

TYÖVOIMAN AKTIVOINTIPOLITIikka JA VÄLITYÖMARKKINAT EUROOPASSA

Vertaileva tutkimus Suomen, Iso-Britannian, Alankomaiden ja Saksan
aktivointipolitiikasta ja välityömarkkinoista

KALEVI MÄKIPÄÄ

Tampereen yliopisto

Porin yksikkö

Sosiaalipolitiikan pro gradu-tutkielma

Huhtikuu 2010

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, Porin yksikkö

MÄKIPÄÄ, KALEVI: Työvoiman aktivointipolitiikka ja välityömarkkinat Euroopassa

Pro gradu-tutkielma, 85 sivua

Sosiaalipolitiikkaa

Huhtikuu 2010

Tämä tutkimus tarkastelee työvoiman aktivointipolitiikan kehitystä sekä välityömarkkinoiden työttömille tarjoamia tukia ja palveluita Suomessa, Iso-Britanniassa, Alankomaissa ja Saksassa. Aktivointipolitiikan kehitystä tarkastellaan vuosien 1990 ja 2010 välisenä aikana.

Tutkimustehtävät ovat 1) vertailla Suomen aktivointipolitiikan kehittymistä Iso-Britannian, Alankomaiden ja Saksan aktivointipolitiikan kehittymiseen, 2) selvittää, onko Euroopan Unionin työllisyysstrategia yhdenmukaistanut maiden aktivointipolitiikkaa, vaikka jäsenmaat ovat itse vastuussa kansallisesta aktivointipolitiikasta, 3) selvittää, miten Suomen välityömarkkinat eroavat Iso-Britannian, Saksan ja Alankomaiden välityömarkkinoista työttömille suunnattujen tukien ja palveluiden osalta sekä 4) vertailla sosiaalityön osuutta välityömarkkinoiden tuissa ja palveluissa sekä hyvinvointivaltioregiimien vaikutusta välityömarkkinoiden tuissa ja palveluissa. Tutkimusaineisto koostuu aihetta koskevista tieteellisistä julkaisuista, Suomen hallitusten ohjelmista sekä tutkimuksessa mukana olevien maiden ministeriöiden suomen-, englannin- ja saksankielisiltä internet-kotisivuilta kerätystä tiedosta. Aineiston analysointi perustuu vertailevan tapaus- ja regiiimitutkimuksen yhdistelmään.

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että aktivointitoimenpiteitä ovat suorittaneet kaikkien kohteiden hallitukset, hyvinvointiregiimistä ja hallitusten poliittisista voimasuhteista huolimatta. EU:n vaikutus osoittautui tehdyssä vertailussa voimakkaammaksi kuin maakohtainen regiiimi tai maan puoluepoliittinen tilanne. Tosin EU:n vaikutus näkyy vasta muutaman vuoden viiveellä. Aktivointipolitiikan toimenpiteet ovat ensimmäisenä kohdistuneet nuoriin työnhakijoihin sekä pitkäaikaistyöttömiin. Kaikki kohteet ovat tehostaneet aktivointitoimenpiteitä sanktioilla.

Tutkimustulosten mukaan tutkimuksen kohteiden välityömarkkinoiden työttömille tarjoamat palvelut eivät poikenneet toisistaan. Alankomaat ja Saksa ovat yksityistäneet voimakkaasti työllistymiseen liittyviä palveluja. Tutkimuksen kaikissa kohteissa on käytössä ansiopäiväraha. Ansiopäivärahan tasossa, kestossa sekä ansiopäivärahan saamiseen vaadittavassa työssäoloajassa oli eroavaisuuksia kaikkien tutkimuksessa mukana olevien maiden kesken. Saksassa ja Alankomaissa ansiopäivärahan kesto on sidottu työssäoloaikaan. Suomessa ja Iso-Britanniassa kaikki työnhakijat saavat samanpituisen ansiopäiväraajakson työssäoloehdon täytyessä. Työttömyyden viimesijaista toimeentuloa turvaa toimeentulotuki kaikissa tutkimuksen kohteissa.

Tutkimus osoitti, että Iso-Britannia, Alankomaat ja Saksa ovat yhdistäneet työttömille tarkoitetut aikuissosiaalityön ja työhallinnon tuet ja palvelut samaan toimipisteeseen. Suomessa palvelut ovat erillään työvoimanpalvelukeskuksia lukuun ottamatta. Iso-Britanniassa ja Alankomaissa sosiaalityön tarve kartoitetaan työnhakijaksi ilmoittautumisen yhteydessä, Saksassa ansiopäiväraajakson jälkeen ja Suomessa vasta aktivointiehdon täytyttyä. Työttömille tarkoitetut tuet ovat tutkimuksessa mukana olevien maiden hyvinvointivaltioiden arvojen mukaisia. Saksa on kuitenkin poikennut tukien tasossa ja kestosta hyvinvointivaltioregiimistään.

Avainsanat: välityömarkkinat, aktivointipolitiikka, sosiaalityö, hyvinvointivaltiomallit, Euroopan unioni, vertaileva menetelmä

ABSTRACT

University of Tampere

Department of Pori

MÄKIPÄÄ KALEVI: The Activation Policy of Labour and Semi-Labour Market`s in Europe

Master`s Thesis, 85 pp.

Social Politics

April 2010

This thesis examines the development of activation policy and the welfare benefits and services for the unemployed in Finland, Great Britain, Netherlands and Germany.

The aims of the thesis are 1) to compare the development of the Finnish activation policy to the development of the British, Dutch and German activation policy, 2) to examine whether the employment strategy of EU has equalised the activation policies in the selected European countries, although all member countries are responsible for their national activation policy, 3) to examine how the welfare benefits and services for the labour force at the semi-labour market in Finland differs from the benefits and services offered in Great-Britain, Netherlands and Germany and 4) to compare the role of social work and the impact of welfare regimes to the benefits and services for the labour force at the semi-labour market.

The data of the thesis consist of scientific publications, the programmes of Finnish Government and the information on wwwpages (in English, German or Finnish) of the ministries in the focused countries.

The results of the thesis show, that the activation measures are adopted by all governments in all focused countries and adoption is not depending on welfare regimes or the political coalitions of the governments. The impact of EU`s policy is more visible than the impact of the welfare regime or the party-political situation in the country. The measures of activation policy are first and foremost focused to young job seekers and to long-term unemployed. All four countries have strengthened the measures with sanctions.

The services offered to those who are working at the semi-labour market are not different in focused countries. Great Britain and Netherlands have privatized the services. In all four countries the unemployed are entitled to earnings-related benefits. The level and the duration of benefits and the demanded working career as a condition for the benefit differ in all four countries. The duration of the earnings-related benefits is depending on the previous working career in Germany and Netherlands but in Finland and Great Britain the duration is the same for all who have the minimum demanded working career. The minimum standard of living is guaranteed for the unemployed with an income support in all focused countries.

Great Britain, Netherlands and Germany have integrated social work and unemployment benefits and services into one organisation. The services are separate in Finland, except in the service centres of labour. The need for social work is checked up in Great Britain when a jobseeker signs on, in Germany when the earnings-related benefits expire and in Finland when a jobseeker fulfils the requirements of activation measures. The benefits for unemployed are concordant with the welfare regime of focused countries. Only in Germany the level and the duration of benefits are in contrast with its welfare regime.

Keywords: semi-labour market, activation policy, social work, welfare regimes, European Union, comparative research

SISÄLLYS

1 Johdanto.....	1
2 Välityömarkkinat	3
2.1 Välityömarkkinoiden käsitteen synty.....	3
2.2 Mitkä ihmeen välityömarkkinat?	4
2.3 Välityömarkkinoiden käsitteen kritiikki.....	6
3. Aktivointipolitiikka	8
3.1 Aktiivinen työvoimapolitiikka	9
3.2 Aktiivinen sosiaalipolitiikka	11
3.3 Sosiaalityö ja aktivointipolitiikka.....	12
4 Esping-Andersenin kolme hyvinvointivaltioregiimiä	15
4.1 Liberaali regiimi.....	15
4.2 Konservatiivinen regiimi	16
4.3 Sosiaalidemokraattinen regiimi.....	17
4.4 Esping-Andersenin regimiteorian kritiikki	18
5 Päätöksenteko Euroopan Unionissa	20
5.1 Euroopan Unionin toimielimet.....	20
5.2 Euroopan unionin ohjausvälineet.....	22
5.2.1 Lainsäädäntöohjaus	23
5.2.2 Resurssiohjaus	23
5.2.3 Informaatio-ohjaus.....	23
5.2.4 Avoimen koordinaation menetelmä (AKM)	24
6 Euroopan työllisyysstrategia.....	25
6.1 Eurooppalaisen työllisyysstrategian alku	25
6.2 Essenin huippukokous	26
6.3 Amsterdamin sopimus	27
6.4 Luxemburgin prosessi	29
6.5 Lissabonin strategia ja työllisyyspolitiikan suuntaviivat.....	30
7 Tutkimusasetelma, aineisto ja menetelmät.....	33
7.1 Tutkimusasetelma ja tutkimustehtävät	33
7.2 Tutkimusmenetelmä ja aineisto	36
7.2.1 Tutkimusaineisto	36
7.2.2 Tutkimusmenetelmä	37
7.3 Tutkimuksen toteutus ja tuloksien esittäminen.....	39
8 Aktivointipolitiikan kehittyminen kohdemaissa.....	40
Suomi	40
Iso-Britannia	44
Alankomaat.....	47
Saksa.....	52
9 Aktivointipolitiikan kehittymisen vertailu kohdemaissa.....	55
10 Tuet ja palvelut kohdemaiden välityömarkkinoilla	58
Suomi	58
Iso-Britannia	62
Alankomaat.....	65
Saksa.....	68
11 Kohdemaiden välityömarkkinoiden tukien ja palveluiden vertailua.....	69
12 Yhteenveto tuloksista ja johtopäätökset erityisesti Suomen osalta.....	72

12.1 EU:n ja regiimien vaikutukset aktivointipolitiikkaan ja välityömarkkinoiden tukiin ja palveluihin	72
12.2 Johtopäätökset ja Suomi	73
LÄHTEET	75

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuviot

Kuvio 1. Työllisyysstrategiaprosessin toteutuminen Euroopan unionissa.....	29
Kuvio 2. Työllisyysstrategian keskeiset päätökset.	33
Kuvio 3. Tutkimuksen viitekehys.....	35
Kuvio 4. Työttömien tuet ja palvelut Suomen välityömarkkinoilla	62
Kuvio 5. Yhteispalvelupisteen tarjoamat työllistymisen ja sosiaaliturvan palvelut työttömille sekä työvoiman ulkopuolella oleville työkäisille henkilöille Iso-Britanniassa.....	65
Kuvio 6. Työ- ja toimeentulokeskuksen yhteispalvelupisteen työttömille tarjoamat tuet ja palvelut Alankomaissa.....	67
Kuvio 7. Työnhakijoiden tuet ja palvelut Saksan liittovaltion työvoimatoimistoissa ja kuntien yhteispalvelupisteissä.....	69

Taulukot

Taulukko 1. Aktivointipolitiikan kehitys Suomessa.....	43
Taulukko 2. Aktivointipolitiikan kehitys Iso-Britanniassa.	47
Taulukko 3. Aktivointipolitiikan kehitys Alankomaissa	51
Taulukko 4. Aktivointipolitiikan kehitys Saksassa.....	55
Taulukko 5. Aktivointipolitiikan kehitys tutkimuksen kohdemaissa sekä EU:n ohjaus.....	56
Taulukko 6. Työttömyyden aikaiset tuet tutkimuksen kohdemaissa	72

1 Johdanto

Työttömyys on yksi keskeinen yhteiskunnallinen ongelma, jonka vaikutukset ovat sekä kansantaloudellisia että yksilöllisiä. Kansantalous tarvitsee tuottavaa työtä toimiakseen kunnolla ja työ on edellytys myös hyvinvointivaltion ylläpidolle verotuksen kautta. Työttömyyden kasvaessa myös yhteiskunnan työttömyyden hoitoon käytettävät rahalliset kulut nousevat. Yksilölle työttömyys aiheuttaa hyvinvoinnillisia tappioita, niin taloudellisesti kuin terveydellisesti. Työttömyys lisää pitkittyessään yksilön syrjäytymisriskiä sekä heikentää yksilön taloudellista asemaa ja henkilökohtaista hyvinvointia, jolloin työhallinnon toimenpiteiden ohella myös sosiaalityön palveluiden merkitys yksilön aktivoimisen ja elämänhallinnan vahvistajana kasvaa merkittävästi.

Ennen nykyistä globaalin talouden aikaa kansallisvaltiot huolehtivat talous-, työ- ja työvoimapolitiikastaan pääasiallisesti omin keinoin, samoin kuin sosiaalipolitiikastakin. Suomen liittyttyä osaksi Euroopan Unionia, ja kansainvälisen kilpailutilanteen koventumisen myötä, keinoja työllisyyden edistämiseksi on sekä haluttu etsiä, että jouduttu etsimään, myös yhteisellä eurooppalaisella tasolla. Erityisen tärkeä suuntaus on ollut työttömien aktivointi pois passiivisesta työttömyydestä kohti aktiivisia työhallinnon ja sosiaalityön toimenpiteitä, joka on konkreettinen ilmaus Euroopan Unionin tasolla tavoitellun talous-, sosiaali- ja työllisyyspolitiikan yhteisyydestä. Lissabonin strategia vuonna 2000 vahvisti edelleen näiden politiikkojen yhteenkuuluvuutta.

Tämän kehityksen rinnalla työvoimapolitiittiseen keskusteluun on tullut uusia käsitteitä, kuten välityömarkkinat, joilla tarkoitetaan työttömyyden ja avointen työmarkkinoiden väliin sijoittuvia palveluja. Välityömarkkinoiden käsite on uusi suomalaisessa työvoimapolitiikassa. Ensimmäisen kerran välityömarkkinoiden käsite tuli suomalaiseen työvoimapolitiikkaan vuonna 2006 työministeriön asettaman työryhmän raportissa. Välityömarkkinoista ei ole aikaisemmin tehty tutkimuksia. Aktivointipolitiikan vaikutuksia ja kehitystä sekä sosiaaliturvaetuksien muutoksia on tutkittu hyvinkin paljon Euroopan Unionin jäsenmaissa.

Tutkimukseni kohteena ovat aktivointipolitiikka ja välityömarkkinat neljässä eurooppalaisessa hyvinvointivaltiossa: Suomessa, Iso-Britanniassa, Alankomaissa ja Saksassa. Tutkimukseen mukaan valitut maat edustavat eri hyvinvointivaltiomalleja. Tutkimuksessa vertaillaan tutkimuksen kohdemaiden aktivointipolitiikan kehitystä vuosien 1990 ja 2010 välisenä aikana sekä Euroopan

Unionin vaikutusta maiden aktivointipolitiikkaan. Lisäksi tutkimuksessa vertaillaan tutkimuksen kohdemaiden välityömarkkinoiden työttömille tarjoamia tukia ja palveluja sekä sosiaalityön osuutta ja hyvinvointivaltioregiimien vaikutusta välityömarkkinoiden tuissa ja palveluissa. Tutkimusaineisto koostuu aihetta koskettavista tieteellisistä julkaisuista, Suomen hallitusten ohjelmista sekä tutkimuksessa mukana olevien maiden ministeriöiden internet-kotisivuilta kerätystä tiedosta. Aineiston analysointi perustuu vertailevan tapaus- ja regiimitutkimuksen yhdistelmään.

Tutkimus etenee siten, että *toisessa* luvussa syvennyttään välityömarkkinoiden käsitteeseen ja määritellään tarkemmin, mitä välityömarkkinoilla tarkoitetaan. Samassa luvussa tarkennetaan välityömarkkinoiden käsitteen yhteyttä Suomessa toteutettuun aktiiviseen työvoima- ja sosiaalipolitiikkaan. *Kolmannessa* luvussa käsitellään aktivointipolitiikan historiaa ja tavoitteita sekä siihen kiinteästi liitettyjen aktiivisen työvoima- ja sosiaalipolitiikan kohderyhmiä ja toimenpiteitä. Luvussa tarkastellaan myös aktivointipolitiikan vaikutusta sosiaalityöhön. *Neljännessä* luvussa esitellään eurooppalaiset hyvinvointivaltiomallit Esping-Andersenin (1990) regiimiteorian mukaisesti, sillä näitä malleja edustavat tutkimuksessa mukana olevat Euroopan Unionin jäsenvaltiot. *Viidennessä* ja *kuudennessa* luvussa käsitellään päätöksentekoa Euroopan Unionissa. Luvuissa tuodaan esille EU:n työllisyysstrategian kehittyminen ja sen tavoitteet. Lukujen tarkoituksena on valottaa EU:n ohjausvälineiden sekä työllisyysstrategiaprosessin vaikutusmekanismia jäsenvaltioiden työvoimapolitiikkaan. *Seitsemännessä* luvussa esitellään tutkimustehtävät, tutkimuksessa käytetty aineisto sekä tutkimusmenetelmä. Luvussa kerrotaan tutkimuksen toteutus sekä tapa, jolla tutkimuksen tulokset esitetään.

Tutkimuksen seuraavissa luvuissa esitetään tulokset. *Kahdeksannessa* luvussa kerrotaan tutkimuksen kohdemaiden aktivointipolitiikan kehittyminen 1990-luvun alusta lähtien vuoteen 2010. Aktivointipolitiikan kehittyminen esitetään kronologisessa järjestyksessä maittain. *Yhdeksännessä* luvussa vertaillaan aktivointipolitiikan kehitystä tutkimuksen kohdemaiden kesken. *Kymmenennessä* luvussa esitellään tutkimuksen kohdemaiden välityömarkkinoiden työttömille tarjoamia tukia ja palveluja. *Yhdennessätoista* luvussa vertaillaan tutkimuksen kohdemaiden välityömarkkinoita. Viimeinen eli *kahdestoista* luku on tarkoitettu kokoavaksi ja pohdiskeleväksi luvuksi, jossa tiivistetään tutkimuksen johtopäätökset.

2 Välityömarkkinat

2.1 Välityömarkkinoiden käsitteen synty

Välityömarkkinat on Suomessa varsin uusi käsite, jonka juuret on 1990-luvun lopun eurooppalaisessa yhteiskuntapoliittisessa keskustelussa globalisaation, työmarkkinoiden ja työelämän muutoksen vaikutuksista yksilöihin ja yhteiskuntaan. Tematiikaltaan välityömarkkinoita varsin lähellä oleva yhteiskuntatieteellisesti painottunut käsitteellistäminen ja tarkastelu ovat koskeneet siirtymien työmarkkinoita jo selvästi aiemmin. (Suikkanen 2008, 1–2.) Saksalainen Günther Schmid loi teorian siirtymien työmarkkinoista (Transnational labour markets=TLM) 1990-luvun alussa. Teoriassa työmarkkinoita tarkastellaan yksilön elämänsä siirtymien näkökulmasta. Teoria sisältää viisi erilaista siirtymää, jotka ovat luonteeltaan epävakaita ja kaksisuuntaisia. Siirtymät ovat: siirtymät koulutuksesta työhön, työstä työhön, kotitaloudesta työhön, työllisyydestä työttömyyteen ja työllisyydestä eläkkeelle. Jokainen siirtymä sisältää riskejä sekä yksilön, että yhteiskunnan näkökulmasta. Riskien minimoiminen tuottaisi paremmin toimivat ja sekä yksilöä että yhteiskuntaa hyödyttävät työmarkkinat. Hyvin toimivat siirtymien työmarkkinat luovat “sosiaalisia siltoja” helpottamaan siirtymiä ei-palkkatyön ja palkkatyön välillä. (Suikkanen 2008, 3–4; Räisänen & Schmid 2008, 11–12.)

