

Eri toimijoiden positiot aktiivimallin valiokuntakäsittelyssä

Tarkastelun kohteena ovat eri intressiryhmien edustamat intressit aktiivimallina tunnettua hallituksen esitystä 124/2017 vp koskien. Edustettuja intressejä tutkitaan osana valiokuntakäsittelyä. Esitys on hyvä tarkastelukohta eri kansalaisryhmien intressien välittymiselle, sillä se politisoitui voimakkaasti erityisesti eduskuntakäsittelyn aikana. Tyypillisesti sosiaalipoliittinen tutkimus keskittyy politiikan lopputulemiin, mutta päätöksentekoprosessissa on mahdollista tarkastella myös positiota, joita ei oteta osaksi lopputulemia. Tämän vuoksi valiokuntatyöskentely sopii hyvin kontekstiksi, sillä työskentelyyn osallistuu intressiryhmiä edustavia ja riippumattomia asiantuntijoita, toimeenpanevaa hallintoa ja hallituksen sekä opposition edustajia. Tässä politiikkaprosessin vaiheessa on mahdollista tavoittaa runsaasti uudistukseen liittyviä intressejä. Valiokuntatyöskentelyä voidaan pitää lain muodostamisen viimeisenä vaiheena, sillä käytännössä valiokunnan mietintö muodostaa äänestyksen pohjan, ja eri puolue ryhmien kannat ovat sen pohjalta selvillä (Vainio 2007). Ehdotus tulee myös sijoittaa osaksi 1990-luvulta lähtien voimistunutta aktivoivaa näkökulmaa työttömyysturvaa koskien (von Gerven 2008; Räisänen 2017).

Puolueet ja intressiryhmät ovat keskeisiä toimijoita, jotka voivat välittää kansalaisten intressejä poliittiseen prosessiin. Puolueet ajavat poliittisen enemmistön mukaisia uudistuksia, ja intressiryhmät edustavat erilaisia politiikan kohteena olevia kansalaisryhmiä kuulemisissa ja valmistelussa. Poliitiikkaprosessissa on kyse siihen osallistuvien toimijoiden vuorovaikutuksesta. Toimijat pyrkivät ajamaan prosessissa edustamiaan intressejä, ideoita ja arvoja. Tavoitteidensa pohjalta toimijat mobilisoivat strategisesti käytössään olevia resursseja sekä sopeutuvat institutionaalisiin rajoitteisiin ja mahdollisuuksiin. (Hill & Varrone 2017; Saari 2009; Knoepfel ym. 2007). Intressien välittyminen ja huomioiminen politiikkaprosessissa onkin riippuvainen kolmesta tekijästä: toimijoista, resursseista ja institutionaalista säännöistä. Päähuomioni on toimijoissa ja heidän esittämässään edustetuissa intresseissä.

Metodit

Hallituksen esitys ja eri toimijoiden lausunnot muodostavat valiokuntatyöskentelyn syötteen. Prosessin lopputuloksena syntyy puolestaan mietintö eduskunnan toista käsittelyä varten. Kaikki nämä ovat julkisia asiakirjoja, ja niiden pohjalta on mahdollisuus muodostaa analysoitavaksi prosessin virallista puolta kuvaava aineisto. Vakiintuneesta ja lailla säädellystä käytänteestä johtuen asiakirja-aineiston voidaan kuitenkin nähdä kuvaavan hyvin toimijoiden keskeisiä positiota esitettyä politiikkaa kohtaan.

