



# Aktiivinen työvoima- ja sosiaalipolitiikka: Tiivistelmä

## Soumi

Suomen työttömyys- ja minimiturvajärjestelmä  
Työ ja sosiaalihallinnon erilainen tehtävän määrittely  
Aktivointipolitiikasta ja sen muutoksesta  
Aktiivisen sosiaalipolitiikan reformi  
Koordinaation institutionaalinen perusta  
Vanhoja ja uusia yhteistyömuotoja  
Paikallisista yhteistyökäytännöistä case-esimerkkien pohjalta

Raportti on saatavissa ainoastaan sähköisessä muodossa ja siihen ei ole sovellettu säätiön tavanomaisia julkaisumenettelyjä.

## Suomen työttömyys- ja minimiturvajärjestelmä

Suomessa työttömyysturvajärjestelmä yhdessä viimesijaisen vähimmäisturvan kanssa muodostaa kattavan kokonaisuuden. Työttömyysturvajärjestelmä koostuu pääosin ansiosidonnaisesta päivärahasta, peruspäivärahasta sekä tarveharkintaisesta työmarkkinatuesta. Viimesijainen sosiaaliturvan muoto on harkinnanvarainen, kuntien maksama toimeentulotuki.

Niiden työttömien kohdalla, jotka ovat ammattiliiton jäseniä ja joilla on riittävän pitkä työhistoria, toimeentulo työttömyyden aikana perustuu aiempiin ansioihin perustuvaan vakuutus pohjaiseen ns. ansioturvaan. Ansioturvaa voi saada enintään 500 päivää. Mikäli tämä kausi tulee työttömän kohdalla täyteen tai hänellä ei ole lainkaan oikeutta ansioturvaan, toimeentulo turvataan työttömyysturvan ns. peruspäivärahalla tai tarveharkintaisella työmarkkinatuella. Työmarkkinatuki on alle 25-vuotiaille ehdollinen etuus, joka riippuu aktiivisuudesta koulutukseen ja työhön hakeutumisessa.

Toimeentulotuki on tarkoitettu tilapäiseksi avuksi silloin, kun muita tuloja ei ole tai ne ovat riittämättömiä takaamaan perustoimeentuloa. Juuri työmarkkinatuki on useassa tapauksessa tasoltaan niin alhainen, että työttömät joutuvat turvautumaan lisäksi toimeentulotukeen (täydentävänä etuutena). Vajaa puolet toimeentulotuen saajista saakin samanaikaisesti sekä työttömyysturvaa että toimeentulotukea.

1990-luvun alkupuolella Suomea kohtasi taloudellinen lama, joka nosti työttömyyden huippulukemiin ja saattoi työttömyysturvaa ja toimeentulotukea saavien määrät kasvuun. Työttömyyden pitkittyminen on johtanut siihen, että työttömien sosiaaliturvan varassa elävien määrällinen painopiste on siirtynyt harkinnanvaraisen vähimmäisturvan (työmarkkinatuki, toimeentulotuki) piiriin. Työvoimaviranomaisten ja sosiaaliviranomaisten yhteisen asiakaskunnan ydin muodostuu juuri niistä pitkäaikaistyöttömistä, joiden ansioturva-oikeus on käytetty loppuun ja (usein nuorista) työttömistä, jotka ovat toimeentulotuen asiakkaina ja samalla erilaisten työllistämistoimien kohteina.

## Työ ja sosiaalihallinnon erilainen tehtävän määrittely

Suomessa työvoimapolitiikalla tarkoitetaan niitä pyrkimyksiä ja toimenpiteitä, joilla valikoivasti edistetään työmarkkinoiden toimivuutta. Poliittikka koostuu passiivisesta (työttömyysturva) ja aktiivisesta osasta.

Julkisen työvoimapolitiikan keskeiset tehtävät liittyvät (i) yleiseen talouspolitiikkaan (suhdanneasaukset ym.), (ii) elinkeinopolitiikkaan ja (iii) jako- tai sosiaalipolitiikkaan. Lasku- ja noususuhdanteissa näiden tehtävien keskeiset painot vaihtelevat. Suomessa on vuodesta 1994 alkaen eletty selkeän taloudellisen kasvun aikaa. Kasvu on kuitenkin toteutunut osin ilman odotettua työpaikkojen lisäystä. Viranomaisten käsiin on jäämässä oloissamme korkea rakennetyöttömyys. Jatkuvan taloudellisen kasvun turvaamiseksi virallisessa politiikassa on kuitenkin tietoisesti painotettu työvoimapolitiikan suhdanne- ja elinkeinopoliittisia аспектеja. Korkeata rakennetyöttömyyttä on lähestytty tässä tilanteessa sekä porkkanoin että kepein. Keppejä ovat edustaneet toistuvat vaatimukset porrastaa työttömyysturvan tasoa alaspäin työttömyyden pitkittyessä - samoin vaatimukset lisätä sosiaaliturvan vastikkeellisuutta.