Räisänen ja Schmid (2008, 36–37) näkevät siirtymien työmarkkinat myös muiden kuin työttömien ja työllisten välisenä toimintakenttänä, jossa palkkatyö, kuntoutuminen, kotona tehtävä työ sekä koulutus ja opiskelu voivat vuorotella joustavasti yksilön elämäntilanteen mukaan. Heidän mukaansa siirtymien tukeminen ja riskien minimoiminen tuottaisivat hyvää sekä yksilölle, työnantajalle että yhteiskunnalle. Toimivat siirtymien työmarkkinat vähentäisivät tuloloukkujen passivoivaa vaikutusta, palveluiden väliin putoamista sekä syrjäytymistä koulutuksesta ja työmarkkinoilta tarjoten mahdollisuuden jatkuvaan osaamisen kehittämiseen ja työ- ja toimintakyvyn ylläpitämiseen.

Suikkanen (2008,1) toteaa, että Suomessa keskustelua siirtymien työmarkkinoista on käyty rinnakkain välityömarkkinoista käytyjen keskustelujen kanssa. EU:n toimenpide ohjelmissa käsite välityömarkkinat ja siihen liittyvä toiminta alkoi varsinaisesti näkyä vuonna 2007 alkaneella ohjelmakaudella. Voidaankin katsoa, että Suomessa välityömarkkina-ajatuksen taustana ovat Euroopan Unionin jäsenvaltioiden politiikkaa ohjaavat EU:n yhdenmetyt suuntaviivat 2005–2008

jäsenvaltioiden työllisyys- ja talouspolitiikan kehittämiseksi. EU:n neuvoston (EU:n virallinen lehti 2005) hyväksymät suuntaviivat edellyttävät osallisuutta edistävien työmarkkinoiden kehittämistä helpottamalla työnhakijoiden työnsaantia, ehkäisemällä työttömyyttä ja varmistamalla, että työttömäksi joutuneet henkilöt pysyvät kiinteässä yhteydessä työmarkkinoihin, ja parantamalla heidän työllistettävyyttään. Tämä edellyttää työmarkkinoilla olevien esteiden purkamista avustamalla tehokkaasti työnhaussa, helpottamalla koulutuksen ja muiden aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden saatavuutta, lisäämällä työnteon kannattavuutta sekä poistamalla köyhyys-, työttömyys- ja työelämän ulkopuolella oloon liittyvät loukut. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä heikommassa asemassa sekä työvoiman ulkopuolella olevien, mukaan lukien vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työmarkkinoille osallistumisen edistämiseen muun muassa kasvattamalla osuuskuntien, yhdistyksien sekä säätiöiden toimintaa, laajentamalla sosiaalipalveluja sekä kehittämällä uusia työllistämismahdollisuuksia.

2.2 Mitkä ihmeen välityömarkkinat?

Suomessa välityömarkkinoiden käsite esiintyi ensimmäisiä kertoja Tupo 2 -työryhmän (Väyliä työhön, 2006) mietinnössä. Työministeriön asettaman kolmikantaisen työryhmän tavoitteena oli valmistella työllistymistä helpottavia ja työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamista parantavia aktiivitoimenpiteitä. Työryhmä on esittänyt mietinnössään välityömarkkinoiden luomista. Työryhmän mukaan avoimien työmarkkinoiden ja työttömyyden välissä olevia tuettuja välityömarkkinoita on edelleen tarpeen voimakkaasti vahvistaa. Välityömarkkinoilla tarjottaisiin tuettuja työ- ja aktivointipaikkoja henkilöille, joiden työttömyys johtuu ensisijaisesti työvoiman tarpeen vähäisyydestä ja pitkäkestoisen työttömyyden aiheuttamista ongelmista. Pääasiallisena kohderyhmänä olisivat henkilöt, joiden toimintakyky on alentunut sosiaalisista syistä. Kyseessä olisivat työmarkkinoilta syrjäytyneet henkilöt, joiden toimintakyky, motivaatio ja sosiaalinen selviytyminen ovat heikentyneet pitkäaikaisen työttömyyden seurauksena. Useimmiten keskeinen tunnusmerkki on puutteellinen ja vanhentunut koulutus työmarkkinoiden tarpeisiin nähden. Henkilöillä voi olla myös elämänhallintaan liittyviä ongelmia, taipumusta päihteiden liikakäyttöön tai lieviä mielenterveyden ongelmia, mutta ne eivät ole pääasiallisena syynä työttömyydelle. Välityömarkkinoilla parannettaisiin osaamista ja työkykyä, jotta siirtyminen avoimille työmarkkinoille olisi helpompaa. Osalle työnhakijoista välityömarkkinat tarjoaisivat kuitenkin pysyväisluonteisen työmahdollisuuden. (Väyliä työhön 2006, 30.)

Muutamia vuosia aikaisemmin sosiaali- ja terveysministeriö oli asettanut työryhmän, jonka tehtävänä oli esittää keinoja edistää vaikeasti työllistyvien työllistymistä ja sosiaalista kuntoutusta. (Sosiaalisen työllistämisen työryhmän raportti, 2004). Työryhmä totesi, että vaikeasti työllistyvien työllistämiseksi on käytettävissä monipuolinen palvelu- ja tukivalikoima. Palvelu- ja tukijärjestelmä on kuitenkin vuosien kuluessa ja asteittaisen kehittämisen seurauksena rakentunut monimutkaiseksi, sektoroituneeksi ja lukuisia tukimuotoja sisältäväksi kokonaisuudeksi. Ongelmina ovat muun muassa eri ryhmien erilainen asema, toimintojen lyhykestoisuus sekä eri tukimuotojen yhteensovittaminen. Tuetun työn ja työtoiminnan välinen suhde on selkiintymätön ja terminologia vakiintumaton. Eri tukitoimien samankaltaisuus sekä sosiaalihuollon ja työhallinnon tukitoimien rajapintojen selkiintymättömyys aiheuttavat resurssien hukkakäyttöä. Työryhmä ehdotti, että vaikeasti työllistyvien palvelu- ja tukijärjestelmien uudistus- ja kehittämistyö tulisi painottua nykyisten palvelu- ja tukimuotojen kehittämiseen, niiden välisten suhteiden sekä lainsäädännön selkeyttämiseen, eri sektoreiden välisen yhteistyön vahvistamiseen sekä hyvien työllistämismallien ja käytäntöjen vakiinnuttamiseen ja levittämiseen. (Sosiaalisen työllistämisen työryhmän raportti. 2004, 42–43) Lampisen (2009, 8) mukaan Tupo-2 työryhmän muistio esitykset olivat keskeisessä asemassa markkinoitaessa välityömarkkinoiden käsite ja toiminta suomalaisen työ- ja sosiaalipoliittiseen keskusteluun, joka laajeni valtakunnalliseksi kehittämistoiminnaksi ennen kaikkea vuonna 2007 alkaneen uuden Euroopan sosiaalirahastokauden myötä.

Euroopan sosiaalirahaston ohjelmakausi aloitti lukuisia maakunnallisia projekteja, joiden tavoitteena oli välityömarkkinoiden kehittäminen alueellisista lähtökohdista. Ohjelmakausi lisäsi myös innostusta välityömarkkinoiden käsitteen määrittelemiseksi. Määritelmät voidaan jakaa metatason määritelmiksi, jotka ovat luonteeltaan poliittis-hallinnollisia sekä mikrotason määritelmiksi, joilla tarkoitetaan välityömarkkinoilla olevia yksilöitä sekä tukia ja palveluita.

Vuorelan (2008, 72.) mielestä välityömarkkinoilla tarjotaan aktiivisen työvoima- ja sosiaalipoliittikan työmahdollisuuksien lisäksi työhön sijoittamista edistäviä ja työssä selviytymistä tukevia palveluja. Työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle kuuluvat aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet ja sosiaali- ja terveysministeriön vastuulle aktiivisen sosiaalipoliittikan toimenpiteet. Työ- ja elinkeinoministeriön osuutta on kutsuttu siirtymätyömarkkinoiksi ja sosiaali- ja terveysministeriön osuutta välittäviksi työmarkkinoiksi. Jolkkosen ja Roivaksen (2008, 14) mukaan välityömarkkinat ovat työllistymisen ja työttömyyden välinen kenttä. Se on termi, jonka määrittely perustuu pitkittyvän työttömyyden hoidon hallinnollisiin ja poliittisiin tavoitteisiin ja pitkäaikaistyöttömyyden katkaisemiseen ja vähentämiseen erilaisten kehittämisohjelmien avulla.

Välityömarkkinoiden keskeisenä toimintaperiaatteena ovat aktiiviset työvoimapolitiittiset toimenpiteet.

Välityömarkkinoilla tarkoitetaan avointen työmarkkinoiden ja työttömyyden väliin sijoituvia työskentelymahdollisuuksia, joista työttömälle maksetaan korvauksia. Välityömarkkinat tarjoavat asiakkaalle ensisijassa mahdollisuuden edetä avointen työmarkkinoiden työpaikkoihin (=siirtymätyömarkkinat), mutta toisaalta vaihtoehdon pitkäaikaistyöttömyydelle (=välittävät työmarkkinat). Asiakkaan etäisyys avoimista työmarkkinoista ja hänen palvelutarpeensa määrittävät sen, sijoittuuko hän siirtymätyömarkkinoille vai välittävälle työmarkkinoille. Siirtymätyömarkkinoilla on tarjolla palkkatuetta työtä ja työmarkkinatoimenpiteitä: työharjoittelua ja työelämävalmennusta. Palkkatuetun työn ja työmarkkinatoimenpiteiden tavoitteena on parantaa työttömien osaamista ja ammattitaitoa ja näin edistää asiakkaan pääsyä avoimille työmarkkinoille. Välittävät työmarkkinat muodostuvat aktiivisen sosiaalipolitiikan toimenpiteistä. Niiden tarkoituksena on ylläpitää asiakkaan toimintakykyä, parantaa elämänhallintaa ja luoda edellytyksiä työllistymiselle. (Kerminen 2007,12; Sarvimäki & Kolttola 2007,13.)

Työ- ja elinkeinoministeriön (Välityömarkkinat 2008) kotisivuilla välityömarkkinat on määritelty seuraavasti:

”Välityömarkkinoilla tarjotaan työskentelymahdollisuuksia henkilölle, joilla on eri syistä vaikeuksia sijoittua työhön avoimille työmarkkinoille (=työmarkkinat, joilla palkkakustannuksiin ei käytetä yhteiskunnan taloudellista tukea). Välityömarkkinoilla tarjotaan aktiivisen työvoima- ja sosiaalipolitiikan työmahdollisuuksien lisäksi työhön sijoittamista edistäviä ja työssä selviytymistä tukevia palveluja. Työmarkkinatoimenpiteiden (työharjoittelu ja työelämävalmennus) ja palkkatuen työn tavoitteena on parantaa ammattitaitoa, osaamista ja työmarkkina-asemaa ja näin edistää pääsyä avoimille työmarkkinoille. Aktiivisen sosiaalipolitiikan (esimerkiksi kuntouttava työtoiminta ja sosiaalihuollon mukainen työtoiminta) tavoitteena on ylläpitää henkilöiden toimintakykyä ja parantaa elämänhallintaa ja näin luoda edellytyksiä siirtymiselle välityömarkkinoille tai suoraan avoimille työmarkkinoille. Aktiivisen sosiaalipolitiikan toimenpiteet kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle ja aktiivisen sosiaalipolitiikan sosiaali- ja terveysministeriölle”

2.3 Välityömarkkinoiden käsitteen kritiikki

Suikkanen (2008) on välityömarkkinaselvityksessään kritisoinut välityömarkkinoiden käsitettä. Hän suosittelee, että hallitus ja ministeriöt omissa ohjelmissaan luopuvat siitä riittämättömänä

kuvaamaan työmarkkinoiden muutostilanteessa ja alkavat problematisoida kehitettävää toimintapolitiikkaa “muutosten ja mahdollisuuksien” -käsitteen avulla. Suomalainen välityömarkkina-ajattelu on ongelmakeskeistä ja ulottuu jopa yksilötasolle. Suikkanen suosittelee laajan eurooppalaisen määritelmän käyttöä, jossa kyse on työmarkkinoiden kokonaisvaltaisesta kehittämisestä ja turvallisten siirtymien varmistamisesta. Tällöin toiminta on luonteeltaan yhteiskuntapoliittista ja ennakoivaa, kun taas suomalaisen välityömarkkina tulkinnan mukaan kyse on pääsääntöisesti työvoimapolitiitisesta ja korjaavasta lähestymistavasta. (Emt., 39–42.)

Mattilan (2007, 37) mukaan välityömarkkina käsite on luonteeltaan poliittis-hallinnollinen eikä sille ole vastinetta tieteellisessä kirjallisuudessa. Välityömarkkinoiden käsitettä käytetään väljästi kokoavana metakäsitteenä kuin myös työllisyystoimintaa suuntaavana ja kehittäväenä instrumentaalisenä käsitteenä. Välityömarkkinoiden käsitteellä on tehty yhä selkeämpää eroa siirtymätyömarkkinoiden ja välittävien työmarkkinoiden kesken, millä kuitenkin muodostetaan uudenlaisia sosiaalisia jakoja. Sosiaalipoliitikan kannalta vaikuttaa arveluttavalta, että työttömät luokitellaan sen mukaan, miten he pystyvät osallistumaan tuottavaan työhön. Mattila pelkää, että työvoimapolitiikassa on meneillään eräänlainen ajattelutavan muutos: puutteiden arvioinnista työkyvyn ja osaamisen näkyväksi tekemiseen. Hän toteaa, että kehittyvän ajattelutavan mukaan työnantajat eivät ole niinkään kiinnostuneita työvoiman toimintakyvyn rajoitteista vaan työvoiman vahvuuksien liittämistä tuottavuuteen. Tällainen kehityskulku saattaa myötävaikuttaa ihmiskäsityksen yksipuolistumiseen. (Emt., 37.)

Mattila nosti esiin avoimilla työmarkkinoilla toimivien työnantajien vaatimukset. Avoimilla työmarkkinoilla toimivat yritykset hakevat taloudellista voittoa toiminnallaan. Tämä asettaa tiettyjä vaatimuksia työllistyvälle työvoimalle, mutta myös työttömille kohdennetuille palveluille. Avoimilla työmarkkinoilla kysyntä ja tarjonta tulisi kohdata, mutta kaikki työnhakijat eivät kuitenkaan työllisty avoimille työmarkkinoille ja heille tulisi rakentaa palveluja välityömarkkinoille.

Suikkanen ja Mattila mukaan välityömarkkinoiden käsitteestä tulisi luopua, koska se kaventaa työvoimapolitiikan kehittämistä. Heidän mukaansa välityömarkkinoiden käsite kiinnittyy liiaksi työttömien saamiseksi takaisin avoimille työmarkkinoille, joka johtaa avointen työmarkkinoiden ulkopuolella olevien henkilöiden luokitteluun sekä muiden siirtymien kehittäminen unohtuu. Välityömarkkinoiden käsitteen käytössä onkin vaarana, että se ymmärretään pelkästään työkuuntoisia työttömiä koskevana tukina ja palveluina. Näiden toimien tavoitteena olisi pelkästään työttömän

sijoittaminen avoimille työmarkkinoille. Jos toimenpide ei johdakaan työllistymiseen avoimille työmarkkinoille, johtaa se edelleen välityömarkkinoiden käsitteen kaventumiseen ja työttömät ymmärtävät välityömarkkinoiden käsitteen pelkästään palkkatukityönä tai työskentelynä sosiaalisissa yrityksissä. Vaarana on myös, että käsite ymmärretään pelkästään työllistymistä edistävinä toimenpiteinä, vaikka joillekin henkilöille työskentely välityömarkkinoihin kuuluvissa sosiaalisissa yrityksissä on ainoa realistinen vaihtoehto.

Työ- ja elinkeinoministeriön välityömarkkinoiden määritelmän mukaan välityömarkkinoiden tarjoamien palveluiden tarkoituksena on edistää henkilön siirtymistä avoimille työmarkkinoille. Koska vertailen tutkimuksessani eurooppalaisia välityömarkkinoita, tukeudun tutkimuksessani ministeriön välityömarkkinoiden määritelmään. Tässä tutkimuksessa välityömarkkinat koostuvat työttömille suunnatuista aktiivisen sosiaalipolitiikan ja aktiivisen työvoimapolitiikan muodostamista tuista ja palveluista, jotka jäävät työttömyyden ja avointen työmarkkinoiden väliin.

3. Aktivointipolitiikka

Työttömien sekä muiden sosiaalisen syrjäytymisen riskiryhmien aktivointi, aktivointipolitiikka ja aktiivinen sosiaalipolitiikka ovat käsitteitä, joita käytetään politiikan uudesta suuntauksesta, jonka tavoitteena on kohderyhmien aikaisempaa tehokkaampi integroiminen työhön. Aktivointi on yleiskäsite, joka kuvaa uutta syrjäytymisen ja työttömyyden vastaista politiikkaa. Pitkäaikaistyöttömyys ja siitä seuraava riippuvuus toimeentuloturvasta pyritään katkaisemaan kuntouttavin ja aktivoivin toimenpitein. Sisällöllisesti aktivointi voi käsittää hyvinkin erilaisia kohderyhmiä, toimenpiteitä ja tavoitteita. (Keskitalo & Mannila 2002, 197.)

Nykyinen aktivoinnin ja workfare-politiikan juuret juontuvat 1970-luvulle, jolloin julkinen keskustelu USA:ssa alkoi lisääntyvässä määrin kohdistua etuuksien väärinkäyttöön. Julkisen mielipiteen käännyttyä etuuksien saajia vastaan seurasi joukko uudistuksia, joissa olennaisina osina olivat työn kannustavuuden lisääminen sekä etuuksien pienenemisen tai menettämisen uhka. Ensimmäiset aktivointitoimenpiteet otettiin käyttöön USA:ssa ja muissa anglosaksissa maissa sekä EU:n jäsenmaissa 1990-luvun alussa. Työttömien aktivointiohjelmat ja sosiaaliturvan muuttaminen osittain vastikkeelliseksi onkin ollut sosiaali- ja työllisyyspolitiikan yleinen trendi monissa Euroopan maissa 1990-luvulta lähtien. (Ala-Kauhaluoma 2005,42; Hämäläinen & Tuomala & Ylikännö 2009, 9.)

