Taylor-Gooby Peter 2000. European Welfare Futures. Towards a Theory of Retrenchment. Polity Press, Cambridge.

Creswell John W. 2007. Qualitative inquiry & research design. Choosin among five approaches. 2. Edition. Sage Publications, Inc.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001 2002. K 14/2002. Saatavissa: <http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.php/ea/suomi/toimintakertomukset/2001?folderId=ea%2Fsuomi%2Ftoimintakertomukset&cmd=download> (Luettu 20.11.2013).

- Eronen Anne, Londen Pia, Perälä Anne, Siltaniemi Aki & Särkelä Riitta 2009. Sosiaalibarometri 2009. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto Ry. Hakapaino Oy, Helsinki.
- Eurostatistics - Data for short-term economic analysis - Issue number 01/2013. Saatavissa: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/euroindicators/peeis/> (Luettu 14.2.2013).
- Harisalo Risto, Aarrevaara Timo, Stenvall Jari & Virtanen Petri 2007. Julkine toiminta – julkinen politiikka. Tampere University Press, Tampere.
- Haveri Aro 2000. Kunnallishallinno uudistukset ja niiden arviointi. Acta-Julkaisusarja nro 124, Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Heinämäki Liisa 2012. Valtionhallinnon ohjelmaohjaus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa 2000-luvulla. Väitöskirja. Tutkimus 75/2012, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- Hempel C. G. 1966. Philosophy of Natural Science. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Higgs PH. 1995. Metatheories in philosophy of education: Introductory overview, In Higgs (Ed.) Metatheories in philosophy of education, Heinemann, Johannesburg, 3-17.
- Hytti Helka 2003. Työmarkkinatuki ja rakennetyöttömyyden purkutalkoot. Toimeentuloturvan näkökulma. Yhteiskuntapolitiikka 68 (4), 353-368.
- Ihalainen Rauno 2007. Sopimusohjaus erikoissairaanhoidon palvelujen tuottamisen ohjauksessa. Tampereen yliopisto. Tampereen yliopistopaino, Tampere.
- Jalonen Harri 2007. Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä. Väitöstutkimus. Tampereen teknillinen yliopisto, Tampere.
- Julkunen Raija 2001. Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Vastapaino, Helsinki.
- Julkunen Raija 2006. Kuka vastaa? Hyvinvointipalvelujen rajat ja julkinen vastuu. Stakes, Helsinki.
- Järvinen Pertti & Järvinen Annikki 2002. Tutkimustyön metodeista. Opinpajan kirja, Tampere.
- Kaarakainen Minna 2008. Hajauttaminen valtion ja kuntien välisissä suhteissa 1945-2015. Valtiollisesta järjestelmästä kohti kuntaverkostojen perusterveydenhuoltoa. Väitöskirja. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 153, Kuopio.
- Kananen Pentti 2001. Rakenteellinen työttömyys ja aktiivinen työvoimapolitiikka. Työpoliittinen Aikakauskirja vsk. 44 (4), 57-62.
- Kantola Anu 2010. Kilpailukyky politiikan valtastrategiana. Kaisto Jani & Pyykkönen Miikka 2010. Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä. Gaudeamus, Helsinki, 97-118.
- Kari Matti & Saari Juho 2005. Sosiaalinen Eurooppa. Euroopan unionin sosiaalipoliittinen Eurooppa-tiedotus. Ulkoasiainministeriö/Eurooppa-tiedotus, Helsinki.

Karisto Antti, Haapola Ilkka & Takala Pentti 1988. Elintaso, elämäntapa, sosiaalipolitiikka. Suomalaisen yhteiskunnan muutoksesta. 4. painos, WSOY, Juva.

Karjalainen Vappu & Karjalainen Jarno 2011. Kuntouttava työtoiminta kunnissa. Arvioita toiminnan järjestämistavasta ja kehityssuunnasta. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 46/2011. Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino, Tampere.

Kasvio Antti & Tjäder Johanna 2007. Työ murroksessa. Työterveyslaitos, Tampere.

Keinänen Päivi & Sinivuori Kalle 2010. Nuorten työllisyys ja työttömyys taantumassa. Työpoliittinen aikakauskirja vsk.53 (4), 5-13.

Kiander Jaakko 2002. Talouskasvu ja yhteiskunnalliset jaot. Piirainen Timo & Saari Juho 2002. Yhteiskunnalliset jaot 1990-luvun perintö. Gaudeamus, Helsinki, 60-82.

Kietäväinen Timo, Vuorento Reijo & Lindberg Eija 2011. Vaikeasti työllistyvät – yhteinen haaste. Työpoliittinen aikakauskirja, vsk. 54 (1), 53-58.

Kivelä Suvi & Ahola Sakari 2007. Elämää nivelvaiheissa. Nuorten syrjäytyminen ja sen ehkäisy. VaSkooli-projektin loppuraportti. Koulutussosiologian tutkimuskeskus Ruse, Tammisaaren kirjapaino. Saatavissa: http://www.vaskooli.fi/elamaa_nivelvaiheissa.pdf (Luettu 1.2.2014.)

Kivinen Tuula 2009. Tiedon ja osaamisen johtaminen terveydenhuollon organisaatioissa. Väitöstutkimus. Kuopion yliopisto, Terveystalouden ja -talouden laitos. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 158, Kuopio.

Koivula Ulla-Maija 2004. Oppiva verkosto työllisyshoidon palveluprosesseja jäljittämässä. Työpoliittinen aikakauskirja, vsk. 47 (2), 39-52.