Asiakirjojen käsittelyssä menetelmänä on käytetty aineistolähtöistä laadullista sisällönanalyysiä. Toimijoiden edustamat intressit on tunnistettu tekstistä käyttämällä Siisiäisen (1992) määritelmää intressistä yhteiskunnallisen toiminnan suuntautumisenä. Lausunnot on käsitelty Atlas-ohjelmistolla koodaamalla virkkeitä, joissa on normatiivisesti otettu kantaa jonkin yhteiskunnallisen toimen suuntaamisesta. Tämän johdosta eri intressiryhmien lausunnot ovat keskeisessä asemassa, mutta hallinnollisten ja riippumattomien asiantuntijoiden lausunnot voivat sisällöltään tukea eri intressiryhmien lausuntoja. Koodauksen jälkeen jokaisen toimijan positiosta on muodostettu tyyppitelemällä yleiskuva, jota on verrattu niin hallituksen esitykseen kuin valiokuntien lausuntoihin ja mietintöihin.

Aktiivimalli politiikkana (policy)

Knoepfelin ym. (2007) kehikossa politiikan sisältö koostuu sosiaalisesta ongelmasta, jonka ratkaisuksi julkinen valta esittää toimia. Nämä toimet kohdistetaan kohderyhmään, jonka käyttäytymisen uskotaan olevan yhteydessä sosiaaliseen ongelmaan (kausaalihypoteesi). Kohdistettujen toimien uskotaan muuttavan kohderyhmän käytöstä (interventiohypoteesi), jonka seurauksena sosiaalisen ongelman aiheuttamat haitat edunsaajille vähenevät. Tämän lisäksi mallissa on kolmansia toimijoita, jotka voivat epäsuorasti hyötyä tai kärsiä politiikasta. (Knoepfel ym. 2007).

Hallituksen esityksen tavoitteena on lisätä työllisyyttä ja lyhentää työttömyysjaksoja eli kääntäen sosiaalinen ongelma on liian matala työllisyys ja pitkät työttömyysjaksot. Laajemmin nämä tavoitteet liittyvät pyrkimykseen turvata Suomen kilpailukyky ja hyvinvointivaltion taloudellinen kestävyys (Valtioneuvoston kanslia 2015, 14 - 15; Valtioneuvosto 2018). Kausaalihypoteesina nähdään, että työttömät siirtyvät liian hitaasti avoimiin työpaikkoihin, eli he eivät ole tarpeeksi aktiivisia. Poliittikatoimena ehdotetaan, että puutteellista aktiivisuutta osoittaneen työttömän työnhakijan työttömyyskautta alennetaan 4,65 prosenttia 65 päiväksi. Tämän uskotaan toimivan kannustimena, joka muuttaa työttömien työnhakijoiden käyttäytymistä suotuisaan suuntaan (interventiohypoteesi).

Työttömät työnhakijat muodostavat politiikan kohderyhmän ja hyödynsaajia ovat puolestaan epäsuorasti kansalaiset veronmaksajien ja hyvinvointivaltion käyttäjien roolissa. Kolmansina osapuolina yritykset voivat hyötyä työvoiman tarjonnan kasvusta. Negatiivinen vaikutus mallissa kohdistuu toimeenpanijoihin, joiden työmäärä kasvaa uudistuksen myötä. Rahallisesti kuntien arvioidaan häviävän mallissa nousevien toimeentulotukikustannusten takia.

Toimijat ja heidän asemansa prosessissa

Prosessiin osallistuneet toimijat on jaoteltu yleisten käytänteiden pohjalta pääryhmiin (Helander & Pekonen 2007, 89 - 98) ja lausunnoissa ilmaistujen positioiden pohjalta alaryhmiin:

- Poliittiset toimijat – Hallituspuolueiden edustajat ja oppositiopuolueiden edustajat.
- Hallinnolliset toimijat – Ministeriöt ja alempi hallinto.
- Työmarkkinajärjestöt – Elinkeinoelämän liitot ja ammattiliitot.
- Kansalaisyhteiskunnan järjestöt – Työttömien järjestöt ja sairaita edustavat järjestöt.
- Riippumattomat asiantuntijat – Akateemiset asiantuntijat ja tutkimuslaitosten asiantuntijat.