Ala-Kauhaluoman (2005, 43) mukaan aktivoinnille ei ole muodostunut yhtä selkeää määritelmää, vaikka aktivointi on viime vuosina ollut politiikan yleinen suuntaus lähes kaikkialla. Käsitteen alla kulkevassa politiikassa on eri maissa selkeitä yhteisiä trendejä, mutta aktivointiohjelmien painotus ja sisältö vaihtelevat myös maittain. Tämä johtuu kansallisen hyvinvointipolitiikan perinteestä sekä erilaisista käsityksistä syrjäytymisen syistä. Aktivointiohjelmiin sisältyy perinteisiä aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä, kuten tukityötä, työharjoittelua tai koulutusta. Erilaisten koulutus- ja työohjelmien tavoitteena on pitkällä tähtäimellä edistää avoimille työmarkkinoille sijoittumista. Uudessa merkityksessä aktiivinen sosiaalipolitiikka tarkoittaa sitä, että toimeentuloturvan ehtona on osallistuminen aktivoiviin ja työllistäviin toimenpiteisiin. Osallistuminen toimenpiteisiin ei ole vapaaehtoista vaan toimeentuloturvasta tulee osittain vastikkeellista ja ehdollista. (Ala-Kauhaluoma & Keskisalo & Lindqvist & Parpo 2004, 27.)

Tässä tutkimuksessa aktivointipolitiikalla tarkoitetaan sekä aktiivisen työvoimapolitiikan että aktiivisen sosiaalipolitiikan toimenpiteitä. Aktivointipolitiikan toimenpiteillä tarkoitetaan kannustimia ja velvoitteita, joilla maat ovat pyrkineet lisäämään työttömien työllistymistä. Kuivalaisen (1999, 20) mukaan velvoittamisella tarkoitetaan tuen saajan velvollisuutta ottaa osaa eri toimenpiteisiin tuen saannin ehtona. Kannustimilla pyritään tuen saajan aktivointiin ”porkkanoiden” avulla. Antamalla ”porkkanoita” tuen saajille pyritään tekemään aktivointitoimenpiteet ja työnteke houkutteleviksi.

3.1 Aktiivinen työvoimapolitiikka

Koistisen (1999, 325) mukaan aktiivisen työvoimapolitiikan juuret ovat Ruotsissa. Rehn ja Mander kehittävät 1950-luvulla mallin aktiivisesta työvoimapolitiikasta. Mallissa korostettiin aktiivisia toimia työmarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi. Julkunen (2001, 183) toteaa, että pohjoismaiseen hyvinvointivaltiomalliin liitetään usein vahva aktiivinen työvoimapolitiikka, joka parhaiten toimii Ruotsissa. Kautto (2004, 25) painottaa myös, että Ruotsi on aktiivisen työvoimapolitiikan pioneeri. Ruotsista aktiivisen työvoimapolitiikan malli levisi muihin Pohjoismaihin ja Euroopan unionissa juuri Pohjoismaita pidetään aktiivisen työvoimapolitiikan hyvinä esimerkkeinä. Koistinen (1999, 326) korostaa, että poliittisessa keskustelussa aktiivinen työvoimapolitiikka tuntuu korostuvan talouden laskusuhdanteen ja korkean työttömyyden oloissa.

Ahon ja Arnkilin (2008, 47) mukaan 1980-luvulta alkaen Euroopassa sai kasvavaa kannatusta ajattelu, joka vaati työvoimapolitiikan painotuksen siirtämistä passiivisesta turvasta enemmän aktiivisen politiikan suuntaan. Aikaisemman työvoimapolitiikan katsottiin olleen passivoivaa ja työttömiä olisi aktivoitava. Nykyisin huomio työvoimapolitiikassa päätöksistä kohdistuu siihen, seuraako politiikasta työttömien passivoituminen vai aktivoituminen. Aho ja Arnkil (2008, 47) toteavat, että aktiivisen työvoimapolitiikan asemesta nykyisin puhutaankin usein aktivointipolitiikasta.

Aktiivinen työvoimapolitiikka on osa monien politiikkojen muodostamaa kokonaisuutta. Aktiivisen työvoimapolitiikan strategia on muuttanut työvoimapolitiikan tavoitteet sosiaalisista taloudelliseksi. Aktiivinen työvoimapolitiikka on nostanut työvoimapolitiikan keskeiseen asemaan talouspolitiikan toteuttamisessa. Työvoimapolitiikalla on keskeinen tehtävä niin työllisyyden takaamisessa, inflaation hillinnässä kuin taloudellisen kasvun edistämisessä. Aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitteet suhdanne- ja rakennepolitiikassa ovat talouspoliittisia tavoitteita, mutta ne ovat samalla myös sosiaalipoliittisia tavoitteita. Täystyöllisyys, työttömyyden vähentäminen lyhyellä ja pitkällä aikavälillä sekä työllisyyden lisääminen ovat perusteiltaan juuri sosiaalisesti motivoituja tavoitteita. Yksilöiden sopeutumisen takaaminen työmarkkinamuutoksiin on sosiaalinen tavoite, mutta sitä perustelee taloudellinen pyrkimys kasvun edistämiseen. Sosiaalisesti motivoituilla tehtävillä on myös taloudellista merkitystä. Kun tehtävien sosiaalinen luonne kasvaa, niin samalla kasvaa yhteistyön tarve muiden politiikanlohkojen kanssa. Suhdannepolitiikassa aktiivisen työvoimapolitiikan yhteistyökumppaneina ovat valtion yleinen talouspolitiikka sekä työmarkkinaosapuolet ja näiden harjoittama palkkapolitiikka. Rakennepolitiikassa yhteistyö kattaa elinkeinopolitiikan sekä koulutuspolitiikan. Työvoiman sopeuttaminen työmarkkinoiden muutokseen edellyttää työvoimapolitiikalta yhteistyötä myös sosiaalipolitiikan kanssa. (Heinonen & Hämäläinen & Räisänen & Sihto & Tuomala 2004, 69.)

Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet vaihtelevat maittain. Euroopan unionin jäsenmailla on käytössään laaja valikoimia erilaisia aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä ja ohjelmia. Kluve (2006, 4–5.) on tutkinut Euroopan unionin jäsenmaiden käyttämiä aktiivisen työvoimapolitiikan ohjelmia. Hän jakaa ohjelmat kuuteen pääryhmään: 1) Työvoimakoulutus, joka voi tarjota sekä yleistä koulutusta että ammatillisten taitojen parantamiseen tähtäävää koulutusta. Tarkoituksena on parantaa työllistettävyyttä ja edistää työnhakutaitoja. Kluve toteaa, että työvoimakoulutus koostuu aktiivisen työvoimapolitiikan perinteisistä toimenpiteistä. 2) Yksityisen sektorin kannustinohjelmat, jotka käsittävät palkkatuen suoraan työnantajalle tai taloudellisen kannusteen työnhakijalle, jos hän

työllistyy. Lisäksi tähän ryhmään kuuluu niin sanottu starttiraha työttömälle, joka aloittaa oman yrityksen. 3) Julkiselle sektorille työllistävät ohjelmat muodostuvat toimenpiteistä, jotka on tarkoitettu vaikeasti työllistyville henkilöille. Toimenpiteiden tarkoituksena on pitää työttömät yhteydessä avoimiin työmarkkinoihin sekä parantaa elämänhallintaa. 4) Palveluihin ja sanktioihin kuuluvat kaikki toimenpiteet, joiden tarkoituksena on tehostaa työn etsinnän tuloksellisuutta. Toimenpiteet sisältävät työnhakuvalmiuksia parantavia kursseja, starttipajoja, ammattilaisten ohjausta, neuvontaa ja valvontaa sekä sanktioita, jos työnhakija kieltäytyy noudattamasta työvoimaneuvojan vaatimuksia. 5) Nuorille tarkoitettu ohjelmat, Klujen mukaan nuoret ovat aktiivisen työvoimapolitiikan pääkohderyhmä. Nuorille tarkoitettujen ohjelmien sisältävät koulutusta, palkkatuetta työtä ja työn etsintä palveluja. 6) Vajaakuntoisten ohjelmat, jotka sisältävät ammatillista kuntoutusta, suojatyötä tai yksilöllistä palkkatuetta työtä fyysisesti, henkisesti tai sosiaalisesti sairaille henkilöille. Klujen mukaan työvoimakoulutuksesta, palkkatuetusta työstä ja suoraan työllistymiseen kannustavista toimenpiteistä käytetään nimitystä ”porkkana”. Tukien menettämällä uhkailua sekä sopimattomasta käytöksestä määrättyjä sanktioita kutsutaan ”kepiksi” (Kluve 2006, 4–5.)

3.2 Aktiivinen sosiaalipolitiikka

Aktiivisen sosiaalipolitiikan käsite on aikaisemmin yhdistetty sosiaalidemokraattiseen ideologiaan. Sosiaalidemokraattisen ideologian mukaan talouskasvu luo mahdollisuuksia aktiiviselle sosiaalipolitiikalle. Aktiivisella sosiaalipolitiikalla voidaan vähentää sosiaalista eriarvoisuutta, luoda solidaarisuutta yhteiskuntaan ja lisätä yksilöiden osallisuutta (Raunio 1990, 99, 134.)

Helne (2003, 58) toteaa, että puhe aktiivisesta sosiaalipolitiikasta sai entistä uusliberalistisemmän sävyn 1990-luvulla. Kansainvälisissä järjestöissä (kuten OECD:ssä) ja Euroopan unionissa on keskusteltu työnteon kannustavuudesta sekä aktivoinnista ja pyritty kohti työllisyysystävällisempää sosiaaliturvaa. Tavoitteena on, että mahdollisimman harvat ihmiset eläisivät sosiaaliturvan varassa. Uudessa merkityksessä aktiivinen sosiaalipolitiikka tarkoittaa sitä, että toimeentuloturvan ehtona on osallistuminen aktivoiviin ja työllistäviin toimenpiteisiin. Aktiivisen sosiaalipolitiikan toimenpiteiden tavoitteet ovat työn velvoitteita korostavia, mutta mukana on myös aineksia inhimillisen pääoman lähestymistavoista. Osallistuminen toimenpiteisiin ei ole vapaaehtoista vaan toimeentuloturva on osittain vastikkeellista ja ehdollista. (Ala-Kauhaluoma ym. 2004, 27; Karjalainen 2008, 14.)

Aktiivisen sosiaalipolitiikan periaatteissa korostuu työnteon ensisijaisuus oman elatuksen hankkimisessa sekä yhteiskunnan velvollisuus kehittää tuki- ja palvelujärjestelmiä yksilöiden aktivoitumista ja aktiivisena pysymistä tukeviksi. Lisäksi periaatteisiin sisältyy vaatimus työnteon kannattavuuden parantamiseksi sekä suositus aktiivisen sosiaalipolitiikan kehittämiseksi nykyistä sosiaaliturvan rahoitusjärjestelmää uudistamalla. Aktiivisen sosiaalipolitiikan keskeinen tavoite onkin parantaa syrjäytymisvaarassa olevalle työttömälle annettavia palveluja. (Heikkilä & Keskitalo 2002, 25; Työmarkkinatuen aktivointi-yhteiskuntatakuu pitkäaikaistyöttömille 2005, 16.)

Aktiivisen sosiaalipolitiikan käsite on monessa mielessä pulmallinen, sille ei ole olemassa yksiselitteistä määritelmää. Sen sisältö on nykyään tapana tulkita varsin laajasti, sillä viitataan kattavasti erilaisiin työllistymistä ja omatoimisuutta edistäviin toimenpidekokonaisuuksiin tai eri hallinnonalojen entistä tehokkaampaan yhteistyöhön työttömien työmahdollisuuksien edistämiseksi. (Lahti 2007, 197.) Karjalainen (2008, 14) korostaa, että aktiivisen sosiaalipolitiikan tavoitteiden ohjaamina sosiaali- ja terveydenhuolto asettuu yhteistyösuhteeseen työhallinnon ja muiden aktiivitoimijoiden kanssa. Asetelma on haasteellinen, sillä työhallinto ja talouselämä tavoitteineen tulevat hyvin lähelle sosiaalihuoltoa ja sosiaalityötä.

3.3 Sosiaalityö ja aktivointipolitiikka

Perinteellisesti aktivointipolitiikka on ollut työvoimapolitiikan aluetta, mutta 1990-luvun lopulla työttömien aktivointi on laajentunut sosiaalipolitiikkaan ja sen myötä myös sosiaalityöhön (Heikkilä & Keskitalo 2002, 17). Perussosiaalityötä muokannut aktiivinen sosiaalipolitiikka tuli Suomeen Euroopasta 1990-luvulla. Aktivoinnin ja aktiivisen sosiaalipolitiikan aate ja tehtävät kuljetettiin suomalaiseseen sosiaalityöhön lainsäädännön kautta. Vuoden 1998 alussa voimaan tullut laki toimeentulotuesta (1412/1997) rakensi sillan sosiaalitoimen ja työhallinnon välillä. Lain perusteella sosiaalityöntekijälle tuli oikeus alentaa työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä kieltäytyvän asiakkaan toimeentulotuen perusosaa 20 prosenttia ja toistuvista kieltäytymisistä jopa 40 prosenttia. Tosin jo vuonna 1996 tuli voimaan säädös, joka mahdollisti toimeentulotuen alentamisen 20 prosentilla, jos hakija ilman hyväksyttävää syytä kieltäytyy työ tai koulutustarjouksesta. Säädös sisältyy myös vuonna 1998 voimaan tulleeseen lakiin toimeentulotuesta. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) tuli voimaan vuonna 2001. Laki vahvisti sosiaalitoimen ja työhallinnon yhteistä toimintaa. Aktivointisuunnitelmien tekeminen työttömille määriteltiin sosiaalitoimen ja työhallinnon yhteiseksi tehtäväksi. Lisäksi lain mukaan

työttömille suunnatusta kuntouttavasta työtoiminnasta tuli uusi kunnallinen sosiaalipalvelu. Vuonna 2003 toimeentulotukilakiin tehtiin lisäys (2a §), jonka perusteella työttömälle henkilölle asetettiin velvollisuus ilmoittautua työnhakijaksi toimeentulotuen perusosan alentamisen uhalla. Lisäksi vuonna 2006 toteutetussa työmarkkinatukiudistuksessa muutettiin työmarkkinatuen ja toimeentulotuen rahoitusta koskevaa lainsäädäntöä. Lain (Laki työttömyysturvan muutoksesta 1217/2005) tarkoituksena oli kannustaa kuntia ja suunnata sosiaalityötä tehokkaaseen työttömyyden hoitoon.

Raunion (2009, 280) mukaan aktivoinnilla voidaan lievittää etenkin nuorten työttömien ja vaikeasti työllistyvien syrjäytymistä. Yhteiskuntapoliittisessa keskustelussa työttömien aktivoimista pidetään tavoiteltavana asiana sekä työttömille että yhteiskunnalle. Aktivoinnin on kuitenkin todettu merkitsevän työttömiin kohdistuvaa kurinpitoa ja kontrollia sekä sosiaalisten oikeuksien kaventamista. Sosiaalityössä tulisi kiinnittää huomiota myös siihen, että yhteiskunnallisen normaaliuden vahvistaminen työntekoon aktivoimisen kautta voi joillakin sosiaalityön asiakkailta johtaa syrjäytymisen syvenemiseen. Aktivointiin osallistumalla sosiaalityö seuloa ne työttömät, jotka ovat palautettavissa yhteiskunnalliseen normaaliuteen niistä, jotka eivät ole palautettavissa. Tällä tavalla toimiessaan aktivoiva sosiaalityö vahvistaa joidenkin ihmisten yhteiskunnallista normaaliutta, mutta samalla syventää joidenkin muiden syrjäytyneisyyttä ja tuottaa yhteiskunnallista toiseutta. Juhila (2008, 80) muistuttaa, että jokaisella huono-osaisella sosiaalityön aikuisasiakkaalla pitäisi olla oikeus tulla kohdelluksi tasapuolisesti. Asiakkaita ei saa luokitella pelkästään aktivointipolitiikan tavoitteiden kautta aktivoitaviksi ja aktivoinnin epäonnistutuessa vastuuttomiksi ja apua ansaitsemattomiksi tai tiukempaa kontrollia vaativiksi kansalaisiksi.

Tuusan (2005, 73) mukaan aktiivisen sosiaali- ja työvoimapolitiikan tehtäväkenttä tarjoaa enemmän mahdollisuuksia kuin uhkatekijöitä sosiaalityölle. Hyvin hoidettuna aktivointipolitiikka lisää asiakkaiden osallisuutta, mutta uhkakuvana on yhteiskunnallisten jakojen syveneminen. Tuusa (2005, 67) toteaa, että aktivointi- ja työllistämisasioiden kautta sosiaalityöntekijät ovat joutuneet arvioimaan uudelleen omaa rooliaan, työmenetelmiään ja työskentelytapojaan. Aktivointityön myötä ajattelutapa asiakastyössä on muuttunut. Asiakkaiden suunnitelmiin on saatu realismia ja visioita siitä, että heidän kanssaan voidaan tehdä aidosti jotain aktivointi- ja työllistymismielessä. Tuusa (2005, 60–62) huomauttaa, että työhallinnossa on paineita edetä asiakastyössä nopeammin ja suoraviivaisemmin kuin sosiaalityössä. Työhallinnon nopeasti muuttuvat poliittis-hallinnolliset painopisteet ja ohjelmat tulevat liian tiukasti ohjeistettuna yksittäisiin asiakastilanteisiin, kun taas

sosiaalitoimella on puolestaan tiukan lakisääteisyysdenkin sisällä asiakastyössä paljon liikkumavaraa.

McDonaldin (2006, 125–128) mielestä aktivointipolitiikka on johtanut siihen, että hyvä kansalainen on aktiivinen kansalainen. Se tarkoittaa, että hän on aktiivinen työmarkkinoilla ja finanssimarkkinoilla. Aktiivinen kansalainen on vastuussa omasta hyvinvoinnistaan. Hän hankkii yksityisen sairaa- ja eläkevakuutuksen sekä käyttää yksityisiä terveyst- ja sosiaalipalveluja. Tämä johtaa siihen, että sosiaalityö keskittyy aktivoimaan niitä henkilöitä, joilla on mahdollisuus aktivoitua. Muut putoavat hyvinvoinnin ulkopuolelle.

Iso-Britanniassa aktivointipolitiikka on saattanut sosiaalityön profession vaikeuksiin. Jordanin (2001, 527–528) mukaan aktivointiohjelmat ovat kaventaneet sosiaalityön tehtäväkenttää, koska maan hallitus ei luota sosiaalityöhön aktivointiohjelmien toteuttajana. Lisäksi aktivointiohjelmat ovat synnyttäneet uuden virkamiesryhmän keskittyessään torjumaan syrjäytymistä pitkälti työn avulla. Jordan toteaa, että perinteisesti vahva sosiaalityö on heikentynyt Iso-Britanniassa. Sosiaalityö tarvitsee uuden identiteetin ja strategian.