Koponen Eija-Leena & Räisänen Heikki 2013. Minne ja miten uudet työpaikat syntyvät? Työpoliittinen Aikakauskirja, vsk. 56 (3), 5-14.

Kotiranta Tuija 2008. Aktivoinnin paradoksit. Väitöstutkimus. Jyväskylä University Printing House, Jyväskylä.

Kuntaliitto 23.11.2009. Kuntien normiohjausta lisätty 2000-luvulla. Artikkelit Kuntaliiton nettikannassa. Saatavissa: http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;349;29161;156383 (Luettu 20.11.2010).

Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja 2014. Sosiaaliportti.fi. Saatavissa: <http://www.sosiaaliportti.fi/fi-FI/kuntouttavan-tyotoiminnan-kasikirja/> (Luettu 12.5.2014).

Kuusela Pekka 1996. Yhteiskuntateoria, sosiaalinen toiminta ja sosiaalitieteet. Tutkimus sosiaalisen toiminnan teorian nykytilasta ja kehityksestä 1900-luvulla. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 35, Kuopio.

Kuusela Pekka & Niiranen Vuokko (toim.) 2006. Realismin haaste sosiaalitieteissä. Oy UNIPress Ab, Kuopio.

- Kuusi Eino 1914. Talvityöttömyys, sen esiintyminen, syyt ja ehkäisytoimenpiteet Suomen suurimmissa kaupungeissa. Kansantaloudellinen yhdistys. Isak Julinin kirjapaino, Tampere.
- Kuusi Pekka 1968. 60-luvun sosiaalipolitiikka. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja 6. 5.painos. WSOY, Porvoo.
- Laakso Seppo, Suviranta Outi & Tarukannel Veijo 2006. Yleishallinto-oikeus. Tampereen yliopisto. Oikeustieteiden laitos. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.
- Lehto Markku 2003. Sosiaalipolitiikka ja hyvinvointivaltion tulevaisuus. Laitinen Merja & Pohjola Anneli (toim.). Sosiaalisen vaihtuvat vastuut. PS-Kustannus, Juva.
- Lilja Taina 2011. Vajaakuntoisten työmarkkinamahdollisuudet sosiaalisen yrityksen tapauksessa. Työpoliittinen aikakauskirja, vsk.54 (3), 46-57.
- Liukko Eeva 2006. Kuntouttavaa sosiaalityötä paikantamassa. Socca ja Heikki Waris -Instituutin julkaisusarja 9/2006. Yliopistopaino, Helsinki.
- Luhmann Niklas 1986. Ökologische Kommunikation. Kann die modern Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen? Westschauer Verlag, Opladen.
- Luhmann Niklas 2004. Ekologinen kommunikaatio. Gaudeamus, Helsinki.
- Lumijärvi, Ismo; Salo, Sari (1996) Valtionhallinnon tulosohtausjärjestelmä parlamentaarisen ohjauksen ja valvonnan näkökulmasta. Vaasan yliopisto, Vaasa.
- Lumijärvi Ismo (1998). Katsaus kuntien tuloksellisuusevaluoinnin kehittämiseen. Työturvallisuuskeskus, Kuntaryhmä. Edita Oy, Helsinki.
- Lundquist Lennart 1987. Implementation Steering. An actor-Structure Approach. Studentlitteratur. Lund.
- Lundquist Lennart 1992. Förvaltning, stat og samhäll. Studentlitteratur, Lund.
- Marttinen Jouko & Varelius Jukka 2001. TE-keskusten alueellinen ennakointi. Työpoliittinen Aikakauskirja, vsk. 44 (1), 77-84.
- Miles M.B. & Huberman A.M. 1994. Qualitative data analysis. 2. Edition. Sage, California.
- Musgrave, Richard A. 1956. A multiple theory of budget determination. Finanzarchiv, 333– 343.
- Musgrave Richard A. 1959. The Theory of Public Finance. McGraw-Hill Book Company, New York.
- Myrskylä Pekka 2010. Taantuma ja työttömyys. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ- ja yrittäjyys 57/2010. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.
- Mäntysaari Mikko 2006. Tarkentuva tieto sosiaalityössä. Kuusela Pekka & Niiranen Vuokko (toim.) 2006. Realismin haaste sosiaalityöissä. UNIPress AB ja kirjoittajat. Painettu Suomessa.

Möttönen Sakari & Niemelä Jorma 2005. Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. PS-kustannus, Keuruu.

Niemi Heidi 2012. Työttömien henkilöiden työllistymisen tukeminen kuntien tehtävänä. Työpoliittinen aikakauskirja, vsk. 55 (4), 16-27.

Niiniluoto Ilkka 2002. Johdatus tieteenfilosofiaan. Käsitteen- ja teorianmuodostus. 3. painos. Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu.

Niiranen Vuokko 2013. Sosiaali- ja terveystalouden ohjausympäristöt ja ohjausmekanismit. Ollila Seija & Raisio Harri (toim.) 2013. Hyvinvointijärjestelmät muuttuvassa toimintaympäristössä. Juhlakirja professori Pirkko Vartiainen 60-vuotisjuhlan kunniaksi. Acta Wasaensia 277. Sosiaali- ja terveyshallintotiede 8. Vaasan yliopisto, Vaasa.