Työvoimapolitiikan sisäisesti jännitteiset tehtävämäärittelyt ovat johtaneet tilanteen erilaiseen tulkintaan työvoimahallinnossa ja sosiaalishallinnossa. Haastattelemiemme työpolitiikan strategien ja myös poliittisen johdon näkemyksissä korostui käsitys siitä, että massatyöttömyyden vuosina työvoimatoimistoille kasautui kohtuuttomasti sosiaalipoliittisia tehtäviä. Työvoimahallinnossa joudutaan myös toteuttamaan tiukkoja tulostavoitteita, mistä seuraa, että voimavarat on suunnattava niihin työttömiin, joiden kohdalla vaikuttavuus

on suurin. Työvoimapolitiikan jakopoliittinen tehtäväkin on perimmältään saada vaikeasti työllistyvät takaisin palkkatyöhön, mielellään avoimelle sektorille. Sosiaalihallinnossa taas perimmäisenä tehtävänä nähdään olevan työelämästä syrjään joutuneiden ihmisten elämänhallinnan palauttaminen ja syrjäytymisprosessin pysäyttäminen. Työllistyminen nähdään tässä pyrkimyksessä vain yhtenä, joskin ylivoimaisesti tärkeimpänä ratkaisuna. Tämä kahden viranomaisen missioiden erilaisuus heijastuu yhteistyö- ja koordinaatiopyrkimyksiin hallinnon kaikilla tasoilla.

### **Aktivointipolitiikasta ja sen muutoksesta**

Aktivointipolitiikka on viime vuodet ollut keskeinen teema sekä työhallinnossa että sosiaali- ja terveystaloudessa. Aktivointitoimet ovat koostuneet sekä etuusjärjestelmään tehdyistä muutoksista (sanktioista) että pyrkimyksistä muuttaa palvelujärjestelmää aktiivisempaan suuntaan. Esimerkkinä ovat työmarkkinatuen ehdollistaminen vailla ammattikoulutusta oleville alle 25-vuotiaille nuorille vv. 1996-1997 ja samoin v. 1996 viimesijaiseen toimeentulotukeen lisätyt sanktiomaiset alennukset, mikäli tuen saaja kieltäytyy työ- tai aktivointitarjouksesta. Vuoden 1998 toimeentulotuki uudistuksessa työstä kieltäytymisestä seuraavia sanktioita on edelleen vahvistettu. Samanaikaisesti vuonna 1998 työvoimatoimiston palveluprosessia uudistettiin aktivoivampaan suuntaan ottamalla käyttöön työnhakusuunnitelmat ja määräaikaishaastattelut.

Edellä mainittujen toimien lisäksi suomalaisessa työvoimahallinnossa on yli vuosien otettu käyttöön suuri joukko erityisiä toimia ja tukimuotoja, joiden avulla pitkäaikaistyöttömien ongelmaa on pyritty ratkaisemaan. Keskeisimpiä välineitä ovat tukityöllistäminen ja työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus. Viimesijaisen toimeentulotuen saajilla on oikeus työvoimaviranomaisten aktivointitoimiin, mikäli he ovat rekisteröityneet työttömiksi työvoimatoimistossa. Monet kunnat (sosiaalitoimi) ovat lisäksi omasta aloitteestaan viime vuosina käynnistäneet omaa työllistämistoimintaa vaikeimmin työllistyville.

### **Aktiivisen sosiaalipolitiikan reformi**

Viimeksi aktivointipolitiikkaan ja työ- ja sosiaalihankehallinnon yhteisasiakkaiden ongelmaan on haettu ratkaisua kahdessa ministeritason työryhmässä vuonna 1999. Toisessa laajapohjaisessa työryhmässä etsittiin rakenteellisia-lainsäädännöllisiä keinoja yhteisasiakkaiden tilanteen ratkaisemiseksi (ns. Välimäen työryhmä). Toinen työryhmä etsi nimenomaan keinoja työ- ja sosiaalihankehallinnon palvelujen parantamiseksi ja yhteistyön tehostamiseksi olevien rakenteiden ja säännösten puitteissa.(ns. Väärälän työryhmä).