Toimijat ovat prosessissa erilaisissa asemissa, ja jaottelu auttaa ymmärtämään näiden erojen merkitystä prosessille. Poliittiset toimijat laativat valiokuntien lausunnot ja mietinnön sekä valitsevat kuultavat. Hallinnollisista toimijoista ministeriöt ovat käytännössä sidottuja hallituksen esityksen ajamiseen. Alemmat julkisen vallan edustajat ovat puolestaan vapaampia kannanotoissaan, mutta he lähinnä jakavat tietoa sekä ottavat kantaa toimeenpanoon ja vaikuttavuuteen. Riippumattomat asiantuntijat kutsutaan yleensä tieteellisen tutkimuksen edustajina, minkä johdosta he eivät periaatteessa edusta taustaryhmien intressejä vaan välittävät objektiivista tutkimustietoa. Varsinaiset intressiryhmät muodostuvat kansalaisyhteiskunnan järjestöistä ja työmarkkinajärjestöistä. Jälkimmäisillä on vahvempi ja vakiintuneempi asema työttömyysturvan uudistamisen kolmikantaisen käytännön vuoksi. Kuultujen intressiryhmien kautta prosessissa ovat olleet edustettuina yritysten, työntekijöiden, työttömien ja pitkäaikaissairaiden sekä osatyökykyisten intressejä.

Prosessissa edustetut positiot

Hallituksen esityksen tavoitteita korkeammasta työllisyydestä ja lyhyemmistä työttömyysjaksoista ei kyseenalaistettu, joten sosiaalinen ongelma jaettiin toimijoiden välillä laajasti. Hallituksen esityksen keinot sosiaalisen ongelman ratkaisemiseksi saivat kuitenkin laajaa kritiikkiä eri näkökulmista, ja kritiikki yhdisti välillä hyvin erilaisia toimijoita. Eri toimijoiden esittämät positiot voidaan tyypitellä kolmeen luokkaan: työttömyysturvan ja perusturvan tasoon, tosiasiallisiin ja yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin täyttää velvoitteet ja mallin toimivuuteen.

Työttömyysturvan tasoon ottivat kantaa odotetusti työmarkkinajärjestöt. Työntekijöitä edustavat ammattiliitot pitivät lähtökohtaisesti hyvänä omavastuupäivien vähentämistä työttömyyden alusta ja suhtautuivat aktivointiehtoon työttömyysturvan tiukenuksena. Työnantajien puolella EK puolestaan

vastusti työttömyyden alun omavastuupäivien vähentämistä, sillä tämä kasvatti valtion menoja ja heikensi kannustimia. Aktivointiehtoon suhtauduttiin elinkeinoelämän puolella periaatteessa positiivisesti, mutta sen toteutusta pidettiin monimutkaisena.

Työttömien keskusjärjestö, terveysjärjestöt ja SAK nostivat puolestaan työttömien perustoimeentulon turvaamisen tärkeäksi lausunnoissaan. Etuuden alentamisen nähtiin kohdistuvan kohtuuttomasti jo valmiiksi heikossa asemassa oleviin ryhmiin, jotka joutuvat mahdollisesti turvautumaan uudistuksen myötä toimeentulotukeen. Monet riippumattomista asiantuntijoista ja toimeenpanijoista jakoi tämän huolen. Toimeentulotuen käytön lisääntymisen nähtiin pahentavan kohteena olevaa sosiaalista ongelmaa, sillä etuuteen sisältyvät tulojen suojarajat ovat huomattavasti pienemmät.

Työttömyysturvaa ja perusturvaa koskevaan keskusteluun osallistuvia eri toimijoita selittää Suomalaisen työttömyysturvajärjestelmän jakaantuminen ansiosidonnaisiin etuuksiin ja peruspäivärahaan sekä työmarkkinatukeen. Suurin osa työssäkäyvistä nauttii korkeampaa ansiosidonnaista etuutta, ja tämä korostuu korkeammin koulutettujen kohdalla (Kotamäki & Mattila 2014). Korkeammin koulutetuilla ja työssä oleville ryhmille kyse onkin usein enemmän vakuutuksen kattavuudesta kuin perustoimeentulosta.