Niiranen Vuokko & Lammintakanen Johanna 2011. Hallintotieteen rajapinnoilla – sosiaalihuoltotieteen ja terveyshallintotieteen tutkimuksen alan ja kohteen näkökulmia. Virtanen Turo, Ahonen Pertti, Syväjärvi Antti, Vartiainen Pirkko & Vuori Jari 2011. Suomalainen hallinnon tutkimus – mistä, mitä, minne. Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere.

Nylander Olli, Ståhle Pirjo & Nenonen Mikko 2003. Informaatio-ohjauksesta tietointensiiviseen vuorovaikutukseen terveydenhuollon kehittämisessä. Yhteiskuntapolitiikka, vsk. 46 (68), 3-18.

Närhi Kati, Talvensola Sivi, Valppu-Vanhainen Anne & Karjalainen Juhani 2009. Aikuissosiaalityö murroksessa. Keski-Suomen maakunnan aikuissosiaalityön kehittämishankkeen loppuraportti. Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus Koske, Raportteja 22, Jyväskylä.

OECD 2010. Public Governance Reviews. Finland. Working together to sustain success. Assessment and recommendations. OECD.

Oosi Olli 2012. Työvoimapolitiikan suunnittelu-, ohjaus- ja organisaatiomallin arviointi. Työllisyyspoliittinen aikakauskirja 2/2012 Artikkeleita. Työ- ja elinkeinoministeriö. Edita Publishing, Helsinki, 64-77.

Oulasvirta Lasse, Ohtonen Jukka & Stenvall Jari 2002. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:19. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

Paasivirta Antti 2003. Työpolitiikan strategia 2003-2007 valmisteilla. Työpoliittinen Aikakauskirja, vsk. 46 (1), 102-113.

Palola Elina, Hannikainen-Ingman Katri & Karjalainen Vappu 2012. Nuorten syrjäytymistä on tutkittava pintaa syvemmin. Julkaisussa Yhteiskuntapolitiikka 3/2012, 310-315. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tammerprint Oy, Tampere.

Paloheimo Heikki & Wiberg Matti 1997. Poliitiikan perusteet. WSOY, Porvoo.

Peirce C.S. 1931. Collected Papers, vols. 1-5 (ed. By Ch. Hartshorne and P. Weiss), Harvard University Press, Cambridge, Mass, 35.

- Polit D.F. & Hungler B.P. 1997. Nursing research. Principles and Methods. JB Lippincott Company, Philadelphia
- Polkinghorne Donald 1983. Methodology for the Human Sciences. Systems of Inquiry. Albany: State University of New York Press.
- Poropudas Olli 2007. Väestön koulutusrakenteen muutos ja aikuiskoulutuksen haasteet. Työpoliittinen aikakauskirja, vsk. 50 (1), 69-88.
- Prior Lindsay 2008. Documents. Seale Clive, Gobo Giampietro, Gubrium Jaber & Silverman David (Eds.) Qualitative Research Practise. Sage, London, 345-360.
- Raiski Seppo 2004. Suomentajan alkusanat. Luhmann Niklas 2004. Ekologinen kommunikaatio. Gaudeamus, Helsinki, 7-28.
- Rakennemuutoksen valmistelu 2014. Sosiaali- ja terveysministeriö. Saatavissa: <http://www.stm.fi/vireilla/rakennemuutos> (Luettu 2.2.2014).
- Raunio Kyösti 1995. Sosiaalipolitiikan lähtökohdat. Tammer-Paino OY, Tampere.
- Raunio Kyösti 1999. Positivismi ja ihmistiede. Sosiaalitutkimuksen perustat ja käytännöt. Gaudeamus. Tammer-Paino Oy, Tampere.
- Rolin Kristina, Kakkuri-Knuutila Marja-Liisa & Henttonen Elina (toim.) 2006. Soveltava yhteiskuntatiede ja filosofia. Gaudeamus, Helsinki.
- Rose Nikolas 1999. Powers of Freedom. Reframing Political Thought. Cambridge University Press, Cambridge.
- Ruonavaara Hannu 2008. Mekanismeilla selittäminen. Sosiologia 1/2008, 37-51.
- Ryynänen Aimo 2004. Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämismallit. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Saari Juho 2011. Pienten askelten politiikka ja hyvinvointivaltion muutos. Niemelä Mikko & Saari Juho (toim.) 2011. Poliitiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Kelan tutkimusosasto, Helsinki, 7-24.
- Saarinen Arttu 2011. Kilpailu lääkepolitiikassa. Lääkevaihto- ja viitehintajärjestelmän päätöksentekoprosessit. Teoksessa Niemelä Mikko & Saari Juho (toim.) 2011. Poliitiikan polut ja hyvinvointivaltion muutokset. Kelan tutkimusosasto, Helsinki, 128-143.
- Saldana Johnny 2012. The Coding Manual for Qualitative Researchers. The Second Edition. Sage, London.
- Sandelowski M. 1995. Qualitative analysis: What it is and how to begin. Research in Nursing and Health 4, 371-375.
- Savio Annikki 2001. Euroopan unionin sosiaalinen ulottuvuus sosiaalipoliittisena ohjausmekanismi. Stakes, Tutkimuksia 117, Helsinki.

Schmid G. 1998. Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy. October 1998, Discussion Paper FS I 98-206. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Setälä Maija 2003. Demokratian arvo: teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet. Gaudeamus, Helsinki.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämissuunnitelma 2008-2011 KASTE. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:6.

Stacey Ralph D. & Griffin D. 2005. A Complexity Perspective on Researching Organizations. Taking experience seriously. Routledge, London.