Sosiaalityön tulisi muuttaa toimintatapojaan aktivointipolitiikan johdosta. Sosiaalityöstä pitäisi tulla osallistuva ammatti. Sosiaalityöntekijöiden tulisi olla yhteydessä poliittisiin päättäjiin ja pyrkiä osallistumaan päätöksentekoon sekä luomaan niin sanottuja läpäiseviä rajoja muiden ammattiryhmien ja organisaatioiden kanssa, jotka työskentelevät huono-osaisten parissa. Lisäksi uusia yhteistyön muotoja tulisi aktiivisesti tutkia ja kehittää, esimerkiksi yhteiset projektit ja yhteenliittymät muiden ammattiryhmien kanssa. (McDonald 2006, 150.)

Lorenz (2001, 607–608) on pohtinut sosiaalityön vastuuta aktivointipolitiikan toteuttajana. Lorenz toteaa, että eurooppalainen sosiaalityö ei pystynyt valmistautumaan aktivointipolitiikan aiheuttamaan muutokseen. Sosiaalityö on kuitenkin tarttunut haasteeseen ja saavuttanut tärkeän roolin aktivointipolitiikan toimintakentässä. Se on joutunut asemansa saavuttamiseksi ottamaan tehtäväkseen kansalaisten motivoimisen työhön sanktioiden ja kannusteiden avulla. Samalla sosiaalityöhön on tullut tehokkuuden arvioinnin menetelmät.

Sosiaalityö on joutunut uuteen asemaan toimiessaan osana työttömien aktivointijärjestelmää. Tämä sisältää sekä mahdollisuuksia että haasteita. Aktivointipolitiikka on antanut sosiaalityölle merkittävän roolin taistelussa työttömyyttä vastaan. Tämä uusi sosiaalityön yhteiskunnallinen rooli

on antanut sosiaalityölle mahdollisuuden lisätä ammattinsa arvostusta poliittisten toimijoiden silmissä. Aktivoinnin toteuttaminen ei ole kuitenkaan sujunut ilman ongelmia. Poliittiset toimijat odottavat, että sosiaalityö tehostaa toimintojaan taloudellisesti toteuttaessaan aktivointipolitiikkaa. Tämä tapahtuisi työttömien palveluriippuvuutta vähentämällä sekä patistamalla työttömiä omaan aktiivisuuteen, mutta taloudellisen tehokkuuden nousua odotetaan varmasti myös sanktioiden määrän kasvusta. Liiallinen aktivointipolitiikan korostaminen sosiaalityössä voi aiheuttaa sen, että sosiaalityö keskittyy vain aktivoitaviin asiakkaisiin. Tämä taas aiheuttaa asiakkaiden jakaantumista kahteen ryhmään taitojensa ja voimavarojensa pohjalta. Tämä ei ole sosiaalityön periaatteiden mukaista. Tutkimuksessani sosiaalityö on osa aktiivista sosiaalipolitiikkaa, joka virallisen määritelmän mukaan kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön vastuulle.

4 Esping-Andersenin kolme hyvinvointivaltioregiimiä

Gösta Esping-Andersen rakensi vuonna 1990 kuuluisan teorian kolmesta hyvinvointivaltiollisen kapitalismin maailmasta (*The three worlds of welfare capitalism, 1990*). Teorian avulla Esping-Andersen tyypitteli hyvinvointivaltiot kolmeen regiimiin. Regiimit ovat nimeltään liberaali regiimi, konservatiivinen regiimi sekä sosiaalidemokraattinen regiimi. Ensimmäinen regiimi käsittää anglosaksiset maat, toinen Keski-Euroopan maat ja kolmas Pohjoismaat (Esping-Andersen 1990, 26–27.)

4.1 Liberaali regiimi

Liberalistisessa hyvinvointiregiimissä vallitsevina ominaisuuksina ovat tarveharkintaiset tuet, vaatimattomat universaalit tulonsiirrot ja vaatimattomat sosiaalivakuutusjärjestelmät. Etuudet ovat kohdennettu erityisesti kaikkein huono-osaisille. Sosiaaliturvan uudistukset ovat ankarasti rajattu perinteeseen, joka korostaa liberaalia työn etiikkaa. Sen mukaan hyvät sosiaaliavustukset houkuttelevat työntekijöitä valitsemaan sosiaaliavustuksen työn sijaan. Avustusten myöntämiskriteerit ovat sen vuoksi tiukat ja avustukset ovat tyypillisesti vaatimattomia. Etuuksien saamiseen liittyy usein saajan leimautuminen. Valtio edistää markkinariippuvuutta, joko passiivisesti takaamalla vain minimietuudet tai aktiivisesti tukemalla yksityisiä sosiaalipalveluja. Seurauksena on, että tämän tyyppin regiimi minimoi dekommodifikaation vaikutusta ja rajaa tehokkaasti sosiaalisia oikeuksia sekä rakentaa säännönmukaisia sosiaalisia kerrostumia. Regiimi

ylläpitää dualismia valtion sosiaaliavustuksen saajien ja muun väestön välillä. Regiimiin kuuluvat valtiot ovat USA, Kanada, Australia, Uusi-Seelanti, Sveitsi (Esping-Andersen 1990, 26–27, 74.) Esping-Andersen (1999, 79) on myöhemmin liittänyt regiimiin kuuluviksi valtioiksi myös Iso-Britannian ja Irlannin.

Esping-Andersenin (1990, 177, 197–217) mukaan liberalistisessa regiimissä julkisten palveluiden menot ovat alhaiset ja kotitalouksien verotusprosentti on matala. Työmarkkinat joustavat ja uusia työpaikkoja syntyy. Taloudelliseen kasvuun tarvittavat edellytykset ovat olemassa. Palkkaerot ovat suuria ja työntekijäjärjestöjen rooli työmarkkinoilla on heikko. Työtätekevien köyhien määrä on huomattava. Liberaalisessa regiimissä työ on asetettu markkinoille muiden hyödykkeiden tapaan. Valtion sääntely työmarkkinoilla on vähäistä. Työttömyysongelma hoidetaan työn kysynnän ja tarjonnan periaatteella. Sosiaaliturvan minimietuudet takaavat sen, että ennen pitkään hakijalle kelpaa työ kuin työ.

4.2 Konservatiivinen regiimi

Konservatiivinen regiimi on syntynyt erilaisen historiallisen kehityksen tuloksena kuin liberaali regiimi. Regiimille on ominaista kirkon, valtion ja korporaatioiden vahva rooli konservatiivisen arvomaailman ja sosiaalisen rakenteen ylläpitäjänä. Kirkon vaikutus on voimakas ja sen myötä vahva sitoutuminen perinteisen perheellisyyden säilyttämiseen. Sosiaaliset oikeudet ovat vahvat ja ne liittyvät työmarkkina-asemaan. Sosiaalivakuutuksen muodostavat työntekijän yksityinen vakuutus sekä työnantajan maksama vakuutus. Esping-Andersenin mukaan regiimi ylläpitää luokkajakoa ja sen uudelleen jakava vaikutus on merkityksellinen. Perheen sosiaalivakuutus muodostuu miesten työmarkkina-aseman pohjalta ja perheavustukset rohkaisevat naisia kotiäitiyteen. Päivähoito ja vastaavat perhepalvelut ovat huomiota herättävästi alikehittyneet. Konservatiivisessa regiimissä palveluiden subsidiariteetti -periaate korostuu, valtion tuottamiin palveluihin turvaudutaan vain silloin, kun perheen voimavarat huolehtia jäsenistään ovat loppuneet. Regiimiin kuuluvat valtiot ovat Itävalta, Belgia, Ranska, Saksa ja Italia (Esping-Andersen 1990, 27, 74.) Regiimiin on myöhemmin liitetty kuuluvaksi myös Alankomaat ja Japani. Esping-Andersen (1999, 82) perustelee Alankomaiden ja Japanin kuulumista konservatiiviseen regiimiin sillä, että huolimatta sosiaalidemokraattiseen regiimiin liittyvästä vahvasta universalismista Alankomaat on sosiaaliturvaratkaisuissaan voimakkaasti perhekeskeinen. Myös Japanin tapauksessa

perhekeskeisyys luokittelee Japanin pikemminkin konservatiiviseksi kuin liberaaliksi hyvinvointivaltioksi.

Konservatiivisessa hyvinvointimallissa palvelusektori on suppea. Teollisuustyöstä vapautuville työntekijöille ei ole tarjolla työpaikkoja palvelualoilla, koska naiset tekevät paljon palkatonta hoivatyötä kotona. Järjestelmä sallii varsin vaatimattomalla tasolla naisten osallistumisen työelämään. Työpaikkojen varmuudesta ja kohtuullisesta palkkatasosta on tullut työntekijäjärjestöille keskeinen kysymys, koska miehet ovat pääsääntöisesti kantaneet vastuun perheen taloudellisesta toimeentulosta. Näissä olosuhteissa työmarkkinat eivät ole joustaneet ja uusien työpaikkojen synty sekä taloudellinen kasvu on jäänyt vähäiseksi. Korkeat sosiaalimenot rajoittavat julkisten työpaikkojen syntyä. Seurauksena on ollut työllisyysasteen lasku ja varhainen eläkkeelle siirtyminen. Konservatiivisessa mallissa työttömyyteen reagoidaan säätelemällä työvoiman tarjontaa. Keinoina käytetään varhaiseläkkeiden ja kotitöiden lisäämistä sekä työajan lyhentämistä. (Esping-Anderssen 1990, 191–217.)

4.3 Sosiaalidemokraattinen regiimi

Sosiaalidemokraattiselle hyvinvointivaltioregiimille on tyypillistä sosiaalisten oikeuksien universaalisuus ja solidaarisuus sekä suhteellisten runsaat ja kattavat etuudet. Dekommodifikaation aste on korkea. Sosiaaliset oikeudet ja etuudet on ulotettu myös keskiluokkaan. Etuudet ovat pitkälti riippumattomia sosiaaliluokasta. Tuotannollista tuntityötä tekevä nauttii samoista oikeuksista kuin kuukausipalkalla työskentelevä toimistotyöntekijä tai virkamies. Regiimin luokkajakoja tasoittava vaikutus on merkittävä. Sosiaalidemokraattinen regiimi korostaa sosiaalisten oikeuksien yksilöllisyyttä toisin kuin konservatiivinen regiimi. Sosiaalidemokraattinen regiimi vapauttaa yksilön markkinoista ja perinteisestä perheen hoivavastuusta. Tuloksena on hyvinvointivaltio, joka ottaa vastuulleen lasten, vanhusten, huono-osaisten sekä muiden apua tarvitsevien ryhmien hoidon. Regiimi vapauttaa naiset työmarkkinoille, mutta antaa myös naisille mahdollisuuden valita työn ja perheen välillä (Esping-Andersen 1990, 27–28.)

Sosiaalidemokraattisen regiimin keskeisin tunnusmerkki on työn ja sosiaalisten etuuksien yhdistäminen. Regiimi on aidosti sitoutunut täystyöllisyyden takaamiseen ja täysin riippuvainen sen saavuttamisesta. Sosiaalidemokraattinen regiimi on sitoutunut raskaisiin sosiaalipalveluiden taakkaan. Solidaarisuuden ja universaalisuuden ylläpitämisen suuret maksut ja dekommodifikoiva

hyvinvointijärjestelmä minimoivat sosiaalisia ongelmia. Tämä on ilmeisesti tehtävä niin, että useimmat ihmiset käyvät töissä ja mahdollisimman harvat elävät sosiaalisilla tulonsiirroilla. Hyvinvointivaltion suosio on merkittävässä asemassa, koska kaikki saavat etuuksia, mutta kaikki joutuvat maksamaan. Esping-Andersen nimesi regiimin sosiaalidemokraattiseksi, koska Skandinavian maissa, jotka hän katsoo tämän regiimin edustajiksi, sosiaalidemokraattisten puolueiden hallitseva asema ja ideologia ovat olleet sosiaalisten uudistusten takana. Regiimiin kuuluvat valtiot ovat Tanska, Suomi, Norja ja Ruotsi (Esping-Andersen 1990, 28, 74.)

Sosiaalidemokraattisessa hyvinvointiregiimissä työllisyysaste on korkea ja valtaosa naisista osallistuu työelämään. Julkinen palvelusektori laajeni 1970-luvulla teollisuussektorin supistuessa. Kunnat huolehtivat koulutuksesta sekä terveydenhoito- ja hoivapalveluista. Julkisen alan palvelutyöpaikkoja on runsaasti. Hoiva- ja koulutusala työllistävät koulutettuja naistyöntekijöitä, joiden palkkataso on kohtuullinen. Työmarkkinajärjestöjen asema on vahva ja laajat keskitetyt työmarkkinasopimukset ovat varmistaneet verrattain tasaisen sekä tasa-arvoisen palkkakehityksen. Tosin laajat julkiset palvelut ovat nostaneet kotitalouksien verotusta. Työelämän laatu on hyvä, sillä työsuojelun taso on korkea ja työntekijöillä on hyvät vaikutusmahdollisuudet. Tarvittavaa joustoa työmarkkinoille on tuonut hyvä sosiaaliturva. Työmarkkinat ovat voimakkaasti eriytyneet sukupuolen mukaan. Naisten työllisyys on vahvasti keskittynyt julkisille palvelualueille, kun naiset ovat siirtyneet kotoa työmarkkinoille. Uusien työpaikkojen syntymisen esteeksi on kuitenkin muodostumassa laaja julkinen sektori. Julkisen sektorin palkkojen kehitys on alhaisemmalla tasolla kuin yksityisen sektorin. Palveluammateissa ei ole mahdollista saada aikaan vastaavaa tuottavuuden kasvua kuin yksityissektorilla. Näin ollen palvelualan työpaikat hinnoittelevat itsensä ulos markkinoilta. Näin syntyy työllisyyden ja tasa-arvon välinen poissulkevuusongelma, jonka mukaan korkea työllisyys ei ole mahdollista tasa-arvoa tavoittelevassa järjestelmässä ja päinvastoin. Sosiaalidemokraattisen hyvinvointiregiimin säilymisen keskeinen ehto on korkea työllisyys ja sitä kautta taloudellisen kasvun ylläpitäminen. Työttömyyttä hoidetaan koulutusta lisäämällä ja sekä pitämällä yksilöitä työmarkkinoilla tukitöiden avulla. (Esping-Andersen 1990, 177, 197–217.)

4.4 Esping-Andersenin regiimiteorian kritiikki

Esping-Andersenin hyvinvointivaltioiden jaottelu on saanut muilta tutkijoilta laajaa kannatusta, mutta myös voimakasta kritiikkiä. Suuri osa kritiikistä on kohdistunut regiimien kattavuuteen ja monet tutkijat ovat sittemmin täydentäneet jaottelua. Lisäksi regiimejä on nimetty eri tavoin. Arts ja

Gelissen (2002, 145–146) muodostaisivat välimeren valtioista oman regiimin, koska valtioilta puuttuu julkisesti määritelty sosiaaliturvan minimi sekä määritelty oikeus hyvinvointiin. Lisäksi Arts ja Gelissen siirtäisivät Uuden-Seelannin ja Australian pois liberalistisesta regiimistä ja muodostaisivat niistä Itä-Aasian maiden kanssa oman regiimin. Regiimateorian kattavuutta ovat kritisoineet myös Bonoli, George ja Taylor-Gooby (2000, 15). Heidän mukaansa Esping-Andersenin regiimateoria käsittää vain läntiset kapitalistiset maat. Itä-Aasian maista (Japani, Korea ja Taiwan), joissa talouskasvu on ollut räjähdysmäistä, tulisi muodostaa oma regiimi (Bonoli & George & Taylor-Gooby 2000, 15.)

Useat naistutkijat ovat myös esittäneet kritiikkiä siitä, että Esping-Andersenin hyvinvointivaltioregiimit eivät riittävästi käsittele naisten asemaa ja etuuksia. Lewis (1992, 160–161) kritisoi Esping-Andersenin tapaa unohtaa naisten tekemän palkattoman kotitaloustyön vaikutuksen hyvinvointivaltioregiimien rakenteessa. Lewisin mukaan Esping-Andersenin dekommodifikaatio käsite ei ota huomioon naisten tekemää palkatonta kotitalous- ja hoivatyötä vaan Esping-Andersen mieltää kaikki työntekijät miehiksi. Julkunen (1995, 275–280) mukaan Esping-Andersenin hyvinvointivaltioiden regiimateoria ohittaa monia tärkeitä kysymyksiä. Julkunen toteaa, että Esping-Andersen ei tarkastele kysymyksiä siitä, minkälaisia seurauksia tietyillä sukupuoli-ideologioilla on sosiaalipolitiikalle tai kuinka eri sukupuolet sijoittuvat erilaisissa sosiaalipoliittisissa hierarkioissa. Esping-Andersen ei myöskään kiinnitä huomiota siihen, ovatko miehet ja naiset samojen järjestelmien piirissä, kerrostaako sosiaaliturva sukupuolia vai luoko se sukupuolten välistä solidaarisuutta. Julkunen kritisoi myös Esping-Andersenin dekommodifikaatio käsitettä, joka jättää sukupuolen mukaisen työnjaon, palkattoman työn sekä yksityisen elatuksen sosiaaliturvan teorian ulkopuolelle (Julkunen 1995, 275–280.) Julkunen (1995, 274) kuitenkin toteaa, että Esping-Andersenin regiimateoria ei ole täysin sukupuolisokea. Regiimateoria huomioi perheen ja valtion suhteen sekä jälkiteollistumisväylien seuraukset naisten työllisyydessä. Pfau-Effinger (1999, 69–71) on myös arvostellut Esping-Andersenin regiimateoriaa sukupuoli-socketta ja naisten palkattoman kotityön huomiotta jättämisestä. Tosin Pfau-Effinger korostaa teorian tarjoamia analyttisiä työkaluja maiden sosiaalipolitiikkojen vertailussa.

Esping-Andersen on vastannut arvostelijoidensa kritiikkiin teoksessa *Social Foundations of Postindustrial Economies* (1999). Teoksessaan hän uudelleen tarkastelee regiimateoriansa kolmijaon kattavuutta erityisesti perhekeskeisyyden ja kotitalouksien näkökulmasta. Esping-Andersen toteaa, että kotitaloudet ovat jokaisen regiimin ytimen rakennusosa. Tarkastelussaan hän on todennut alkuperäisen regiimijaon edelleen riittäviksi. Esping-Andersen kuitenkin

huomauttaa, että Japanissa, Australiassa sekä Etelä-Euroopan maissa ilmenee ominaisuuksia, joita ei ole helppoa yhtenäistää hyvinvointivaltioregiimien kolmijakoon. Jokaiseen regiimiin sisältyy yksi tai kaksi tulkinnanvaraista tapausta. Esping-Andersen korostaa, että maat voivat siirtyä toiseen regiimiin ja regiimit ovat aikaan sidottuja ja muuttuvia. Näin tapahtui muun muassa Iso-Britanniassa, joka Thatcherin aikakaudella siirtyi sosiaalidemokraattisesta regiimistä liberalistiseen. Hänen mukaansa regiimitypologia auttaa hahmottamaan laajoja yhteiskunnallisia kokonaisuuksia, mikä tuo analyttistä voimaa, kun taas pienempiin eroihin pureutuva erottelu lähentäisi takaisin kohti yksittäisten maiden tarkastelua (Esping-Andersen 1999, 12, 73–92, 173.)