Suurimmassa osassa lausuntoja, elinkeinoelämää lukuun ottamatta, kiinnitettiin jollakin asteella huomiota työttömän tosiasiallisiin mahdollisuuksiin täyttää asetettu velvoite. Hallituksen ehdotuksessa ja ministeriöiden antamissa lausunnoissa mainittiin, että työttömän oman aktiivisuuden lisäksi ehdon täyttymiseen vaikuttavat alueelliset ja alakohtaiset seikat. Tähän kohtaan tartuttiin laajasti ja selkeästi pidettiin ongelmallisena tilannetta, jossa työtön ei voi omalla toiminnallaan vaikuttaa häneen kohdistuvaan sanktioon ja jossa työttömillä ei ole yhdenmukaisia mahdollisuuksia täyttää velvoitettaan. Perustuslakivaliokunta näki tämän seikan perustuslain kannalta ongelmallisena. Myös työ- ja tasa-arvovaliokunta arvosteli tätä kohtaa.

Työttömien järjestöt ja terveysjärjestöt näkivät uudistukseen liittyvät tosiasialliset mahdollisuudet laajemmin. Vaikeasti työllistyvien ryhmien kuten pitkäaikaissairaiden, osatyökykyisten ja vammaisten kohdalla aktiivisuusehto nähtiin leikkauksena, jos riittäviä ja tarkoituksenmukaisia palveluita ei järjestettäisi. Monet asiantuntijalausunnat asiakaspalvelutason viranomaisilta sekä sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoilta tukivat näiden intressiryhmien lausuntoja. Hallitusvalmistelun aikana näitä vaateita oli

huomioitu lisäämällä ehdotukseen rajaus aktiivisuustarkastelun ulkopuolelle, jos henkilö sai muuta etuutta vamman tai sairauden perustella, mutta terveysjärjestöt pitivät näitä rajoituksia riittämättöminä. Terveysjärjestöt edellyttivät työttömälle lisäksi oikeutta sairastaa ilman etuuden alentamista, minkä takia terveydentilan tarkastelu pitäisi sisällyttää ehdotukseen. Järjestöt edellyttivät myös mahdollisuuksia osoittaa aktiivisuus vapaaehtoistyöllä tai osallistumalla elämönhallintaa tukeviin toimiin. Työ- ja tasa-arvovaliokunta sisällytti järjestöjen ideat harkinnanvarasta ja laajemmista toimista aktiivisuuden osoittamiseksi omaan lausuntoonsa, mutta samalla huomautti, että työttömän tulee olla työkykyinen ja työmarkkinoiden käytettävissä.