Stenvall Jari & Syväjärvi Antti 2006. ONKS TIETOO? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Valtionvarainministeriön Tutkimukset ja selvitykset 3/2006, Helsinki.

Suikkanen Asko 2008. Selvitys välityömarkkinoista. Päivitetty 4.5.2009. Saatavissa http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=41254&name=DLFE-4806.pdf (Luettu 2.1.2014).

Taipale Ilkka 2001. Sosiaalilääketieteellinen eläke-edellytysten selvitteluopas. Kustannus Oy Kuntia. Hakapaino, Helsinki.

Taskinen Helena 2005. Oikeudenmukaisuus ja kulttuurien kohtaaminen sosiaali- ja terveysalojen organisaatioiden yhdistämisessä. Väitöskirja. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 126, Kuopio.

Temmes Markku & Kiviniemi Markku 1997. Suomen hallinnon muuttuminen. Edita, Helsinki.

Tiainen Pekka 2003. Osaamisen ja täystyöllisyyden Suomi. Työpoliittinen Aikakauskirja, vsk. 46 (1), 3-9.

Tiainen Pekka 2007. Työllisyyden muutos hallituskaudella vuodesta 2003 vuoden 2006 loppuun. Työpoliittinen aikakauskirja, vsk. 50 (1), 83-97.

Tiihonen Paula & Tiihonen Seppo 1984. Suomen hallintohistoria. Valtion koulutuskeskus, Helsinki.

Tirronen Jarkko 2011. Poliittikkaprosessin sisällä. Polkuriippuvuus, agendan asettaminen ja innovaatioiden leviäminen. Niemelä Mikko & Saari Juho (toim.) 2011. Poliittikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Kelan tutkimusosasto, Helsinki, 26-45.

Tuomala Matti 2009. Julkitalous. Gaudeamus, Esa Print Oy, Tampere.

Tuomi Jouni & Sarajärvi Anneli 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.

Tuomioja Erkki 2003. Työllisyys- ja sosiaalipolitiikan arviointia. Työllisyyspoliittinen Aikakauskirja, vsk. 46 (1), 10-18.

Tuori Kaarlo & Kotkas Toomas 2006. Sosiaalioikeus. WsoyPro. WS Bookwell Oy, Juva.

Tutkimuseettinen neuvottelukunta. Saatavissa <http://www.tenk.fi/> (Luettu 5.4.2014).

Tuusa Matti 2005. Kohti kuntouttavaa sosiaalityötä: aktivointi ja työllistymisen tukeminen sosiaalityön ammattikäytäntönä kunnissa. Kuntoutussäätiön tutkimuksia 74/2005, Helsinki.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Alueohjaus. Saatavissa <http://www.tem.fi/alueohjaus> (Luettu 30.12.2013).

Työ- ja elinkeinoministeriö. Ministeriö. Saatavissa <http://www.tem.fi/ministerio> (Luettu 30.12.2013).

Työ- ja elinkeinoministeriö. Ministeriön organisaatio. Saatavissa <http://www.tem.fi/ministerionorganisaatio> (Luettu 30.12.2013).

Työ- ja elinkeinoministeriö. Työ. Saatavissa <http://www.tem.fi/tyo> (Luettu 30.12.2013).

Työmarkkinatukiudistus 1.1.2006. Kuntaliiton yleiskirje 24/80/2005, S-L Karhunen/eg, 20.12.2005. Saatavissa: <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/yleiskirjeet/2005/Sivut/Tyomarkkinatukiudistus-1.1.2006.aspx> (Luettu 19.11.2013).

Töttö Pertti 1997. Pirullinen positivismi: kysymyksiä laadulliselle tutkimukselle. JYY julkaisusarja n:o 41. Jyväskylän yliopiston kirjaston julkaisuyksikkö ja Yliopistopaino, Jyväskylä.

Töttö Pertti 2010. Syvällistä ja pinnallista. Teoria, empiria ja kausaalisuus sosiaalitutkimuksessa. Vastapaino, Tampere.

Uoti Asko 2003. Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tutkimus lasten hyvinvointipalvelujen oikeudellisesta ohjauksesta ja valvonnasta. Tampereen yliopisto julkisoikeuden laitos, Tampereen Yliopistopaino, Tampere.

Urponen Kyösti 1994. Huoltoyhteiskunnasta hyvinvointivaltioon. Jaakkola Jouko, Pulma Panu, Satka Mirja & Urponen Kyösti (toim.). Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisten sosiaalisen turvan historia. Sosiaaliturvan Keskusliitto, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Valppu-Vanhainen Anne 2002. Paremmiin palveluohjauksella. Yksilökohtaisella palveluohjauksella joustavuutta hyvinvointipalveluihin. Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja 17. Jyväskylän Yliopistopaino, Jyväskylä.

Valtakari Mikko 2011. Katsaus työpoliittisen tutkimuksen vaikutuksiin ja tämän päivän haasteisiin. Työpoliittinen Aikakauskirja, vsk. 54 (1), 59-63.

Valtioneuvosto 2013. Perustietoa valtioneuvostosta. Saatavissa <http://valtioneuvosto.fi/tietoa-valtioneuvostosta/perustietoa/fi.jsp> (Luettu 25.11.2013).

Valtioneuvoston periaatepäätös 5.10.2011. Saatavissa <http://valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/vn/hse-2011/fi.pdf> (Luettu 25.11.2013).