Esping-Andersen (1999, 73) korostaa, että regiimit osoittavat tietä, miten hyvinvoinnin tuottaminen on jakautunut valtion, markkinoiden ja kotitalouksien välillä. Esping-Andersenin (1999,73) mukaan regiimitypologia on hyödyllinen kolmesta syystä. Sillä voidaan ryhmitellä eri valtioita samanlaisten keskeisten piirteiden mukaan. Regiimitypologia auttaa hahmottamaan laajoja yhteiskunnallisia kokonaisuuksia, mikä tuo analyttistä voimaa, kun taas pienempiin eroihin pureutuva erottelu lähentäisi takaisin kohti yksittäisten maiden tarkastelua. Lisäksi regiimitypologia on hyödyllinen työkalu, jonka tehtävänä on kehittää ja testata hypoteeseja.

Esping-Andersen (1990) muodosti regiimit dekommondifikaatio käsitteen avulla. Dekommondifikaatiolla tarkoitetaan yksilön riippumattomuutta markkinoista eli millaisen hyvinvoinnin ja elintason yksilö tai perhe voi ylläpitää riippumatta palkkatuloista. Esping-Andersen kuvaa myös hyvinvointivaltioregiimeissään, millaisen turvan eri maiden sosiaaliturvajärjestelmät antavat yksilön poistuessa työmarkkinoilta esimerkiksi joutuessaan työttömäksi. Tutkimuksessani vertailen välityömarkkinoiden työttömille tarjoamia tukia ja palveluja neljässä euroopan maassa. Esping-Andersen tyyppitteli maat eri regiimeihin juuri edellä mainittuja tukia vertailemalla, näin ollen Esping-Anderssenin regiimiteorian käyttö tutkimuksessani on luonnollinen valinta.

5 Päätöksenteko Euroopan Unionissa

5.1 Euroopan Unionin toimielimet

Euroopan unionilla on toimielinjärjestelmä, jolla pyritään edistämään unionin arvoja, ajamaan unionin tavoitteita, palvelemaan unionin, sen kansalaisten ja jäsenvaltioiden etuja sekä

varmistamaan unionin politiikkojen ja toimien tehokkuus, jatkuvuus ja johdonmukaisuus (Euroopan unionin virallinen lehti 2008, 13 artikla).

Euroopan unionin toimielimet ovat seuraavat:

- Euroopan parlamentti
- Eurooppa-neuvosto
- neuvosto
- Euroopan komissio
- Euroopan unionin tuomioistuin
- Euroopan keskuspankki
- tilintarkistustuomioistuin

(Euroopan unionin virallinen lehti 2008, 13 artikla.)

Euroopan parlamentti edustaa Euroopan unionin kansalaisia. Jäsenet Euroopan parlamenttiin valitaan yleisillä, välittömällä, vapailla ja salaisilla vaaleilla viiden vuoden pituiseksi toimikaudeksi. Euroopan parlamentti toimii yhdessä Euroopan unionin neuvoston kanssa budjettivallan käyttäjänä ja lainsäätäjänä. Parlamentti huolehtii poliittisesta valvonnasta ja antaa neuvoja perussopimuksessa määrättyjen edellytysten mukaisesti. Lisäksi parlamentti hyväksyy Euroopan komission jäsenistön ja puheenjohtajan sekä nimittää Euroopan oikeusasiamiehen. (Euroopan unionin virallinen lehti 2008, 14 artikla.)

Eurooppa-neuvosto edustaa yksittäisiä jäsenvaltioita. Siihen kuuluvat jäsenvaltioiden valtion- ja hallitusten päämiehet sekä Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja ja komission puheenjohtaja. Sen työskentelyyn osallistuu myös ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja. Eurooppa-neuvoston tehtävänä on antaa unionille sen kehittämiseksi tarvittavat virikkeet ja määritellä sen yleiset poliittiset suuntaviivat ja painopisteet. Kokouksista ei tehdä varsinaista pöytäkirjaa, mutta niiden perusteella julkaistaan niin sanotut puheenjohtajan päätelmät. Se ei toimi lainsäätäjänä ja tekee ratkaisunsa yhteisymmärryksessä. Eurooppa-neuvosto kokoontuu puheenjohtajansa kutsusta vähintään kaksi kertaa vuodessa sopimaan EU:n yleisestä politiikasta ja tarkastelemaan edistymistä. Se on ylintä päätösvaltaa käyttävä päätöksentekoeelin Euroopan unionissa, joten sen kokouksia kutsutaan myös ”huippukokouksiksi”. (Euroopan unionin virallinen lehti 2008, 15 artikla; Näin Euroopan unioni toimii 2006,7.) Eurooppa-neuvoston tekemät sopimukset nimetään kokouksen pitopaikan mukaan esimerkiksi Lissabonin sopimus.

Euroopan unionin neuvosto (ministerineuvosto) on toinen unionin keskeisistä päätöksentekuelimistä. Neuvosto koostuu jäsenvaltioiden ministeritason edustajista, joita on yksi jokaisesta jäsenvaltiosta. Kokouksen esityslistalla olevat aiheet ratkaisevat, mitkä ministerit osallistuvat kokoukseen. Jos neuvosto käsittelee esimerkiksi ympäristöasioita, kokoukseen osallistuu kunkin maan ympäristöministeri. Edustajilla on edustamansa jäsenvaltion hallitusta sitovat valtuudet sekä sille kuuluva äänioikeus. Neuvosto toimii yhdessä Euroopan parlamentin kanssa budjettivallan käyttäjänä ja lainsäätäjänä. Se määrittelee ja yhteen sovittaa unionin politiikkoja perussopimuksessa määrättyjen edellytysten mukaisesti. Neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä. (Euroopan unionin virallinen lehti 2008, 16 artikla; Näin Euroopan unioni toimii 2006, 14.)

Komission kokoonpano koostuu yhdestä kansalaisesta kustakin jäsenvaltiosta, mihin luetaan mukaan komission puheenjohtaja ja neuvoston pääsihteeri, joka toimii unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan edustajana. Komission toimikausi on viisi vuotta ja sen jäsenet valitaan heidän yleisen pätevyytensä ja Euroopan asiaan sitoutumisensa perusteella. Komission riippumattomuus on kiistaton. Sen jäseniä kutsutaan epävirallisesti ”komissaareiksi”. Komission tehtävänä on ehdottaa lainsäädäntöä parlamentille ja neuvostolle. Se hallinnoi EU:n politiikkoja ja talousarviota sekä panee ne täytäntöön, valvoo EU:n lainsäädännön soveltamista ja edustaa Euroopan unionia kansainvälisissä yhteyksissä. Komissio voi tehdä myös keskustelualoitteita. Komission vihreän kirjan avulla esitellään tulevien hankkeiden suuntaviivoja ja valkoisen kirjan avulla taas toimenpide-ehdotuksia. (Näin Euroopan unioni toimii 2006, 30–31.)

5.2 Euroopan unionin ohjausvälineet

Euroopan unionilla on käytettävissään erilaisia ohjausvälineitä päämääriensä toteuttamiseksi. Tärkeimmät ohjausvälineet ovat lainsäädäntö- eli normiohjaus, resurssi eli taloudellinen ohjaus, informaatio-ohjaus sekä avoimen koordinaation menetelmä, joka on noussut merkittäväksi poliittisen ohjauksen välineeksi.

5.2.1 Lainsäädäntöohjaus

Euroopan unionissa voidaan säätää lakeja vain, jos siihen on annettu toimivalta. Perustamissopimukset määräävät toimivallan. Toimivalta on nimenomaista. Euroopan unioni voi tehdä sen, mitä perustamissopimuksissa sanotaan, jos jotakin ei sanota, sitä ei myöskään voi tehdä. Perustamissopimuksissa jäsenmaat antavat toimivallan Euroopan unionille ja perustamissopimuksissa annettu toimivalta on yleensä poissa jäsenvaltioiden toimivallasta. Jäsenvaltiot ovat luopuneet omasta riippumattomuudestaan ja täysivaltaisuudestaan unionin hyväksi erityisesti lainsäädännöllisen toimivallan osalta. Euroopan unionin toiminta perustuu ensi asteen lainsäädäntöön, joka koostuu perustamissopimuksista. Ensi asteen oikeuden pohjalta tehdään Euroopan unionin toisen asteen lainsäädäntöä eli asetuksia, direktiivejä, päätöksiä ja suosituksia. Euroopan unionin lainsäädäntötyössä päätoimijat ovat komissio ja neuvosto. Lisäksi Euroopan tuomioistuin voi tulkita unionin ensi- ja toisen asteen yhteisöoikeutta, käsittelyyn tuotujen tapauksen pohjalta. Sen antamat päätökset muodostavat tapauskohtaista lainsäädäntöä (case law), jota unionin jäsenvaltioiden on noudatettava sellaisenaan. (Kari & Pakaslahti 2003, 186–188.)

5.2.2 Resurssiohjaus

Euroopan unionin vaikutuskeinona resurssiohjaus ei ole kovinkaan merkittävässä roolissa. Unioni harjoittaa resurssiohjausta etupäässä rakennerahastojen kautta. Sosiaalipolitiikan alueella merkittävin toimija on Euroopan sosiaalirahasto (ESR), mutta senkin toiminnassa suurin osa on muuta kuin sosiaalipolitiikkaa. Rahasto antaa varoja erilaisille kansallisille projekteille, joilla tuetaan ja kehitetään sosiaalialan toimia huono-osaisilla alueilla tai huono-osaisten ihmisten hyväksi. Varoja on erityisesti jaettu työttömyyden ehkäisemiseen ja tasa-arvon edistämiseen liittyviin hankkeisiin. Rakennerahastojen pääasiallisena pyrkimyksenä on alueellisen, ei niinkään väestöryhmien tai luokkien välisen tasa-arvon edistäminen. Tavoitteena on unionin taantuvien alueiden integroiminen muuhun kasvuun ja kehitykseen sekä eurooppalaiseen yhteiskuntamalliin. (Kari & Pakaslahti 2003, 190–191.)

5.2.3 Informaatio-ohjaus

Informaatio-ohjausta unioni käyttää kaikessa tiedonvälityksessä. Ohjauksen välineet koostuvat päätöslauselmista, tiedonannoista sekä vihreistä ja valkoisista kirjoista. Vihreässä kirjassa komissio

esittelee tulevien hankkeiden suuntaviivoja ja valkoisessa kirjassa komissio esittelee toimenpide-ehdotuksia. Kannanottoja tekee yleensä komissio, mutta niitä voi tulla myös muilta unionin instituutioilta. Informaatio-ohjaus on juridisesti vähemmän sitova kuin lainsäädäntö- eli normiohjaus ja resurssiohjaus, joten siihen liittyviä toimia on kutsuttu unionin pehmeiksi keinoiksi. Komissio on kuitenkin kyennyt käyttämään informaatio-ohjausta varsin tehokkaasti tavoitteidensa toteuttamiseksi varsinkin silloin, kun siihen on yhdistetty avoimen koordinaation menetelmän (AKM) kaltainen ohjausmekanismi. (Laitinen-Kuikka 2003, 279; Kari & Pakaslahti 2003, 191.)

5.2.4 Avoimen koordinaation menetelmä (AKM)

Lissabonin Eurooppa-neuvosto saavutti yhteisymmärryksen avoimen koordinaation menetelmästä, joka on uusi työväline komission aloitteellisuudelle ja jäsenvaltioiden yhteistoiminnalle. Avoimen koordinaatio menetelmän juuret ovat Luxemburgin prosessissa (työllisyyspoliittinen strategia), mutta eräiden jäsenvaltioiden parlamenttien vastustus viivästytti menetelmän virallista hyväksymistä. (Kari & Saari 2005, 101–104.)

Avoimen koordinaation menetelmä tähtää toimintatapojen yhdenmukaistamiseen. Se on jäsenvaltioiden välisen poliittisen yhteistyön väline. Sitä sovelletaan sosiaali-, talous- ja työllisyyspolitiikkojen aloilla, koska unionilla ei ole toimivaltaa lainsäädäntötyölle näillä politiikka-alueilla. Menetelmässä jäsenvaltiot määrittävät keskenään tavoitteet ja aikataulun tavoitteiden saavuttamiseksi. Sopimuksen toimeenpanoa valvoo ensisijaisesti komissio tai vaihtoehtoisesti Euroopan unionin neuvosto. Jäsenmaat voivat itse valita ne keinot, joilla tavoitteisiin päästään. Avoimen koordinaation täytäntöönpanossa pyritään seuraamaan ja arvioimaan tavoitteiden toteutumista. Avoimen koordinaation välineitä ovat indikaattorit, vertaileva analyysi, hyvien toimintatapojen vertailu sekä keskinäiseksi oppimisprosessiksi tarkoitettun määräaikaisen seurannan, arvioinnin ja vertaisarvioinnin järjestäminen. Arvioinnin tarkoituksena on kartoittaa niin sanottuja hyviä toimintatapoja. (Laitinen-Kuikka 2003, 281; Raunio & Saari 2009,38.)

Avoimen koordinaation menetelmässä ei ole kyse lainsäädäntövallan siirtämisestä kansalliselta parlamentilta komissiolle tai päinvastoin. Suomessa tämä periaatteessa tarkoittaa sitä, että tehdyt päätökset annetaan vain eduskunnalle tiedoksi. Eduskunta voi halutessaan vaikuttaa tämän menetelmän käyttöön, mutta valmistelutyö on virkamieskeskeisempää kuin kansallisessa päätöksenteossa. Menetelmä tuo mukaan päätöksentekoon uusia tahoja, mutta samanaikaisesti se

näyttää kaventavan perinteisen parlamentaarisen päätöksenteon roolia. (Kari & Saari 2005, 101–104.) Tämä on herättänyt kritiikkiä Euroopan parlamentissa, joka on vaatinut menetelmän muuttamista siten, että myös sillä olisi mahdollisuus osallistua yhteistyöhön. Parlamentin mukaan on vaarana, että asiantuntijat ohjailevat kehitystä suljettujen ovien takana ilman poliittista tai julkista keskustelua. Tällainen käytäntö aiheuttaa vakavia demokratiaa koskevia ongelmia. (Euroopan parlamentti 2002.) Sen sijaan Palola (2002, 93, 203) toteaa, että avoimen koordinaatio menetelmän tehokkuus perustuu seurantaan ja eri maiden käytäntöjen välisen vertailun aiheuttamaan paineeseen. Käytännössä menetelmä on voimakkaasti kansallisia toimia yhdenmukaistava, vaikka kysymyksessä on periaatteessa vain kansallisten toimien koordinointi ja seuranta. Avoimen koordinaation menetelmällä voi olla huomattaviakin vaikutuksia niin kansalliseen kuin eurooppalaiseen hallintotapaan. Nämä vaikutukset voivat olla hyvin erilaisia, riippuen siitä, miten menetelmää käytännössä sovelletaan. Avoimen koordinaation menetelmä on menetelmänä joustava ja joustavuudessaan se voi olla myös paikallisia erityispiirteitä ja tarpeita kunnioittava. Tämä edellyttää, että paikallinen taso on mukana sitä toteuttamassa ja soveltamassa. Parhaimmillaan avoimen koordinaation menetelmä on oppimisprosessi ja luova prosessi, jonka sisältö muotoutuu tavoitteiden mukaan. Sen keskeisiä piirteitä ovat tiedon jakaminen mahdollisimman laajalti, paikallisen ja kansallisen tason tiivis yhteistyö, kumppanuuksien ja monialaisuuden korostaminen sekä kaikille avainalueille ulottuva strateginen lähestymistapa. (Palola 2002, 93, 103.)

6 Euroopan työllisyysstrategia

6.1 Eurooppalaisen työllisyysstrategian alku

Euroopan työllisyysstrategian juuret ovat 1990-luvun alun taantumassa ja Maastrichtin sopimuksen (1993) saamassa kritiikissä. Maastrichtin sopimusta arvosteltiin yleisesti siitä, että talous- ja rahaliiton lähentymiskriteereihin ei sisällytetty työllisyys- ja sosiaalipoliittisia tavoitteita. Työllisyyspolitiikan puuttumisesta aiheutuneen arvostelun johdosta Kööpenhaminan Eurooppa-neuvosto (6/1993) antoi komissiolle toimeksiannon valkoisesta kirjasta Euroopan talouden, kilpailukyvyn ja työllisyyden vahvistamiseksi. Brysselin Eurooppa-neuvosto hyväksyi komission valkoisen kirjan joulukuussa 1993. Valkoisen kirjan mukaan eurooppalaista työllisyyspolitiikkaa tulisi kehittää sekä parantaa kilpailukykyä ja taata aikaisempaa parempi talouskasvu. Jäsenmaiden

talouksien on vastattava uusiin vaatimuksiin ja sopeuduttava ennen kokemattomiin muutoksiin tuotantojärjestelmissä, työn organisoinnissa ja kulutukseen suuntautumisessa. Valkoinen kirja tuomitsi ne toimenpiteet, joilla oli pyritty ylläpitämään työllisyyttä 1970-luvun jälkeen. Näitä toimenpiteitä olivat muun muassa olleet kauppapoliittinen protektionismi, rahan tarjonnan lisääminen, töiden jakaminen ja työajan lyhentäminen sekä palkkojen ja sosiaaliturvan leikkaukset. Nämä katsottiin vaikutuksiltaan lyhytaikaisiksi toimenpiteiksi ajankohtaisiin talous- ja finanssipoliittisiin ongelmiin. Toimenpiteet eivät olisi ratkaisseet pitkän aikavälin kasvu- ja rakenneongelmia (Kari & Saari 2005, 82–83; Pakaslahti 2001, 59–60.)

Komission näkemyksen mukaan talouden tervehdyttäminen ja vakauttaminen oli vastaus näihin ongelmiin. Tämä vaatisi velkaantumisen pysähdyttämistä ja kestäväää finanssi- ja rahapolitiikkaa, talouden ja sisämarkkinoiden kilpailukyvyyn parantamista ja Euroopan infrastruktuurin rakentamista. Sosiaali- ja työllisyyspolitiikassa korostettiin aktiivisen yhteisvastuun lisäämistä ja passiivisuuden vähentämistä. Aktiivinen yhteisvastuu tarkoitti sopeutumista työllisyyttä edistävään rakennemuutokseen, alueiden kehittämistä sekä perheen ja työn aikaisempaa tuottavampaa yhteensovittamista. Työllisyyspolitiikassa ehdotettiin elinikäistä koulutusta, joustavuuden lisäämistä, pienipalkkaisen työvoiman suhteellisten työvoimakustannusten alentamista ja aloitteellisuuden tukemista sekä työllisyyspolitiikkojen uudelleenarviointia. Työllisyyspolitiikalta edellytettiin työllisyyden kehitystä hidastavien rakenteellisten esteiden purkamista erityisesti palvelusektorilla ja aikaisempaa aktiivisempaa työvoimapolitiikkaa, mikä käytännössä tarkoitti siirtymistä passivoivista tulonsiirroista aktiivisiin toimiin eli työllistämiseen ja koulutukseen työttömyyskorvausten rinnalle. Komission esittämän valkoisen kirjan pohjalta Eurooppa-neuvosto hyväksyi lyhyen ja keskipitkän aikavälin toimintaohjelman, jonka toteutusta neuvosto valvoo. Neuvoston tehtävänä on yhteisten tavoitteiden esittäminen, mutta jäsenmaiden erityispiirteiden vuoksi, ne voivat itse päättää keinoista tavoitteiden toteuttamiseksi. (Kari & Saari 2005, 83; Pakaslahti 2001, 60.) Valkoisessa kirjassa hyväksytyyn työllisyysstrategian toimenpanon ensimmäisen vaiheen seuranta tapahtui Essenin Eurooppa-neuvostossa (12/1994).