Työryhmien ehdotusten pohjalta hallitus on valmistellut aktiivisen sosiaalipolitiikan reformia. Hallituksen periaatepäätöksen mukaisesti osana 2001 valtion budjettia annettiin eduskunnalle ehdotus laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta ja joukko lakimuutoksia, joilla aktivointia edistetään. Uusi lainsäädäntö tulee voimaan syyskuussa 2001. Lain keskeinen innovaatio on ensiksi tiukentaa kuntien ja valtion työvoimahallinnon yhteistyön velvoitteita, toiseksi aikaistaa viranomaisten puuttumista työttömyysprosessiin yksilötasolla ja kolmanneksi säätää kunnille velvollisuus järjestää pitkäaikaisille sosiaaliturva-asiakkaille erityistä kuntouttavaa työtoimintaa. Monimutkaisen sovittelun jälkeen kuntouttava työtoiminta näyttäisi jäävän velvoittavaksi vain alle 25-vuotiaille työttömille, muille se olisi vapaaehtoista.

### **Koordinaation institutionaalinen perusta**

Institutionaaliset rakenteet ja säädöspohja työhallinnon ja sosiaalihankehallinnon toiminnan koordinoimiseksi ja asiakastason yhteistyölle on Suomessa verrattain vahva ja velvoittavakin - jopa ilman uudistuksia.

Sosiaalihuollossa keskeisiä yhteistyösäännöksiä on kunnallisen sosiaalihuollon puitelaissa, sosiaalihuoltolaissa, ja myös laissa toimeentulotuesta. Työhallinnossa koordinaation kannalta keskeiset säännökset sijoittuvat työvoimapalvelulakiin ja työllisyyslakiin.

## **Vanhoja ja uusia yhteistyömuotoja**

Valtakunnan tasolla sosiaali- ja terveysministeriö sekä työministeriö tekevät yhteistyötä monella foorumilla valmisteltaessa työ- tai sosiaalihuollon toimintaan liittyviä reformeja, lainsäädäntöä ja valtakunnallisia toimintastrategioita. Viimeisimpänä esimerkkinä on aktiivisen sosiaalipolitiikan reformi, jota on valmisteltu ministeritason työryhmissä. Työryhmissä olivat edustettuina molempien ministeriöiden lisäksi työmarkkinajärjestöt ja sosiaalialan järjestöt.

Paikallisella tasolla yhteistyötä työ- ja sosiaalihuollon välillä tehdään vaihtelevasti. Vuonna 1998 tehdyn kartoituksen mukaan yleisimpiä yhteistyömuotoja ovat asiakaskohtaisen tiedon vaihto puhelimitse, yhteispalaverit (joissa asiakas on läsnä), palaverit yhteistyökysymyksistä ja erilaiset projektit. Useassa kunnassa on pilotoitu eri asteiseen koordinaatioon perustuvia yhteispalveluja. Tämän kehityksen ääripäänä on yhteisvastaanottomalli, jossa asiakkaan käytettävissä ovat kunnan sosiaalihuollon ja valtion työvoimatoimiston virkamiesten palvelut kaikkine valtuuksineen. Laajamittaisemmin tällaista palvelua on kuitenkin tarkoitettu kokeilla noin kymmenessä kunnassa vuodesta 2001. Aktiivin sosiaalipolitiikan lakireformin (2001) mukanaan tuoma uusi palvelumuoto yhteisasiakkaille on siis (eräissä tapauksissa velvoittava) aktivointisuunnitelma, jonka osana kunnan järjestämä kuntouttava työtoiminta on. Aktivointisuunnitelma on tarkoitus tehdä työ- ja sosiaalihuollon yhteistyönä.