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2007. Hankerahoitus ohjausvälineenä. Toiminnan tarkastuskertomus 147/2007. Valtiontalouden tarkastusvirasto, Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2010. Poliittikaohjelmat ohjauskeinona. Esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 212/2010, Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011. Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 229/2011. Valtiontalouden tarkastusvirasto, Helsinki.

Varto Juha 1996. Laadullisen tutkimuksen metodologia. Hygieia-sarja. Kirjayhtymä, Helsinki.

Vartola Juha 2006. Näkökulmia byrokraatiaan. 4. muuttamaton painos. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere.

Vedung Evert 1998. Policy Instruments: Typologies and Theories. Teoksessa Bemelmans-Videc, Rist & Vedung (Toim.) Carrots, Sticks and Sermons. Transaction Publishers, New Brunswick, 21-58.

Virallinen lehti 2008. Euroopan unionist tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot 2008/C 115/01.

Saatavissa:<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0001:01:FI:HTML> (Luettu 2.2.2014).

Virtanen Petri 2007. Arviointi. Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen. Edita Publishing Oy. Edita Prima Oy, Helsinki.

Hallituksen esitykset:

HE 225/2002 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisesta työvoimapalvelusta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavissa: <http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/akxhref.sh?{KEY}=HE+225/2002> (Luettu 7.11.2013).

Hallitusohjelmat:

Hallitusohjelma 1999 Pääministeri Paavo Lipposen hallitusohjelma 1999.
Hallitusohjelma 2003 AJ. Pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallitusohjelma 2003.
Hallitusohjelma 2003. Pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelma 2003.
Hallitusohjelma 2007. Pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelma II 2007.
Hallitusohjelma 2010. Pääministeri Mari Kiviniemen hallitusohjelma 2010.
Hallitusohjelma 2011 Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma 2011.

Lait ja asetukset:

L710/1982 Sosiaalihuoltolaki
L537/1989 Laki viranomaisien määräyksistä ja ohjeita koskevista toimenpiteistä
L733/1992 Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta
L365/1995 Kuntalaki
L1412/1997 Laki toimeentulotuesta
L731/1999 Suomen perustuslaki

L812/2000 Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista
 L55/2001 Työsopimuslaki
 L189/2001 Laki kuntouttavasta työtoiminnasta
 A1332/2002 Valtioneuvoston asetus työttömyysetuutta määrättäessä huomioon otettavasta tulosta
 L68/2002 Laki vammaisten ja vajaakuntoisten työtoiminnasta
 L1290/2002 Työttömyysturvalaki
 L 1294/2002 Laki toimeentulotuesta
 L1295/2002 Laki julkisesta työvoimapalvelusta
 L175/2003 Laki työ- ja elinkeinoministeriön työjärjestyksestä
 L497/2003 Laki kuntoutuksen asiakasyhteistyöstä
 L21/2004 Yhdenvertaisuuslaki
 L39/2005 Laki eräiden pitkäaikaisesti työttömänä olleiden henkilöiden eläketuesta
 L566/2005 Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista
 L334/2007 Yhteistoimintalaki
 L312/2010 Laki työ- ja elinkeinotoimistojen palveluista ja palveluprosesseista
 L1326/2010 Terveystieteiden laki
 L916/2012 Laki työvoima- ja yrityspalveluista

Liite Valtion työllisyyspolitiikan ohjauksen tulkitut ohjausmuodot ja esimerkkejä käytetyistä ohjauskeinoista vaalikausien 1999-2011 hallitusohjelmissa.

Hallitusohjelma	Hallitusohjelman työllisyyspoliittinen ohjausteksti	Käytetty ohjausmuoto ja ohjauskeinot Lundquistin ohjausmalliajattelua mukaillen
Pääministeri Paavo Lipposen hallitusohjelma 1999	<p>Hyödyke-, pääoma- ja työmarkkinoiden toimivuutta parantavia uudistuksia: verouudistukset ja sosiaaliturvan työhön kannustavaan suuntaan liittyvät muutokset.</p> <p>Alueellisuuden korostaminen.</p> <p>Kolmikantayhteistyön kehittäminen.</p> <p>Köyhyyden ehkäiseminen: Sosiaalis-</p>	<p>Resurssiohjaus.</p> <p>Normiohjaus:</p> <p>Työttömyysturvalain uudistus vuonna 2002.</p> <p>Perusturvalain uudistamisen käynnistäminen.</p> <p>Te-keskusten vahvistaminen, tavoitteena alueellisen ennakoivan tiedon tuottaminen ministeriöön (Työllisyyspoliittinen aikakauskirja 1/2001, 78).</p> <p>Sopimusohjaus.</p> <p>Resurssiohjaus, informaatio-ohjaus:</p>