6.2 Essenin huippukokous

Essenin Eurooppa-neuvostossa työllisyys määriteltiin yhteisöjen yhteiseksi intressiksi. Essenin Eurooppa-neuvosto päätti viidestä tavoitteesta, joihin jäsenvaltiot pyrkivät: henkilöressurssien kehittäminen ammatillisen koulutuksen avulla, tuottavien investointien tukeminen maltillisella

palkkapolitiikalla, työmarkkinapalvelujen tehostaminen, uusien työpaikkojen luominen paikallisten aloitteiden avulla ja erityisryhmien kuten naisten, nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työelämään pääsyn helpottaminen. Essenin huippukokouksessa päätettiin, että neuvosto ja komissio laativat yhteisen työllisyysraportin vuosittain. Raportin pohjana toimivat pääasiassa kansalliset toimintaohjelmat. Essenin strategia osoitti, että Eurooppa-neuvostolla oli poliittista tahtoa työllisyyden edistämiseen. Tosin toiminta perustui Eurooppa-neuvoston päätelmiin, jotka eivät olleet sitovia. Toiminnalta puuttuivat myös oikeusperusta, pysyvä järjestelmä ja pitkän aikavälin suunnitelma. Unionin kehitykselle on kuitenkin ominaista, että toimivaltakysymys ei muodostu esteeksi, mikäli poliittista tahtoa löytyy. Muodollinen oikeudellinen perusta toiminnalle on aina tarvittaessa löytynyt. (Pakaslahti 2001, 62–63.)

6.3 Amsterdamin sopimus

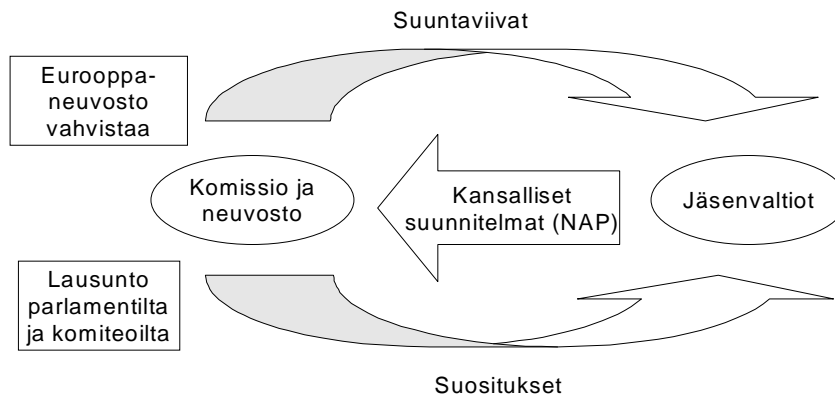
Amsterdamin Eurooppa-neuvoston kokouksessa kesäkuussa 1997 työllisyyttä käsittelevä luku lisättiin perustamissopimukseen. Luvussa määrättiin työllisyyttä tukevien yhteisten strategioiden määrittämisestä sekä kansallisten politiikkojen yhteensovittamisesta. Amsterdamin sopimuksen pohjalta valtionpäämiehet määrittelivät ensimmäiset työllisyysuuntaviivat Luxemburgin Eurooppa-neuvostossa joulukuussa 1997. Amsterdamin sopimuksen oli sovittu astuvan voimaan vasta vuonna 1999, mutta Luxemburgin ylimääräinen Eurooppa-neuvosto päätti kuitenkin nopeuttaa Amsterdamin sopimuksen antaman työllisyyspoliittisen toimivallan käyttöönottoa. Näin poliittisen päätöksen avulla nopeutettiin oikeudellisen toimivallan käyttöönottoa. (Kauppi 2002, 239; Kari & Saari 2005, 85.)

Amsterdamin sopimus oli eurooppalaisen työllisyysstrategian (EES) kannalta merkittävä käännekohta. Sopimuksen työllisyyttä koskevien määräysten tarkoituksena oli oikeusperustan luominen jo noudatetulle unionin tason työllisyyden seurantajärjestelmälle sekä työllisyyttä koskevan yhteistyön syventäminen. Sopimuksen ansiosta voitiin kehittää yhteinen eurooppalainen lähestymistapa työllisyyspolitiikkaan. Sopimus ei kuitenkaan muuttanut sitä peruslähtökohtaa, että toimivalta työllisyyden hoidossa kuuluu edelleen jäsenvaltioille. Tosin sopimuksessa annettiin unionin toimielimille, neuvostolle ja komissiolle uusi merkittävä rooli, uusia tehtäviä ja tehokkaampia keinoja. Sopimuksessa edellytettiin, että Eurooppa-neuvosto hyväksyy työllisyyttä koskevat suuntaviivat, jotka jäsenvaltiot ottavat huomioon työllisyyspolitiikassaan ja, että neuvosto voi antaa jäsenvaltioille niiden työllisyyspolitiikkaa koskevia suosituksia. Sopimus lisäsi myös

työmarkkinaosapuolten osallistumismahdollisuuksia ja vastuualueita. (Pakaslahti 2001, 63; Kauppi 2002, 239.)

Käytännössä Amsterdamin sopimus tarkoitti sitä, että Eurooppa-neuvosto arvioi työllisyystilannetta vuosittain ja tekee siitä johtopäätökset, joiden käsittely aloitetaan vuoden jälkipuoliskon Eurooppa-neuvoston kokouksessa. Tällöin otetaan huomioon vuoden ensimmäisen puoliskon aikana valmistellut taloudelliset suuntaviivat (guidelines). Näin työllisyysuuntaviivat saadaan paremmin sopimaan taloudellisiin suuntaviivoihin. Eurooppa-neuvosto vahvistaa työllisyyspäätelmänsä komission ja neuvoston yhteisen työllisyysraportin ja komission ehdotukseen perustuvan, neuvoston jo käsittelemän työllisyysuuntaviivaehdotuksen pohjalta. Tämän jälkeen neuvosto hyväksyy määräenemmistöllä seuraavan vuoden työllisyyspäätelmät. Ennen kuin neuvosto tekee päätöstä suuntaviivaehdotuksesta, sen on saatava lausunnot Euroopan parlamentilta, talous- ja sosiaalikomitealta, alueiden komitealta sekä työllisyysasioita valmistelevalta työllisyyskomitealta. Neuvostossa työllisyysuuntaviivaehdotusta käsitellään yhteistyössä työ- ja valtionvarainministereiden kanssa. Jokaisella unionin jäsenvaltiolla on velvollisuus antaa komissiolle ja neuvostolle vuosittain selvitys tärkeimmistä suuntaviivojen mukaisista toimenpiteistä. Jäsenmaissa tehtävät työllisyyden kansalliset suunnitelmat (National Action Plans for Employment eli NAP) valmistellaan vuoden alkupuoliskon aikana. Ne noudattavat yhdessä päätettyjä suuntaviivoja, joiden painotukset voivat maittain vaihdella. Kansallisten toimintasuunnitelmien pohjalta laaditaan jälleen Eurooppa-neuvoston käsittelyn pohjaksi vuosittainen työllisyysraportti sekä ehdotus seuraavan vuoden työllisyysuuntaviivoiksi. Edellä mainittuja menettelytapoja täydentää neuvoston mahdollisuus antaa komission ehdotuksesta määräenemmistöllä suosituksia sellaisille jäsenvaltioille, joiden työllisyyspolitiikka ei noudata yhteisesti sovittuja tavoitteita. Amsterdamin sopimus antoi unionille myös mahdollisuuksia, joilla voidaan edistää jäsenvaltioiden yhteistyötä. (Pakaslahti 2001, 63–64; Kauppi 2002, 242.)

Työllisyysstrategiaprosessi sisältää neljä päävaihetta: suuntaviivat, jäsenvaltioiden laatimat kansalliset toimintasuunnitelmat (NAP), seurannan ja maakohtaiset suositukset. Kuviossa 1 esitetään työllisyysstrategiaprosessi kokonaisuudessaan.



Kuvio 1. Työllisyysstrategiaprosessin toteutuminen Euroopan unionissa (Jalava 2007, 22.)

Työllisyysstrategiaprosessin käytössä ovat olleet lähes kaikki avoimen koordinaation menetelmän osat jo sen käynnistämisvaiheesta lähtien. Työllisyysstrategiaprosessi on edelleen käytössä unionin työllisyyspolitiikan suunnittelussa ja seurannassa. (Kauppi 2002, 241.) Luxemburgin huippukokouksesta käynnistetty prosessi levisi myös muille politiikkojen alueille, kun Lissabonin Eurooppa-neuvosto teki päätöksen avoimen koordinaatio menetelmän käyttöönotosta.

6.4 Luxemburgin prosessi

Luxemburgissa (11/1997) järjestettiin ensimmäinen huippukokous työllisyydestä. Luxemburgin työllisyysprosessi oli keskipitkän aikavälin strategia (1997–2002), jossa oli neljä pilaria:

- työllistyvyyden parantaminen
- yrittäjyyden edistäminen
- yritysten ja työntekijöiden sopeutumiskyvyn parantaminen
- sukupuolten tasa-arvon edistäminen

Tavoitteiden saavuttaminen yhdessä pilarissa ei riittänyt, vaan jäsenmaiden oli toimittava kaikkien pilareiden alueella samanaikaisesti. Pilareiden puitteissa oli määritelty yksityiskohtaisempia

työllisyyden suuntaviivoja. Neljä pilaria oli jaettu 22 suuntaviivaksi. Unionissa toteutettiin suuntaviivoista kolmea, mutta valtaosa oli kansallisen tason suuntaviivoja. Suuntaviivoilla määriteltiin yhteisön ja jäsenvaltioiden samanaikaisia toimia yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. (Kauppi 2002, 242; Pakaslahti 2001, 64–65.)

Helsingin Eurooppa-neuvostossa joulukuussa 1999 todettiin, että jäsenvaltiot ovat kahtena viime vuotena laatineet työllisyyden suuntaviivoihin perustuvat kansalliset toimintasuunnitelmat Luxemburgissa käynnistetyn prosessin mukaisesti ja tulokset ovat olleet myönteisiä. (Eurooppa-neuvosto 1999.) Eurooppa-neuvoston kokouksessa selkiinnyttiin myös talous- ja työllisyyspolitiikkojen välinen tilanne. Kokouksessa määriteltiin talouspolitiikan laajat suuntaviivat kattoprosessiksi, työllisyyspolitiikan suuntaviivat paneutuvat jatkossa työllisyyteen liittyviin eri kysymyksiin yksityiskohtaisemmin. Työllisyyden kannalta keskeisimpään politiikanlohkoon, talouspolitiikkaan ja sen laajoihin suuntaviivoihin sisällytettiin työllisyysnäkökulma. Lissabonin Eurooppa-neuvosto (3/200) vahvisti lopullisesti talous-, työllisyys- ja sosiaalistrategioiden kokonaisuuden. (EES-arviointiprojekti 2002, 7.)

6.5 Lissabonin strategia ja työllisyyspolitiikan suuntaviivat

Lissabonissa 23.–24. maaliskuuta 2000 kokoontunut Eurooppa-neuvosto hyväksyi unionin uuden strategian seuraavaksi vuosikymmeneksi. Strategian päämääränä on työllisyyden, talousuudistusten ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden vahvistaminen osana tietoon perustuvaa taloutta. Unionista on tultava maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietoon perustuva talous, joka kykenee ylläpitämään kestäväää talouskasvua, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Tämän strategian päämäärän saavuttamiseksi nimettiin kolme tavoitetta:

- Valmistella siirtymistä tietoon perustuvaan talouteen ja yhteiskuntaan toteuttamalla parempaa tietoyhteiskunta-, tutkimus- ja kehittämisspolitiikkaa sekä nopeuttamalla kilpailukykyä ja innovaatiota edistävää rakenneuudistusprosessia ja toteuttamalla sisämarkkinat.
- Nykyaikaistaa Euroopan sosiaalista mallia, investoida ihmisiin ja torjua sosiaalista syrjäytymistä.
- Säilyttää talouden hyvät näkymät ja suotuisat kasvuennusteet toteuttamalla asianmukaista talouspolitiikan yhdistelmää.

(Eurooppa-neuvosto 2000.)

Strategian tarkoituksena on antaa unionille mahdollisuus täystyöllisyyden edellytysten palauttamiseen ja vahvistaa alueellista yhteenkuuluvuutta Euroopan unionissa. Lisäksi Eurooppa-neuvosto nimesi tavoitteeksi työllisyysasteen nostamisen lähelle 70 prosenttia vuoteen 2010 mennessä sekä työssä käyvien naisten määrän lisäämisen yli 60 prosenttiin vuoteen 2010 mennessä. Tavoitteisiin pyritään seuraavilla toimenpiteillä:

- Parannetaan työllistyvyyttä ja vähennetään ammattitaidossa ilmeneviä puutteita erityisesti tarjoamalla työvoimapalveluja Euroopan laajuisen työpaikkoja ja oppimismahdollisuuksia koskevan tietokannan avulla. Työttömille kehitetään erityisohjelmia ammattitaidossa olevien erojen korjaamiseksi.
- Tuodaan elinikäinen oppiminen entistä vahvemmin esille Euroopan sosiaalisen mallin yhtenä perustekijänä myös rohkaisemalla työmarkkinaosapuolia tekemään innovaatiota ja elinikäistä oppimista koskevia sopimuksia, hyödyntäen sitä, että elinikäinen oppiminen sekä joustavien työaikajärjestelyjen ja työn vuorottelun edellyttämä sopeutumiskyky täydentävät toisiaan.
- Lisätään työpaikkoja niillä palvelualoilla, henkilöpalvelut mukaan lukien, joilla ilmenee merkittävää vajetta.
- Edistetään sukupuolten tasa-arvoa. Vähennetään työllisyys- ja työttömyysasteisiin sekä palkkaan liittyviä eroja sukupuolten välillä. Pienennetään sukupuolten välistä palkkaeroa paneutumalla seuraaviin kysymyksiin: alojen tai ammattien eriytyminen sukupuolen mukaan, työpaikkaluokitukset ja erilaiset palkkajärjestelmät sekä mahdollisuudet yleissivistävään ja ammatilliseen koulutukseen. Sovitetaan työ- ja perhe –elämä paremmin yhteen lasten hoitopalveluja lisäämällä.

Vuoden 2001 unionin työllisyyspolitiikan suuntaviivojen päätöksessä otettiin käyttöön uusi kattava työllisyyspolitiikan strategia, josta päätettiin Lissabonin Eurooppa-neuvostossa. Alkuperäinen neljän pilarin rakenne (työllistyvyys, yrittäjäyys, sopeutumiskyky ja tasa-arvon edistäminen) säilytettiin kuitenkin ennallaan. (Työllisyyspolitiikan suuntaviivat 2003.) Euroopan työllisyysstrategia tarkistettiin seuraavaksi vuonna 2003. Aikaisemman strategian neljä pilaria korvattiin kolmella tavoitteella koskevalla yleisellä suuntaviivalla. Yleiset tavoitteelliset suuntaviivat 2003–2005 olivat täystyöllisyys, työn laadun ja tuottavuuden parantaminen sekä sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja osallisuuden vahvistaminen. Yleiset tavoitteet pilkottiin yksityiskohtaisiksi suuntaviivoiksi. Edeltävällä viisivuotiskaudella 1997–2002 suuntaviivat muuttuivat useasti ja niihin lisättiin uusia osia. Tämä aiheutti epävarmuutta ja vähensi strategian hyödynnettävyyttä poliittisessa

päätöksenteossa ja suunnittelussa. Näistä syistä vuonna 2003 päätettiin, että yleiset tavoitteet pidetään samoina vuoteen 2006 saakka, muutoksiin ryhdytään vain erityisistä syistä. Samalla suuntaviivoja myös yksinkertaistettiin. Työllisyyspolitiikan uudet suuntaviivat tulivat voimaan vuoden 2006 alussa ja ne olivat voimassa vuoden 2008 loppuun. Suuntaviivat edellyttivät osallisuutta edistävien työmarkkinoiden kehittämistä. Päätöksessään vuosien 2005–2008 työllisyysuuntaviivoista neuvosto korosti työllisyyspolitiikkojen keskeistä asemaa Lissabonin strategiassa. Neuvosto vetosi jäsenvaltioihin vuosien 2005–2008 suuntaviivojen soveltamiseksi kansallisissa työllisyysohjelmissa. Suuntaviivoja olisi päivitettävä vain rajoitetusti niiden täytäntöönpanon edellyttämän vakauden varmistamiseksi. Tästä syystä neuvosto ei muuttanut suuntaviivoja vuodelle 2006. Vuoden 2007 ja 2008 suuntaviivat pidettiin myös ennallaan. Päätöksissään neuvosto korosti edelleen sitä, että jäsenvaltioiden on otettava suuntaviivat huomioon työllisyyspolitiikoissaan ja niitä on päivitettävä rajoitetusti. (Kari & Kattelus & Saari, 2008, 97–98; Työllisyyspolitiikan suuntaviivat 2005.)

Saari, Kattelus ja Kari (2008, 148) toteavat, että työllisyys- ja sosiaalipolitiikat ovat niveltyneet toisiinsa erottamattomasti unionin politiikassa. Euroopan unionin sosiaalipolitiikan ytimessä ovat työllisyysasteen nostamiseen tähtäävät toimet, jotka konkretisoituvat nuorten ja ikääntyvän työvoiman työllisyysasteiden nousuun, työelämän joustavuuden lisäämiseen sekä elinikäiseen oppimiseen. Lisäksi Saari (2008, 187) toteaa, että Lissabonin strategian uudistaminen vuonna 2005 nosti tarkastelun ytimeen kasvun, sisämarkkinat sekä työllisyyden ja sosiaalipoliittisia järjestelmiä tulisi uudistaa näistä näkökulmista käsin.