Näkemykset siitä, missä määrin asiakastason yhteistyötä ja viranomaiskoordinaatiota voidaan tuottaa lain avulla, vaihtelivat haastatteluistamme. Yleisesti ottaen keskeiset työvoimapolitiikan strategit näkivät tulevan uudistuksen positiivisena - ja nimenomaan siksi, että sillä kuntien sosiaaliviranomaisille lisätään vastuuta yhteisistä asiakkaista. Tulkinta oli pitkälti se, että moniongelmaisten pitkäaikaistyöttömien ongelman hoitaminen edellyttää juuri sosiaaliryöryyksen osaamista, mikä työvoimatoimistoilta puuttuu. Sosiaalipolitiikan strategit puolestaan näkivät uudistuksen myönteisenä puolena edellytysten luomisen laadullisesti uudentulotukiasiakkaiden tilanteen kokonaisvaltaiseen selvittämiseen työ- ja sosiaalihuollon integroituna yhteistyönä. Hämeenlinnan projektimuotoisessa yhteistyössä toimeentulotukea saavia pitkäaikaistyöttömiä työllistetään käyttäen hyväksi työ- ja sosiaalihuollon resursseja, nimenomaan uutta tukityöllistämisyjärjestelmää, yhdistelmätukea.

## **Paikallisista yhteistyökäytännöistä case-esimerkkien pohjalta**

Tutkimamme case-esimerkit edustavat kolmea erilaista työ- ja sosiaalihuollon yhteistyömuotoa erikokoisessa ja eri puolilla maata sijaitsevassa kunnassa. Yhteistyömallit olivat uudentyyppinen työ- ja sosiaalihuollon yhteispalvelupiste (Vantaa), toimeentulotuen saajien työllistämisyprojekti (Hämeenlinna) ja kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmä (Kitee).

Vantaan työvalmennuskeskus-malli edusti uusinta innovaatioita ja oli hyvin pitkälle ehdotetun työ- ja sosiaalihuollon yhteisvastaanoton tyyppinen. Malli rakentuu vaikeasti työllistyvien toimeentulotukiasiakkaiden tilanteen kokonaisvaltaiseen selvittämiseen työ- ja sosiaalihuollon integroituna yhteistyönä. Hämeenlinnan projektimuotoisessa yhteistyössä toimeentulotukea saavia pitkäaikaistyöttömiä työllistetään käyttäen hyväksi työ- ja sosiaalihuollon resursseja, nimenomaan uutta tukityöllistämisyjärjestelmää, yhdistelmätukea.

Kolmas tutkimamme malli, kuntoutuksen asiakaspalvelun yhteistyöryhmä, edustaa vakiintunutta useamman eri viranomaisen yhteistyömuotoa. Ryhmät pyrkivät kokonaisvaltaisten ratkaisujen etsimiseen moniongelmaisissa tilanteissa. Ryhmä palvelee paitsi asiakastason yhteistyötä, myös laajemmin eri viranomaisten paikallista yhteistyötä.

Tutkimuksen aineiston perusteella paikallistason työ- ja sosiaalihuollon yhteistyön moottori on selkeästä sosiaalitoimi. Työ- ja sosiaalihuollon keskenään jännitteiset tehtävien määrittelyt heijastuvat halukkuuteen paikalliseen yhteistyöhön. Sosiaalitoimen aktiivisuutta uusien yhteistyömuotojen kehittämisessä selittää se, että sosiaalihuolto vastaa sosiaalipalveluista ja viimesijaisesta toimeentuloturvasta ja yhteistyön kehittäminen on sen vuoksi sosiaalitoimen erityinen intressi.

Tutkimuksen aineisto osoittaa työ- ja sosiaalihuollon palvelujen koordinoinnille olevan tällä hetkellä selvä tilaus sekä asiakkaiden että perustason työntekijöiden keskuudessa. Asiakkaiden palautteissa korostuivat myös tarve varhaiseen tilanteen selvittämiseen, yksilöllinen palvelu sekä jatkuvuus. Samantyyppiset yksilökohtaiselle palveluohjaukselle (case manager) luonteenomaiset piirteet ovat tulleet esille myös laajemmissa projektiarvioinneissa hyvin toimivien projektien piirteinä (best practice).

Lisätietoja tässä julkaisussa esitetystä tutkimuksesta saa seuraavasta osoitteesta:

Teresa Renehan  
tiedotusvastaava  
P.: (353 1) 204 31 26  
F.: (353 1) 282 64 56  
Sähköposti: ter@eurofound.eu.int

**EF/02/53/FI**

Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö on kolmikantainen EU:n virasto, jonka tehtävänä on tarjota sosiaalipolitiikan keskeisille toimijoille vertailevasta tutkimuksesta saatuja tuloksia, tietoja ja neuvoja. Säätiö perustettiin vuonna 1975 neuvoston asetuksella (ETY) n:o 1365/75, joka annettiin 26. päivänä toukokuuta 1975.