	<p>ten kuntoutusmuotojen kehittäminen hankkeiden avulla.</p> <p>Aktiivisen työvoimapolitiikan lisääminen, omatoimisuuden edistäminen: Työhallinnon asiakkaiden palvelutarvearvioinnit, lisäämään tarveperustaista koulutusta pitkäaikaistyöttömille, myönnetään palvelutakuu; kehitetään nuorten työpajoja, korostetaan työn ensisijaisuutta.</p> <p>Tiivistetään työhallinnon, Kelan, vakuutuslaitosten ja kuntien välistä yhteistyötä.</p> <p>Kohdennetaan työvoimapolitiikan toimenpiteitä ensisijaisesti pitkäaikaistyöttömille.</p> <p>Työnvälityksen tehostaminen.</p> <p>Parannetaan vammaisten työelämään pääsemistä.</p>	<p>Mm. työhallinnon ja Kelan yhteinen Monet-hanke; Työttömien terveys-tarkastus-kokeilu; Hankeraportit, Stakesin tutkimukset ja selvitykset ja niihin perustuvat kansalliset ja paikalliset seminaarit ja koulutukset.</p> <p>Normiohjaus: Uuteen työttömyysturvalakiin sisällytettiin kohtia asiakkaiden aktivointitoimenpiteistä, esim. määräaikaishaastatteluista; Laki kuntouttavasta työtoiminnasta vuonna 2001; Resurssiohjaus: lisättiin toimenpiteitä, kanavoitiin ESR-hankerahoitusta Te-keskusten kautta kunnille ja yhteisöille työpajatoiminnan kehittämistä varten.</p> <p>Resurssiohjaus: Työvoiman kehittämiskeskukset – kokeilu vuosina 2002-2003.</p> <p>Informaatio-ohjaus: Tutkimushankkeita kehittämiskeskusten toiminnasta, hyvistä käytännöistä, sosiaalisen kuntoutuksen muotojen kehittymisestä.</p> <p>Normiohjaus: Laki vammaisten ja vajaakuntoisten työtoiminnasta vuonna 2002.</p> <p>Resurssiohjaus: Mm. Kelan ja työhallinnon yhdessä tekemät ikääntyvien pitkäaikaistyöttömien kuntoutustarveselvitykset vuosien 1999-2001 aikana. ”</p>
--	---	--

	<p>Työllisyyttä tukeva ohjelma luontomatkailun kehittämiseksi.</p> <p>Muutetaan kuntien ansiotulovähennystä pienituloisten työhön kannustavaan suuntaan.</p> <p>Käynnistetään toimenpiteitä työurien pidentämiseksi.</p> <p>Kotitalousvähennys.</p> <p>Tehdään perustuslain kokonaisuudistus.</p> <p>Taataan velkaneuvonnan alueellinen riittävyys.</p> <p>Työmarkkinatuen puoliso vähennystä lisätään 15 %:lla.</p>	<p>Tulosohjaus: Mittareina työhallinnon virkailijakohtaiset työantajakäynnit.</p> <p>Ohjelmaohjausta.</p> <p>Resurssiohjausta + normeja: Kuntien tuloveromenetyksiin vastattiin lisäämällä valtionosuuksia ja muuttamalla yritysverotusta.</p> <p>Informaatio- ohjausta.</p> <p>Normi- ja resurssiohjausta.</p> <p>Normiohjaus.</p> <p>Resurssiohjausta.</p> <p>Resurssi- ja normiohjausta: Asetus puolison tulojen huomimisesta työmarkkinatuessa vuonna 2002.</p>
<p>Pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallitusohjelma 2003</p> <p>Hallitusohjelma siirtyi samansisältöisenä pääministeriksi valitun Matti Vanhasen hallitusohjelmaan.</p>		
<p>Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen hallitusohjelma 2003</p>	<p>Työllisyyden politiikkaohjelma; tavoitteena mm. hallintorajoja ylittävä toimintapolitiikka.</p>	<p>Ohjelmaohjausta:</p> <p>TEM:n erillinen ohjelma työllisyysasteen nostamiseksi ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi yhteistyötä Kelan, vakuutuslaitosten ja kuntien</p>

	<p>Kolmikantasopimustoimintaa jatketaan.</p> <p>Syrjäytymisen estäminen ja köyhyyden torjuminen työllisyystavoitteiden toteutumisen kautta.</p> <p>Vähemmän koulutettujen ja erityisosaamista vaille jääneiden työpaikkojen kasvattamistavoite.</p> <p>Työttömien työnhakuaktiivisuutta on kannustettava.</p> <p>Mukaillaan EU:n työllisyyspolitiikka ja rahoitetaan hankkeita ESR-rahoituksen avulla sekä asetetaan työttömien aktivointiaste 27-30 %:iin.</p> <p>Työvoimapalvelujen eriyttäminen</p>	<p>kehittämällä. Resurssiohjaus: Perustettiin kokeiluhankkeen mukaisia yhteisiä työvoiman kehittämiskeskustoja vuodesta 2004 alkaen; Työvoimaperäisen maahanmuuton lisääminen.</p> <p>Sopimusohjausta, normiohjausta: Asetus määräaikaisesta matalapalkkatuesta työnantajille vuonna 2005.</p> <p>Tulosohjausta: Työllisyysaste 75 %:iin lisäämällä työllistyneiden määrää 100 000 hengellä vaalikauden aikana.</p> <p>Resurssiohjaus, tulosohjaus: Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden käyttöasteen kasvattaminen, tulospalkkioita myös paikallistason työyhteisöille.</p> <p>Tulosohjaus: Aktivointiasteen asettaminen.</p> <p>Resurssi- ja informaatio-ohjausta: Muutosturvakokeilua jatkettiin ja tuen käytöstä tiedotettiin ja ohjattiin sen käyttöönottoa.</p> <p>Resurssiohjaus: ESR-projekteja syrjäytymisen ehkäisyn ja tasa-arvon edistämisen teemojen puitteissa, EQUAL-yhteisökehittämishankkeita. Muita kansallisia hankkeita ja projekteja.</p> <p>Informaatio-ohjaus: Raportteja, arviointia, selvityksiä.</p>
--	--	---