Euroopan unionille ei ole määräysvaltaa jäsenmaitensa työllisyys- ja sosiaalipolitiikkaan. Poliitikkojen tavoitteet tulevat Euroopan unionista, mutta jokainen jäsenmaa päättää itsenäisesti keinot tavoitteisiin pääsemiseksi. Heinonen ym. (2004, 66) toteavat, että Euroopan unionin jäsenmaiden työmarkkinat ja työtilanteet eroavat toisistaan suuresti. Tämän vuoksi Euroopan unioni ei pyri yhdenmukaistamaan eri maiden työllisyyspolitiikkaa. Eri jäsenmaat ovat itse vastuussa kansallisesta työllisyyspolitiikasta ja kansallisten työllisyyden toimintaohjelmien laadinnasta. Euroopan unionin puitteissa luodaan kuitenkin yhteiset toiminnan lähtökohdat ja tavoitteet. Tämä aktivoi jäsenvaltioita arvioimaan uudelleen työllisyyspolitiikkaansa siten, että politiikkaa kehitetään EU:n tavoitteista käsin. EU:lla ei ole käytettävissä mitään sanktioita jäsenmaata kohtaan, jos se hoitaa huonosti työllisyyspolitiikkaansa. Jäsenmaiden poliitikkojen arviointi ja politiikkaa koskevat suositukset ovat kuitenkin osoittautuneet vaikuttaviksi ja toimiviksi menetelmiksi. Kuviossa 2 on

tiivistetty eurooppalaisen työllisyysstrategian kehittymiseen liittyvä poliittinen prosessi sekä keskeiset päätökset.

1993	1994	1997	2000
Kööpenhaminan Eurooppa-neuvosto (6/1993): Toimeksianto valkoisesta kirjasta Euroopan talouden, kilpailukyvn ja työllisyyden vahvistamiseksi.			
Brysselin Eurooppa neuvosto (12/1993): Lyhyen ja keskipitkän aikavälin toimintaohjelma, jonka toteutusta neuvosto valvoo. Sosiaali- ja työllisyyspolitiikassa korostettiin aktiivisen yhteisvastuun lisäämistä ja passiivisuuden vähentämistä (Valkoisen kirjan ehdotuksia).			
Essenin Eurooppa-neuvosto (12/1994): Työllisyys jäsenmaiden yhteiseksi tavoitteeksi. Nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työelämään pääsyn helpottaminen. Neuvosto ja komissio laativat yhteisen työllisyysraportin.			
Amsterdamin Eurooppa-neuvosto (6/1997): Jäsenvaltioiden yhteiset työllisyysstrategiat ja –politiikka. Työllisyysstrategiaprosessin käyttöönotto.			
Luxemburgin Eurooppa-neuvosto (11/1997): Keskipitkän aikavälin strategia. Työllisyyden pilarit ja suuntaviivat.			
Lissabonin Eurooppa-neuvosto (3/2000): Lissabonin strategia. Avoimen koordinaation menetelmä.			

Kuvio 2. Työllisyysstrategian keskeiset päätökset.

7 Tutkimusasetelma, aineisto ja menetelmät

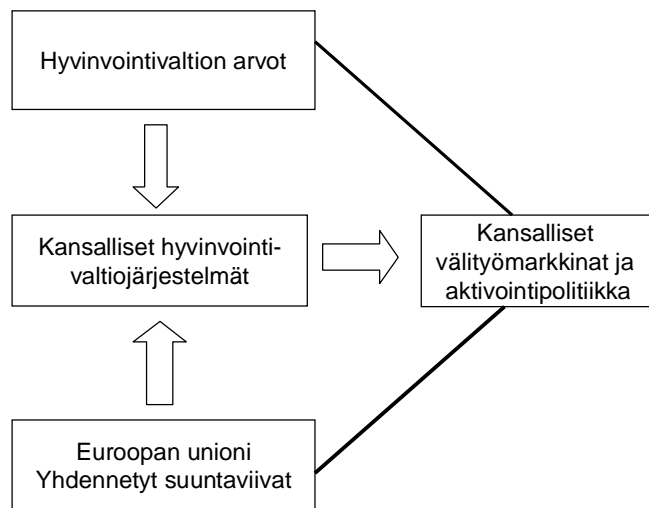
7.1 Tutkimusasetelma ja tutkimustehtävät

Tutkimuskohteenani on neljän eurooppalaisen maan aktivointipolitiikan kehittyminen sekä näiden maiden välityömarkkinat. Tutkimukseni olen rajannut koskemaan vuoden 1990 jälkeen tehtyjä aktivointitoimenpiteitä. Välityömarkkinoiden tuet ja palvelut perustuvat vuoden 2009 tilanteeseen. Aikaisempia tutkimuksia välityömarkkinoista ei ole tehty, mutta tutkimuksessa mukana olevien

maiden aktivointipolitiikkaa (ks. Heikkilä & Keskitalo 2002, Kluge 2006, Hämäläinen & Tuomola & Ylikännö 2009) on arvioitu monissa tutkimuksissa.

Tutkimuksessa mukana olevat maat ovat Suomi, Iso-Britannia, Saksa ja Alankomaat. Ne edustavat Esping-Andersinin hyvinvointivaltio teorian mukaisesti eri regiimejä. Suomi edustaa sosiaalidemokraattista regiimiä, Saksa ja Hollanti edustavat konservatiivista regiimiä ja Iso-Britannia liberlistista regiimiä. Lisäksi valintaan vaikutti ennakkokäsitys siitä, että maiden välityömarkkinat ovat erilaisia.

Käytän tutkimuksessani viitekehyksenä Esping-Andersenin regiimiteoriaa. Useat tutkijat (ks. Jokelainen 2009) ovat kritisoineet Esping-Andersenin regiimiteorian käyttöä sosiaalipolitiikan tutkimuksessa, mutta kuitenkin monet tutkijat (ks. Anttonen & Sipilä 1994, Repo 1997, Haataja 1998) ovat käyttäneet regiimiteoriaa tutkimuksen viitekehysessä. Kautto (2001, 15–19, 30) on pohtinut Esping-Andersenin regiimiteorian käyttöä teoreettisena viitekehyksenä sekä hypoteesien testaajana. Hän toteaa, että yksittäisen empiirisen tutkimuksen tulokset eivät ole riittävä todiste täysin tukea tai osoittaa vääräksi näinkin yleistä teoriaa. Powell ja Barrientos (2004, 83–101) ovat tutkineet Esping-Andersenin regiimijaon sisällä tapahtuneita muutoksia 1980-luvun puolivälistä 1990-luvun puoliväliin. Tutkimuksessaan he ovat käyttäneet samaa aineistoa kuin Esping-Andersen vuosina 1990 ja 1999, mutta lisänneet siihen uudeksi muuttujaksi aktiivisen työmarkkinapolitiikan. He ovat tutkimuksessaan todenneet, että aktiivisessa työmarkkinapolitiikassa Esping-Andersenin regiimijako on edelleen validi. Eri hyvinvointivaltioregiimeihin kuuluvat maat tekevät ongelmien ratkaisemiseksi erilaisia päätöksiä. Regiimit voivat olla niin vahvoja, että ne torjuvat Euroopan unionin poliittisen ohjauksen. Esping-Andersen (1999, 173) korostaakin, että hyvinvointivaltiot jatkavat historiallisen kehityksensä logiikan seuraamista tehdessään päätöksiä hyvinvointivaltion palveluiden uudelleen järjestämisessä. Tältä perustalta tutkimukselle on valittu kuviossa 3 esitetty viitekehys.



Kuvio 3. Tutkimuksen viitekehys

Tutkimustehtävät ovat

- 1) vertailla Suomen aktivointipolitiikan kehittymistä Iso-Britannian, Alankomaiden ja Saksan aktivointipolitiikan kehittymiseen.
- 2) selvittää onko Euroopan unionin työllisyysstrategia yhdenmukaistanut maiden aktivointipolitiikkaa, vaikka jäsenmaat ovat itse vastuussa kansallisesta aktivointipolitiikasta.
- 3) selvittää miten Suomen välityömarkkinat eroavat Iso-Britannian, Saksan ja Alankomaiden välityömarkkinoista työttömille suunnattujen tukien ja palveluiden osalta.
- 4) vertailla sosiaalityön osuutta välityömarkkinoiden tuissa ja palveluissa sekä hyvinvointivaltioregiimien vaikutusta välityömarkkinoiden tuissa ja palveluissa.

7.2 Tutkimusmenetelmä ja aineisto

7.2.1 Tutkimusaineisto

Tämä tutkimus perustuu kirjallisen aineiston analyysiin. Tutkimusaineisto koostuu tieteellisistä julkaisuista, Suomen hallitusten ohjelmista sekä tutkimuksessa mukana olevien maiden ministeriöiden internet-kotisivuilta kerätystä tiedosta.

Tutkimuksessa mukana olevien maiden aktivointipolitiikkaan liittyvä aineisto etsittiin NELLI-tiedonhakuporttaalista. ”Nelliin on koottu Tampereen yliopistolle keskeisten tieteenalojen luotettavia ja tasokkaita elektronisia aineistoja” (Tietoa nelliä.) Sosiaalitieteet hakevat aineistoa seuraavista tietokannoista: EBSCOhost Academic, ERIC (CSA), Social Services Abstracts (CSA), Sociological Abstracts (CSA), Education Research Complete (EBSCO) ja PsycINFO 1806-current (ovid).

Aineistoa haettiin seuraavilla hakusanoilla: ”activation policy” ja ”Germany”, ”activation policy” ja ”UK”, ”activation policy” ja ”Holland” sekä ”activation policy” ja ”Finland”. Tutkimuksen edetessä aineiston haussa käytettiin uusia hakusanoja. Näitä olivat ”New Deal”, ”Hartz reform” sekä ”Dutch miracle”. Aineistoa haettiin myös suomalaisten kirjastojen tietokannoista hakusanalla ”aktivointipolitiikka”. Aineistoon hyväksyttiin tutkimuksessa mukana olevien maiden aktivointipolitiikasta kertovat tieteelliset julkaisut. Aineistossa käytetyt suomalaiset hallitusohjelmat löytyivät internet-haulla valtioneuvoston kotisivuilta edellä mainitulla hakusanalla.

Työttömille tarkoitettuja tukia ja palveluita koskeva aineisto on kerätty tutkimuksessa mukana olevien maiden ministeriöiden suomen, englannin ja saksan kielisiltä internet-kotisivuilta. Internetin käytöllä on pyritty varmistamaan tutkimushetkellä käytössä olevien tukien ja palveluiden ajantasaisuus ja oikeellisuus. Suomea koskeva tieto on kerätty sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön, Kelan sekä Työ- ja elinkeinoministeriön internetsivuilta, Alankomaiden Ministry of Social Affairs and Employment internetsivuilta, Iso-Britannian Department for Work and Pension sekä Jobcenter Plus internetsivuilta ja Saksan Bundesagentur für Arbeit internetsivuilta. Aineisto on kokonaisuudessaan esitelty lähteiden jälkeen.

7.2.2 Tutkimusmenetelmä

Sosiaalipolitiikan ja hyvinvointivaltion vertaileva tutkimus muodostui omaksi tutkimuskentäkseen 1950- ja 1960-luvuilla. Vertailusta on kehittynyt tärkeä sosiaalitutkimuksen menetelmä ja lähestymistapa. Parin viimeisen vuosikymmenen aikana vertailevassa sosiaalitutkimuksessa painopiste on siirtynyt maan sisäisistä, kuntien ja alueiden, vertailusta maiden välisiin vertailuihin. Vertailevan tutkimuksen käsite rinnastetaan usein kansainvälisiin vertailuihin. Tähän ovat vaikuttaneet globalisaatio, Euroopan yhdyntyminen sekä Euroopan Unionin tutkimuspolitiikka. (Anttonen 2005, 268- 275; Keränen 2001, 90.)

Vertailevan tutkimuksen varhaisimmissa määritelmissä painotettiin, että kohteena on valtio, kansakunta, maa tai valtio ja vertailun tuli olla järjestelmällistä. Eri maita vertaileva metodologia (comparative cross-national methodology) määriteltiin lähestymistavaksi, jossa sosiaalista todellisuutta tutkitaan yhtäläisyyksien ja erojen kautta keräämällä järjestelmällisesti tietoa useammasta kuin yhdestä maasta tai kansakunnasta. Toiset tutkijat painottivat, että tutkimuksen pitää olla poikkikansallista ja vertailevaa. Tutkimuksen pitää sisältää vertailua kahdesta tai useammasta yhteiskunnasta, kulttuurista ja maasta ja niissä verrataan yhtä tai useampaa yksikköä (unit) siten, että käytetyt käsitteet ovat samoja ja analyysi järjestelmällistä. Vertailun avulla pyritään ymmärtämään yhtäläisyyksiä ja eroja. Toisaalta pyritään yleistykseen ja selityksiin, toisaalta erilaisuuksien ymmärtämiseen ja erojen selittämiseen. Poikkikansallinen (cross-national) vertailu kohdistuu maihin tai maiden järjestelmiin, instituutioihin ja ilmöihin. Vertailu nojaa maatasoiseen aineistoon. Poikkikulttuurisessa tutkimuksessa kohteena on useimmiten tietynlaisia paikkakuntia tai paikkoja eri maissa (Anttonen 2005, 275–276; Keränen 2001, 81–82.)

Keräsen (2001,88) mukaan globalisaatio ja EU:n merkityksen nousu ovat tuoneet myös haasteita vertailevaan tutkimukseen. Vertailevan tutkimuksen tarve on kasvanut, mutta sen tekeminen on samalla monimutkaistunut. Vertailtaessa eri maiden politiikkoja ei ole itsestään selvää, että politiikan teon lähteet olisivat lähtöisin kansallisvaltioiden instituutioista.

Raginin (1987, 14) mukaan vertailevat tutkimukset jaetaan yleensä kahteen ryhmään: tilastolliseen tutkimustapaan pohjautuviin tutkimuksiin ja laadullisiin tapaustutkimuksiin. Anttonen (2005, 277) toteaa, että yksinkertaiset jaot eivät kuitenkaan tee oikeutta vertailututkimuksen perinteen moninaisuudelle. Anttonen jakaa vertailevan tutkimuksen neljään ryhmään: tilastolliseen vertailuun, tapaustutkimukseen, regiimitutkimukseen ja poikkikulttuurisiin vertailuihin.

Tässä tutkimuksessa verrataan neljän eurooppalaisen maan aktivointipolitiikkaa ja välityömarkkinoita. Vertailussa mukana olevat maat edustavat Esping-Andersenin (1990) regiiijaon mukaisesti eri regiimejä. Tutkimuksessa kiinnitetään huomiota maita ohjaavien arvojen vaikutukseen aktivointipolitiikan ja välityömarkkinoiden kehittämisessä. Vertailun pohjalta ei kuitenkaan ole tarkoituksen mukaista luoda aktivointi- tai välityömarkkinat -regiimiä. Tutkimuksessa ei myöskään käytetä tilastollisia menetelmiä, joten se sijoittuu edellä olevan luokituksen mukaan tapaustutkimuksen ja regiimitutkimuksen välimaastoon.

Tapaustutkimussuuntautunut vertailu pyrkii ymmärtämään, millä tavoin poliittiset, historialliset ja institutionaaliset tekijät ovat muovanneet sosiaalipolitiikan ja hyvinvointivaltioiden kehitystä. Tapaustutkimussuuntautuneessa lähestymistavassa valitaan vertailuun muutama maa. Valituista maista kerätään hyvin yksityiskohtaista tietoa, usein mielenkiinto on sellaisissa asioissa, joiden kvantifointi ei ole mahdollista. Yhteiskuntatutkimuksessa vain pieni osa tiedosta on sellaista, joka voidaan esittää numeerisessa muodossa. Enemmänkin tapaustutkimukset edustavat aineisto- kuin teorialähtöisyyttä. Tapaustutkimukset pyrkivät ymmärtämään laajasti erilaisia konteksteja, siksi niitä voidaan nimittää kontekstuaalisiksi vertailuiksi. Tapaustutkimuksen heikkoa yleistettävyyttä on kritisoitu. Lisäksi tapaustutkimukset ovat hyvin työläitä tutkijoille. (Anttonen 2005, 278–279.)

Regiimitutkimus on tilastollisia makrovertailuja ja tapaustutkimuksia myöhäisempi suuntaus. Regiimivertailut sijoittuvat tilastovertailujen ja tapaustutkimusten välimaastoon. Regiimitutkimuksella tähdätään hyvinvointivaltioiden mallintamiseen ja se yhdistää näiden kahden suuntauksen vahvat puolet. Regiimien rakentaminen ei ole mielekästä, mikäli vertailussa mukana olevia maita ole riittävästi. Näin ollen regiimitutkimus voitaisiin sijoittaa tilastollisten makrovertailujen alle. Regiimien rakentaminen tutkimuksessa mukana olevista maista ei ole helppoa pelkän tilastollisen aineiston varassa. Regiimien muodostamisessa tarvitaan laajaa tutkimusaiheen tietämystä sekä laaja-alaista teoreettista tietämystä tutkimuksessa mukana olevien maiden taloudellisista, poliittisista ja sosiaalisista rakenteista. (Anttonen 2005, 280.)

Anttosen ja Sipilän (1994, 226) mukaan hyvinvointivaltioiden tyypittelystä on muodostunut yksi vertailevan sosiaalitutkimuksen keskeisistä kohteista. Keskustelu maailman lähes kahdensadan valtion sosiaalipolitiikasta olisikin tavattoman vaikeaa ilman minkäänlaisia yleistyksiä. Vertailua tekevä tutkija on kiinnostunut eroista, mutta tietysti myös siitä, mikä eri maiden sosiaalipoliittisissa järjestelmissä on yhteistä. Tulokset esitetään usein pääryhmiä kuvaavien keskimääräisten mallien ja tyyppien mukaan.

7.3 Tutkimuksen toteutus ja tuloksien esittäminen

Tutkimuksessa mukana olevien maiden aktivointipolitiikan muutokset on kerätty tutkimuksessa käytetystä kirjallisesta aineistosta. Aktivointipolitiikan kehitys on kuvattu maittain kirjallisesti ottaen huomioon ne poliittiset toimijat (hallitukset; pääministerit), jotka ovat vaikuttaneet alan lainsäädäntöön. Kirjallisen osuuden loppuun tulokset on tiivistetty taulukoihin kronologisessa järjestyksessä. Tarkastelu-aika on rajattu vuosien 1990–2010 välille, koska aktivointipolitiikan katsotaan alkaneen 1990-luvulla. Taulukoissa on esitetty myös tapahtunut uudistus, uudistuksen vaikutus sekä kohderyhmä. Toteutetulla aktivointipolitiikan uudistuksella on pyritty vaikuttamaan työttömien aktivointiin ja passiivisuuden vähentämiseen. Toteutetun uudistuksen toivottu vaikutus voi olla työttömiä aktivoiva, kannustava, passivoiva tai aktivointiin pyritään sanktioita lisäämällä. Kirjallisuuden mukaan aktivointipolitiikan toimenpiteet eivät ole kohdistuneet tasaisesti työttömien joukossa, vaan jotkut aktivointitoimenpiteet ovat kohdistuneet pelkästään nuoriin tai pitkäaikaistyöttömiin. Tästä syystä taulukoissa on esitetty aktivointitoimenpiteiden kohderyhmä. Aktivointitoimenpiteiden ajankohtaa, uudistusta, vaikutusta ja kohderyhmää verrataan tutkimuksessa mukana olevien maiden kesken. Lisäksi maiden tekemiä aktivointitoimenpiteitä verrataan Euroopan Unionin tekemiin päätöksiin työllisyyspolitiikan suuntaviivoista ja ohjausmenetelmistä. Tulokset esitetään kirjallisesti. Vertailun pääkohdista on muodostettu myös taulukko. Aktivointipolitiikan vertailussa vastataan tutkimustehtäviin 1. ja 2.