Mallin toimivuudesta tuli kritiikkiä lähes kaikilta intressiryhmiltä, asiantuntijoilta ja alemmalta hallinnolta. Mallia pidettiin turhan monimutkaisena ja vaikutus työllisyyteen nähtiin epävarmana, mutta elinkeinoelämä ja Akava yhtyivät hallituksen näkemyksiin positiivisista vaikutuksista. SAK, Työttömien keskusjärjestö ja terveysjärjestöt näkivät, että ongelma on palveluiden ja työpaikkojen liian vähäisessä tarjonnassa, eikä työttömien aktiivisuuden puutteessa. Sanktioiden sijaan kaivattiin enemmän tukea ja tarkoituksenmukaisia palveluita työttömille. Palveluiden tarkoituksenmukaisuuden laskusta ja asiakaslähtöisyyden heikentymisestä oltiin huolissaan niin palveluita tarjoavan hallinnon kuin Työttömien keskusjärjestössä ja terveysjärjestöissä. Vaarana pidettiin, että työllisyyspalvelut muuttuvat vain keinoiksi osoittaa aktiivisuus, eikä henkilökohtaisia tarpeita enää huomioida.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä lopulliset muutokset jäivät varsin vähäisiksi, vaikka työ- ja tasa-arvovaliokunta, perustuslakivaliokunta ja erinäiset lausunnot nostivat paljon seikkoja harkintaan. Muutoksina hyväksyttiin Sosiaali- ja terveysministeriön vastineen pohjalta kaikkien työllisyyspalveluiden huomioiminen aktiivisuusehdon tarkastelussa ja kaksi teknistä muutosta. Lisäksi mietintöön liitettiin lausunto, jolla hallitus veloitettiin seuraamaan työttömien todellisia mahdollisuuksia täyttää aktiivisuusehto ja ongelmien ilmetessä korjata mallia. Tällä vastattiin perustuslakivaliokunnan huoleen työttömän mahdollisuuksista vaikuttaa alenemaan, mikä jaettiin huolena laajasti myös eri toimijoiden lausunnoissa. Monien intressiryhmien sekä työ- ja tasa-arvovaliokunnan lausuntojen vaatimukset laajemmasta aktiivisuusehdon tarkastelusta ja harkinnanvaran lisäämisestä torjuttiin. Malliin nähtiin sisältyvän runsaasti mahdollisuuksia aktiivisuuden osoittamiseen, joista työtön työnhakija on vapaa valitsemaan itselleen sopivimman. Näkemyksessä harkinnanvara siirrettiin työttömälle yksilölle, joka voi etsiä markkinoilta itselleen sopivan ratkaisun tai ehtojen täytyessä osoittaa aktiivisuuden palveluissa. Harkinnanvaran lisääminen nähtiin työttömyysturvan toimeenpanijoiden lausunnoissa ja sosiaali- ja

terveysministeriön vastineessa todella raskaaksi toimeenpanna ja uhkana mallin tavoitteille, joissa työttömän omaehtoinen aktiivisuus oli keskeinen mekanismi.

Johtopäätökset

Prosessin aikana malliin kohdistettiin runsaasti kritiikkiä, mutta lopullisessa mietinnössä muutokset olivat vähäisiä. Lausunto jättää paljon toimeenpanon varaan, mikä pitää huomioida myös osana politiikkaprosessia (Hill & Varrone 2017). Toimeenpanon yhteydessä jää paljon liikkumavaraa toteuttaa esimerkiksi laajemmat vaihtoehdot aktiivisuuden osoittamiseen. Perusajatus ei-toivotun käytöksen ja sanktion automaattisesta yhteydestä kuitenkin säilyy, eikä harkinnanvaraa sisällytetä malliin. Kun aktiivimallia suhteuttaa 1990-luvulla alkaneeseen kilpailukykyä ja työvoiman aktivointia korostavaan paradigmaan (Kantola & Kananen 2013; Kananen 2012; Björklund & Airio 2009), kyseessä on inkrementaalinen askel samalla uralla.

Lausunnoissa intressejään esittävät yleensä kohderyhmän edustajat. Oleellista on kuitenkin huomioida, että prosessissa poliittinen enemmistö antaa hallituspuolueille merkittävän resurssin (Knoepfel ym. 2007). Lopullinen mietintö hyväksyttiin hallituksen muodostavien eduskuntaryhmien äänillä ja kaikki opposition edustajat jättivät mietintöön vastalauseen. Jos kohderyhmä ei muodosta merkittävää osaa puolueen taustaryhmästä, on politiikan ajaminen suhteellisen riskitöntä. Aiemmassa tutkimuksessa on havaittu, että vaikka kohderyhmät vastustavat edellyttävää aktivointia, merkittävä osa itsensä nettomaksajiksi kokevista ihmisistä kannattaa kyseisiä keinoja (Bonoli 2013).

Oleellista on huomioida, että mikään toimija ei vastustanut työttömien aktivointia periaatteena. Kannanotot jakaantuivat enemmän palveluita ja tukea tarjoavan mahdollistavan ja työttömien velvoitteita korostavan edellyttävän aktivoinnin välillä (Flossati 2018; Vlandas 2013). Kohderyhmä myös tyypillisesti vastustaa edellyttävää aktivointia (Flossati 2018), mutta lausunnoissa nähtiin kohderyhmää laajemmin epäoikeudenmukaisena tilanne, jossa työtön ei välttämättä pysty omalla toiminnallaan täyttämään hänelle asetettuja velvoitteita. Tämä oikeudenmukaisuuskysymys oli myös keskeinen aiheen politisoitumisen kannalta.