	<p>työnvälityksen ja vaikeasti työllistävien palvelujen välillä.</p> <p>Työvoimapolitiikassa painotetaan puuttumista moniongelmaisuuuteen ja syrjäytymisen kasautumiseen.</p> <p>Sosiaaliturvauudistus käynnistetään.</p> <p>Kannustetaan työn vastaanottamista. Työmarkkinatuen painopistettä muutetaan passiivisesta tuesta aktiivisen suuntaan.</p> <p>Alueellisten työttömyyserojen kaventaminen mm. rakennemuutospaikkakuntia.</p> <p>Alueellisten kehityserojen kaventaminen.</p>	<p>Resurssi- ja sopimusohjausta: Työvoiman palvelukeskusten vakinaistaminen vuonna 2003. Työhallinto ja kunnat varasivat keskusten käyttöön erillisiä määrärahoja ja henkilöstöresursseja keskinäisten sopimusten mukaisesti.</p> <p>Asiakkaiden yksilökohtaiset palveluprosessit.</p> <p>Työhallinto käynnisti ELMA-eläkemahdollisuuksien selvittämiprojektit.</p> <p>Normiohjaus: Perusturvamuotojen yhteensovittaminen ja kannustineloukkujen purkamistavoite.</p> <p>Normi- ja informaatio-ohjausta: Eläkkeen lepäämään jättämistä edistetään.</p> <p>Normiohjaus: Laajennettiin sekä työmatkakulujen että asuntoveron vähennysoikeutta, joiden tavoitteena oli parantaa työvoiman liikkuvuutta.</p> <p>Normiohjaus: Työmarkkinatuen aktivointiehto vuonna 2006.</p> <p>Muoto-ohjaus: Työmarkkinatuen ylläpitokorvaus muutetaan aktivointilisäksi.</p> <p>Johti asetukseen rakennerrahoituksesta seuraavan vaalikauden aikana vuonna 2007.</p> <p>Resurssi- ja informaatio-ohjausta: Teke keskusten vahvistaminen, alueellisia kehittämishankkeita, tiedotusta, koulutuksia, selvityksiä ja raportteja.</p> <p>Yritystukea, yritystoiminnan aloitta-</p>
--	---	--

		van starttiraha, työnantajan sähköisten palvelujen kehittäminen.
Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelma 2007	<p>Työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelma:</p> <p>Sisälsi mm. tavoitteita luoda työllisyyden uudet poikkihallinnolliset toimintalinjat, työvoiman saatavuuden parantaminen, työllistymisen edellytysten selvittäminen yleisesti ja henkilötasolla, kohtaanto-ongelman selvittäminen.</p> <p>Myös työvoiman koulutustasoa tuli kohdentaa ja osaamista parantaa työelämän tarpeita vastaaviksi.</p> <p>Ohjelma painotti varhaista puuttumista ja syrjäytymisen ehkäisemistä.</p> <p>Myös työelämän ja perheen yhdistämiseen tuli tehdä parannuksia sekä löytää keinoja työssä jaksamiseen ja työviihtyvyyden parantamiseen.</p> <p>Työvoiman tarjonnan kasvattaminen.</p> <p>Työttömyyden alentaminen alle 5</p>	<p>Ohjelmaohjaus:</p> <p>Tavoitteena sitouttaminen ja yhteiset strategiset tavoitteet.</p> <p>Informaatio-ohjausta, resursseja koulutukseen ja kehittämishankkeisiin.</p> <p>Tulosohjausta, mm. työhallinnossa ja yhteistyöhön työvoiman palvelukeskuksissa.</p> <p>Työvoimapolitiikan painotti pysyvien työpaikkojen synnyttämistä.</p> <p>Informaatio-ohjausta: Mm. Työterveyslaitoksen kehittämisprojektit ja tiedon jakaminen työhyvinvoinnista, sen merkityksistä ja keinoista.</p> <p>Resurssiohjaus: Toisen asteen koulutusta vailla oleville suunnattua alueellista koulutusta.</p> <p>Normiohjausta:</p> <p>Tavoitteena nuorten nopeampi siirtyminen työelämään ja kannustetaan ikääntyviä pysymään töissä pidempään mm. eläkeuudistuksilla.</p> <p>Yhteydet maahanmuuttopolitiikkaan, työvoimaperäisen maahanmuuton lisääminen.</p> <p>EU:sta tullut tavoite, josta meillä</p>

	<p>%:iin.</p> <p>Työvoiman liikkuvuuden parantaminen.</p> <p>Rakennetyöttömyyden alentaminen</p> <p>Alueellinen työllisyyspolitiikkaa</p> <p>Työttömyysturvauudistus</p> <p>Kehitetään nuorten työpajatoiminta koko maata kattavaksi.</p>	<p>tehtiin tulosohjauksen mittari työhallinnossa.</p> <p>Normeja, ja yhteydet muihin politiikka-alueisiin: pääkaupunkiseudun asuntomarkkinapolitiikan terävöittäminen.</p> <p>Resurssiohjausta: Lisättiin työvoimakoulutusta, tehostettiin tukityöllistämistä ja työvälitystä.</p> <p>Tunnistettiin yhteydet julkisen talouden kestävyteen.</p> <p>Rakennemuutostyöryhmän asettaminen valtioneuvostoon vuonna 2007. Matalapalkkatukea laajennettiin. Kehitettiin kotitalousvähennystä ja käynnistettiin uusia kokeiluja.</p> <p>Normiohjausta: Laki työnantajan sosiaaliturvamaksusta vapauttamisesta eräissä kunnissa vuosina 2003-2011 (L1112/2005).</p> <p>Sopimusohjaus: Yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa.</p> <p>Informaatio-ohjausta: Selvityksiä, raportteja.</p> <p>Todettiin, että edellyttää samanaikaisesti toteutettavaa sosiaaliturvauudistusta. Molemmat käynnistettiin vaalikauden aikana mutta vain työttömyysturvauudistus eteni suunnitellusti.</p> <p>Yhteydet nuorisopolitiikkaan. Resurssiohjausta, informaatiota: Hankkeita, ESR-rahoituksen kanavointia nuorten työpajoille.</p>
--	---	--

	<p>Valtionosuusuudistus</p> <p>Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden lisääminen</p>	<p>Työllistämistoimintaan ja työttömien palvelujen järjestämiseen valtionosuuksia, joiden osoittaminen kuntien määrärahoissa vaikeutui;lisäyksiä esim. työttömien terveystarkastuksiin ja työmarkkinatuen aktivointiehdon täyttämiseen.</p> <p>Tulosohjaus: Työvoimapolitiikan vaikuttavuuden mittari 40 % työllistyvyysehdosta työhallintoon.</p>
<p>Pääministeri Mari Kiviniemen hallitusohjelma 2010</p>	<p>Hallitusohjelmassa painottui ensisijaisesti talouskriisiin vastaaminen, jossa nostettiin esiin muun muassa pitkittyvän talouden taantuman vaikutukset kansalliseen työllistymiseen ja vakaaseen kasvuun.</p> <p>Nähtiin, että kasvun alkaessa elpyä olisi koulutettua työvoimaa oltava riittävästi.</p> <p>Tavoitteena oli pitää yllä työvoima-peräistä maahanmuuttoa, ennaltaehkäistä varhaista eläköitymistä ja rakenteellista työttömyyttä.</p> <p>Nuorisotyöttömyyden alentaminen.</p>	<p>ESR-rahoitusta kanavoitiin paikallistasolle, nuorten työpajaohjaajia palkattiin Opetusministeriön erillisrahoituksella.</p>
<p>Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma 2011</p>	<p>Hallituksen yhtenä keskeisenä painopistealueena oli köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentäminen.</p> <p>Korosti työn olevan parasta sosiaalipolitiikkaa ja peräänkuulutti osalli-</p>	<p>Useita yhteyksiä työttömyysongelma- tiikkaan ja työllisyyspolitiikan alueille.</p> <p>Ohjelmassa todettiin, että työelämämuutokset koskevat yhä useampaa työkäistä.</p> <p>Työn ja työttömyyden vuorottelua pyrittiin lieventämään mm. 300 euron</p>

	<p>suutta, yhteiskunnan ja yksilön omaa vastuuta.</p>	<p>palkkatulon sallimisella niin ettei se vaikuta työttömyysturvaan.</p> <p>Resurssiohjaus: Työllisyyden kuntakokeilut, joita käynnistettiin yli 60 paikkakunnalla. Valtion rahoitusta myönnettiin henkilökunnan palkkaamiseen, työtiloihin ja työn kannalta keskeisten toimintamallien kehittämiseen esim. sähköisten asiakaspalveluohjelmien avulla.</p> <p>Informaatio-ohjaus: Tutkimusosio, jolle erillisrahoitus.</p> <p>Nuorisotakuun laajentaminen resurssiohjauksen avulla: Otettiin käyttöön Sanssi-kortti eli erillinen palkkatuki nuoren työllistävälle työnantajalle.</p> <p>Lisättiin myös nuorten oppisopimuksia joita hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti tulee räätälöidään vastaamaan työttömien nuorten yksilökohtaisia lähtökohtia ja yhdistämään tarpeita vastaavaa koulutusta eri koulutuslähteistä. Tähän on vastattu mm. Nuorten osaamisohjelman avulla. Ohjelman tuloksellisuuden tarkastelu on tätä kirjoitettaessa kesken.</p> <p>Normiohjaus: Työvoiman palvelukeskuslain valmistelu aloitettiin vuonna 2013.</p> <p>Muoto-ohjaus: Valtio sitouttaa kuntia vuoden 2015 alusta varhentamalla työmarkkinatuen aktivointiehtoa 300 päivään.</p> <p>Tämä tarkoittaa myös pitkäaikaistyöttömien vastikkeellisuuden lisäänty-</p>
--	---	---

	<p>Työvoimapalvelujen laatua parannetaan.</p> <p>EU-rakennerahastokauden linjojen huomioiminen työllisyyspolitiikassa.</p> <p>Vastaaminen rakennemuutostilanteisiin.</p>	<p>mistä.</p> <p>Informaatio-ohjausta: Toteutetaan työvoimapolitiikan rakenteiden ja sisällön arviointi. Tavoitteena selvittää työ- ja elinkeinohallinnon toimivuus ja resurssien käytön vaikuttavuus.</p> <p>Tulosohjausta: Työttömien aktiivisuuden nostaminen yli 30 %:iin.</p> <p>Normiohjaus: De minimis-perusteita tarkastellaan uudelleen, jolla pyritään lisäämään työllistämistoimintaa harjoittavien järjestöjen toimintamahdollisuuksia.</p> <p>Resurssi-ohjausta: Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen.</p>
--	--	---