Lähteet

- Bonoli, Giuliano (2013) *The origins of active social policy – Labour market and childcare policies in a comparative perspective*. Oxford university press.
- Björklund, Liisa & Airio, Ilpo (2009) *Moraali ja kannustinrakenteen muutos*. Teoksessa *Ajatuksen voima* (toim.) Johannes Kananen ja Juho Saari. Helsinki: Minerva, 153 – 186.
- Fossati, Flavia (2018) *Who wants demanding active labour market policies? Public attitudes towards policies that put pressure on the unemployed*. *Journal of social policy* 47 (1), 77 – 97.
- Hill & Varone (2017) *The public policy process*. Seventh edition. New York: Routledge.
- Kananen, Johannes (2012) *Nordic paths from welfare to workfare: Danish, Swedish and Finnish labour market reforms in comparison*. *Local economy* 27 (5 - 6), 558 – 576.
- Knoepfel, Peter & Larrue, Corinne & Varone Frédérick & Hill, Michael (2007) *Public policy analysis*. Bristol: Policy Press.
- Helander, Voitto & Pekonen, Kyösti (2007) *Eduskunnan vahvistuva valiokuntalaitos*. Teoksessa *Valiokunnat lähikuvissa* (toim.) Voitto Helander, Kyösti Pekonen, Jouni Vainio ja Tapani Kunttu. Helsinki: Edita, 10 – 139.
- Kantola, Anu & Kananen, Johannes (2013) *Seize the Moment: Financial Crisis and the Making of the Finnish Competition State*. *New political economy* 18 (6), 811 – 826. Kotamäki, Mauri & Mattila, Jukka (2014) *Työttömyysvakuutus ei vakuuta kaikkia – Kohti kattavampaa työttömyysturvaa*. *Yhteiskuntapolitiikka* 79 (6), 688 – 699.
- Räisänen, Heikki (2017) *Työvoimapolitiikan ajattelumallit ja käytännöt ovat eläneet eri sykleissä*. *Työvoimapolitiittinen aikakauskirja* 2/2017.
- Saari, Juho (2009) *Musta laatikko*. Teoksessa *Ajatuksen voima* (toim.) Johannes Kananen ja Juho Saari. Helsinki: Minerva, 365 – 401.
- Siisiäinen, Martti (1992) *Intressi*. Teoksessa Raimo Blom ja Martti Siisiäinen (toim.) *Politiikan sosiologia*. Jyväskylän yliopiston sosiologian laitoksen julkaisuja 52.
- Vainio, Jouni (2007) *”Varsinainen työhän tehdään valiokunnissa”*. Teoksessa *Valiokunnat lähikuvissa* (toim.) Voitto Helander, Kyösti Pekonen, Jouni Vainio ja Tapani Kunttu. Helsinki: Edita, 140 – 279.
- Valtioneuvosto (2018) *Työllisyys ja kilpailukyky*. <https://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelman-toteutus/tyollisyys> Luettu 9.4.2018.
- Valtioneuvoston kanslia (2015) *Ratkaisujen Suomi – Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma*. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.
- Valtiovarainministeriö (2016) *Työllisyyden lisääminen ja työttömyyden keston lyhentäminen*. Työryhmän muistio.
- Van Gerven, Minna (2008) *The Broad Tracks of Path Dependent Benefit Reforms. A longitudinal study of social benefit reform in three European countries 1980 – 2006*.
- Vlandas, Tim (2013) *Mixing apples with oranges? Partisanship and active labour market policies in Europe*. *Journal of European social policy* 23 (1), 3 – 20.