Määritelmän mukaan välityömarkkinat koostuvat työttömyyden ja avointen työmarkkinoiden väliin jäävistä tuista ja palveluista. Välityömarkkinoiden työttömille tarjoamat tuet ja palvelut sekä niihin liittyvät velvollisuudet on esitetty kirjallisesti maittain. Lisäksi mukaan on otettu tukien ja palveluiden tarjoajat. Työttömille tarkoitettut tuet ja palvelut sekä palveluiden tuottajat on kuvattu kuvioissa maittain. Tutkimuksessa mukana olevien maiden välityömarkkinoita on vertailtu kirjallisesti sekä taulukon avulla. Tulokset esitetään kirjallisesti. Välityömarkkinoiden vertailussa vastataan tutkimustehtäviin 3. ja 4.

8 Aktivointipolitiikan kehittyminen kohdemaissa

Suomi

Uusi aktivointipoliittinen suuntaus alkoi Suomessa 1990-luvun puolivälissä, hieman myöhemmin kuin monissa muissa Euroopan maissa. Monissa Euroopan maissa uusia aktivointitoimia otettiin käyttöön jo 1990-luvun alusta lähtien. Suomessa politiikan muutos passiivisesta aktiiviseen alkoi näkyä 1990-luvun puolivälissä, kun muutos otettiin tavoitteeksi myös Paavo Lipposen ensimmäisen hallituskauden (1995–1999) ohjelmassa. (Keskitalo & Mannila 2002, 200.) Tosin ensimmäinen toimenpide työttömien aktivointiin tehtiin vuonna 1993, kun työttömyysturvaa uudistettiin. Uudistuksessa otettiin käyttöön tarveharkintainen työmarkkinatuki. Tarveharkintaa ei kuitenkaan käytettäisi, jos henkilö suostuu työllisyyttä edistäviin toimenpiteisiin.

Työttömien aktivointi ja työnteon kannustaminen olivat Lipposen ensimmäisen hallituksen (1995–1999) ohjelman keskeisiä hyvinvointipolitiikkaa ohjaavia periaatteita. Hallitusta kutsuttiin niin sanotuksi sateenkaarihallitukseksi ja se muodostui Sosiaalidemokraattien, Kokoomuksen, Ruotsalaisen kansanpuolueen, Vasemmistoliiton ja Vihreiden ministereistä. Hallitusohjelman tavoitteena oli aktiivisen työvoimapolitiikan tehostaminen muun muassa tukemalla aktiivisesti työttömien hakeutumista koulutukseen ja työmarkkinoille. Työvoimapolitiikan toimenpiteet kohdennettiin pitkäaikaistyöttömiin ja nuoriin. Työnteon kannustimien lisäämiseksi verot, tulonsiirrot ja palvelumaksut mitoitettiin niin, että ne kannustavat aina työntekoon. (Hallitusohjelma 13.4.1995.) Hallitusohjelman mukaisia työhön kannustavuutta lisääviä sosiaaliturvan muutoksia alettiin valmistella erilaisten työryhmien ja selvitysten perusteella (ministeri Alho kannustinloukkutyöryhmä 1996 ja selvitysmies Arajärvi: Toimentuloturva koskevan lainsäädännön selkeyttäminen 1998). Sosiaaliturvaan ja työvoimapolitiikkaan tehtiin useita muutoksia vuosina 1996–1998. Muutoksilla pyrittiin parantamaan työnteon tai koulutukseen hakeutumisen kannattavuutta ja aktivoimaan työttömiä työnhakijoita. Muutokset merkitsivät työttömyysturvan ja toimeentulotuen saantiehtojen tiukentumista sekä työvoimapalvelujen uudistumista aikaisempaa selvemmin aktiivista työnhakua tukeviksi. (Keskitalo & Mannila 2002, 200–201.)

Käytännössä aktivointipolitiikka laajentui työvoimapolitiikasta sosiaalipolitiikkaan vuonna 1996, jolloin tuli mahdolliseksi alentaa toimeentulotukea 20 prosentilla työstä tai työvoimapolitiisesta toimenpiteestä kieltäytymisen johdosta. Saman vuoden alussa työmarkkinatuki ehdollistettiin alle 20-vuotiaiden osalta, vailla ammatillista koulutusta olevalle nuorelle maksettiin työmarkkinatukea pääsääntöisesti vain aktiivitoimenpiteeseen osallistumisen ajalta. Vuonna 1997 uudistus ulotettiin koskemaan alle 25-vuotiaita ammattikouluttamattomia nuoria. Nuoret eivät saa työmarkkinatukea, mikäli he kieltäytyvät tarjotusta työstä, työharjoittelusta tai koulutuksesta. (Helne 2003, 58–59.)

Vuoden 1998 alussa tuli voimaan laki, joka antoi mahdollisuuden pienentää toimentulotukea jopa 40 prosenttia, jos tuensaaaja kieltäytyy toistuvasti työstä tai muista työvoimapolitiisista toimenpiteistä. (Aktiivinen sosiaalipolitiikka 2000, 40.) Saman vuoden alussa otettiin käyttöön yksilölliset työnhakusuunnitelmat sekä määräaikaishaastattelut. Uudistuksen yhteydessä otettiin käyttöön myös pitkäaikaistyöttömien työllistämistukena uusi yhdistelmä tuki sekä uusi aktiivikausi yli 500 päivää työttömänä olleille työmarkkinatuen saajille. Uudistuksessa työmarkkinatuen aktivointi tapahtui lähinnä palveluprosessin tehostumisen kautta. Keppinä pitkäaikaistyöttömälle toimi velvollisuus työnhakusuunnitelman laatimiseen, koska kieltäytymisestä seurasi työttömyysetuuksien määräaikainen lakkauttaminen. Vuonna 2002 työnhakusuunnitelman merkitystä korostettiin entisestään. Sanktiot ulotettiin koskemaan myös niitä henkilöitä, jotka jättävät ilman pätevää syytä toteuttamatta yksilöityyn työnhakusuunnitelmaan sisällytettyjä toimia. (Hämäläinen & Tuomala & Ylikännö, 2009, 10.)

Lipposen toinen hallitus (1999–2003) muodostui vasemmiston, oikeiston ja vihreiden ministereistä. Hallitus pohja muodostui samojen puolueiden ministereistä kuin Lipposen ensimmäisessä hallituksessa. Hallitus jatkoi sitoutumistaan aktiiviseen sosiaalipolitiikkaan. Hallitusohjelman tavoitteena oli parantaa työhön hakeutumisen taloudellisia kannustimia sekä tehostaa aktiivisen työvoimapolitiikan keinoja työhön hakeutumisen edistämiseksi. (Hallitusohjelma 15.4.1999.)

Vuonna 2001 tuli voimaan laki (189/2001) kuntouttavasta työtoiminnasta. Lain tavoitteena on syrjäytymisen ehkäisy ja työllistymisen edistäminen. Laki kokoaa aktivointipolitiikan työvoima- ja sosiaalipolitiiset linjaukset yhteen. Lain mukaan työvoimahallinnon ja kunnan sosiaalitoimen edustajien on laadittava pitkään työttömänä olleelle, työmarkkina- ja toimeentulotukea saavalle henkilölle hänen elämäntilanteensa kartoittamiseen perustuva aktivointisuunnitelma. Aktivointisuunnitelmaa laadittaessa arvioidaan, mitä työvoimapolitiisista toimenpiteistä henkilölle voidaan tarjota, viimesijaisena keinona kunta järjestää työttömälle kuntouttavaa työtoimintaa.

Kuntouttava työtoiminta kuuluu osana aktiivisen sosiaalipolitiikan keinovalikoimaa. Kuntouttavaan työtoimintaan on monissa tapauksissa tarpeen yhdistää muita sosiaalipalveluita. Työllistymisen ohella tavoitteena on tukea aktivoitavien elämänhallintaa. Suunnitelman laatimiseen osallistuminen velvoittaa niin pitkäaikaistyöttömiä kuin alle 25-vuotiaita. Siitä kieltäytyminen voi viedä oikeuden työmarkkinatukeen tai johtaa toimentulotuen pienentämiseen. Alle 25-vuotialta myös kieltäytyminen kuntouttavasta työtoiminnasta sanktioitiin. (Työmarkkinatuen aktivointi 2005, 16; Helne 2003, 59.) Vuonna 2003 toimeentulotuen saannin ehdoksi asetettiin velvollisuus ilmoittautua työnhakijaksi. Velvoitteen laiminlyönti johtaa toimeentulotuen perusosan alentamiseen. (Työmarkkinatuen aktivointi 2005, 7.)

Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen (2003–2007) ohjelmassa aktivointipolitiikka sai jatkoa. Hallituksen tärkeimmät ministerin paikat oli jaettu keskustan ja vasemmiston kesken. Hallitusohjelmassa korostettiin työttömien työnhakuaktiivisuuden kannustettavuutta sekä työntekoon kannustavaa hyvinvointiyhteiskuntaa. Hallituksen työllisyysohjelmaan sisältyi myös julkisten työvoimapalveluiden uudistaminen. (Hallitusohjelma 24.6.2003.) Vuosina 2004–2006 perustettiin koko maan suurehkot kaupungit ja niiden lähikunnat kattava työvoiman palvelukeskuksien verkosto. Palvelukeskuksissa yhdistyvät työhallinnon, kunnan sosiaalitoimen ja Kelan palvelut. Uudistuksen tavoitteena oli rakenteellisen työttömyyden vähentäminen, työttömyyden perusteella maksettavien toimeentulotukimenojen ja työmarkkinatuen vähentäminen, aktivointiasteen ja työmarkkinatuen aktiivisuuden nostaminen sekä asiakkaiden työ- ja toimintakyvyn sekä aktiivisen elämän ja osallisuuden lisääminen. (Karjalainen 2004, 98.)

Vuonna 2006 työmarkkinatuki- ja toimeentulotukijärjestelmää uudistettiin yhteiskuntatakuu -nimisellä toimenpiteellä. Uudistuksen myötä pitkäaikaistyöttömät veloitettiin pitkäkestoisen etuuden saannin jälkeen osallistumaan aktivointitoimenpiteisiin. Pitkäaikaistyöttömille tarjotaan tehostetusti palveluja ja aktivointitoimia kuten tuettua työtä, työharjoittelua ja koulutusta. Toimista kieltäytyvä menettää työmarkkinatuen ja putoaa toimeentulotuelle. Oikeus työmarkkinatukeen palautuu takaisin, kun kyseinen henkilö on ollut viisi kuukautta työssäoloa kartuttavassa työssä tai työvoimapolitiisessa toimenpiteessä. (Hämäläinen ym. 2009, 11–12.)

Matti Vanhasen toinen hallitus (2007-), joka muodostuu keskustan, oikeiston ja vihreiden ministereistä, jatkoi aktivointipolitiikkaa hallitusohjelmansa mukaisesti. Kuntouttavan työtoiminnan velvoitetta laajennettiin vuoden 2010 alussa. Jatkossa kuntouttavan työtoiminnan velvoite koskee myös yli 25-vuotiaita pitkään työmarkkinatuella olleita henkilöitä. Kuntouttavasta työtoiminnasta

kieltäytymisen ja keskeyttämisen seuraukset ovat samat sekä 25 vuotta täyttäneillä että alle 25-vuotiailla. Muutoksen tavoitteena on parantaa aktiivisen sosiaalipolitiikan keinoin pitkään työttömänä olleiden 25 vuotta täyttäneiden henkilöiden työllistymismahdollisuuksia sekä elämänhallintakykyä ja ehkäistä siten syrjäytymistä. (Hallituksen esitys 194/2009.) Saman vuoden alussa muutettiin työvoimapolitiittisen koulutuksen vaikutusta työttömyyspäivärahaan. Muutoksen jälkeen osallistuminen työvoimapolitiittiseen koulutukseen lasketaan mukaan työttömyyspäivärahan 500 päivän enimmäismaksuaikaan. Suomea koskeva aktivointipolitiikan kehitys on koottu taulukoon 1.

Taulukko 1. Aktivointipolitiikan kehitys Suomessa.

Aktivointipolitiikka Suomessa 1990-2010 (sosiaalidemokraattinen hyvinvointiregiimi)			
Vuosi	Uudistus	Vaikutus	Kohderyhmä
1993	Ei tarveharkintaa aktivointiohjelmien ajalta	Aktivointi	Kaikki
1996	Työmarkkinatuki ehdollistettiin alle 20-vuotiailla. Vailla ammatillista koulutusta oleville nuorille maksetaan työmarkkinatukea vain aktiivitoimenpiteisiin osallistumisen ajalta.	Aktivointi	Nuoret
	Mahdollisuus alentaa toimeentulotukea 20 prosentilla työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä kieltäytymisen johdosta.	Sanktio	Kaikki
1997	Työmarkkinatuki ehdollistettiin alle 25-vuotiailla kouluttamattomilla nuorilla.	Aktivointi	Nuoret
1998	Mahdollisuus alentaa toimeentulotukea 40 prosenttia, jos kieltäytyy toistuvasti työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä.	Sanktio	Kaikki
1998	Velvoite työnhakusuunnitelman laatimiseen. Kieltäytymisestä seuraa työttömyysetuuksien määräaikainen lakkauttaminen.	Aktivointi/ sanktio	Kaikki
2001	Laki kuntouttavasta työtoiminnasta. Alle 25-vuotiaille ja pitkäaikaistyöttömille velvoite aktivointisuunnitelman laatimiseen. Alle 25-vuotiaat veloitettiin osallistumaan kuntouttavaan työtoimintaan. Kieltäytymisestä seuraa sanktio.	Aktivointi/ sanktio	Nuoret Pitkäaikaistyöttömät
2002	Yksilöidyn työnhakusuunnitelman toteuttamatta jättämisestä sanktio.	Sanktio	Kaikki
2003	Toimeentulotuen ehtona ilmoittautuminen työnhakijaksi.	Aktivointi/ kannustin	Kaikki
2006	Velvoite osallistua aktivointitoimenpiteisiin.	Aktivointi	Kaikki
2010	Velvoite yli 25-vuotiailla osallistua kuntouttavaan työtoimintaan.	Aktivointi	Pitkäaikaistyöttömät
	Työvoimapolitiittinen koulutus lasketaan mukaan etuuden keston.	Aktivointi	Kaikki (ansiosid.)

Iso-Britannia

Työnhakijoiden kannustaminen aktiiviseen työnhakuun alkoi Iso-Britanniassa 1980-luvulla, Margaret Thatcherin konservatiivihallituksen ollessa vallassa. Vuosien 1986–1996 välisenä aikana konservatiivihallitus teki uudistuksia, joiden tarkoituksena oli työnhakijoiden kannustaminen hakeutumaan aktiivisesti työmarkkinoille. Kannustintoihin liitettiin yhä enemmän myös sanktioita. Työttömien aktivoimiseksi aloitettiin Restart -ohjelma vuonna 1986. Restart velvoitti työnhakijoita osallistumaan haastatteluihin työvoimaviranomaisten kanssa kuuden ja kahdentoista kuukauden etuudensaannin jälkeen. Haastatteluissa pyrittiin antamaan neuvoja ja lisätietoa sekä kannustusta ja rohkaisua aktiiviseen työnhakuun. Vuonna 1988 tuli voimaan uudistus, jossa 16–17-vuotiaat työttömät siirrettiin työttömyysturvalta erilliseen Youth Training Scheme (YTS) ohjelmaan. Ohjelmalla pyrittiin parantamaan nuorten työllistymismahdollisuuksia. Aktivointiohjelmat tarjosivat työharjoittelua ja koulutusmahdollisuuksia, mutta myös sanktioita, sillä ohjelmasta kieltäytymisestä sekä kesken jättämisestä seurasi rangaistus. Oikeus työttömyysetuuteen sidottiin lähemmäksi hakijan työnhaku aktiivisuutta vuonna 1989. Tällöin tehtiin työttömälle yhä vaikeammaksi hylätä työvoimaviranomaisen tarjoamaa työtä tai opiskelua. Työnhakijan oli mahdollista hakea töitä vain 13 viikkoa omalla kokemus- tai koulutustasollaan. Tämän jälkeen lähes kaikki tarjotut työt pitää hyväksyä. Työnhakijan piti aktiivisesti ja todistettavasti etsiä työtä. (Adler 2008, 103; van Gerven 2008b, 598.)

Iso-Britanniassa varsinainen aktivointipolitiikka alkoi vuonna 1995, vaikka konservatiivihallitus oli kannustanut työnhakijoita aktiiviseen työnhakuun 1980-luvun puolivälistä lähtien. Vuonna 1996 konservatiivihallituksen pääministeri John Major toteutti laajan työttömyysturvan uudistuksen. Uudistuksessa työvoimatoimistot ja työttömyysturvasta vastanneet toimistot ja työttömyysturvan eri muodot muutettiin yhdeksi työnhakijan tueksi (Jobseeker's Allowance, JSA). Uudistuksen tavoitteena oli työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien aktivointi. Uudistuksesta huolimatta JSA sisälsi edelleen sekä työttömyysvakuutuksen että tarveharkintaisen tuen järjestelmät, mutta molemmat etuudet asettivat lisää vaatimuksia hakijan aktiiviselle työnhauulle, tarjotun työn tai koulutuksen vastaanottamiselle sekä työssäololle. Työnhakijan tuli allekirjoittaa työvoimatoimiston kanssa sopimus (jobseeker's agreement), jossa oli selvitetty vaadittavat toimenpiteet kohti työllistymistä. Työvoimaviranomaiset saivat myös oikeuden käyttää kannustimia (jobseeker's directions) työnhakijoiden piristämiseksi, jotta he parantaisivat mahdollisuuksiaan työnhaussa,

esimerkiksi vaatimalla työnhakijoita parantamaan käyttäytymistään tai ulkonäköään tai vaatimalla työnhakijoita hakemaan tiettyä työpaikkaa. (Dingeldey 2005, 12; Walker & Wiseman 2003, 9.)

Ohjelma (JSA) sisälsi myös useita aktivointiohjelmiä, uusia vaatimuksia sekä sanktioita työttömille. Back to work bonus -hanke tarjosi työmarkkinoille palaaville ihmisille rahallisia kannustimia. Project work -hanke pyrki auttamaan pitkäaikaistyöttömiä takaisin töihin. Hanke sisälsi koulutusta ja työharjoittelua, mutta myös tiukkoja sanktioita heille, jotka keskeyttivät ohjelman. Sanktioita tiukennettiin ja maksimikestoja pidennettiin 26 viikkoon. Alempaa työttömyysetuutta (C-JSA) saaneet hakijat, joille määrättiin maksimisanktio, eivät saaneet koskaan nauttia työttömyysvakuutusetuudesta. Maksimisanktion (26 viikkoa) jälkeen he putosivat välittömästi tarveharkintaiselle (I-JSA) etuudelle. (Työmarkkinatuen aktivointi 2005, 53; Walker & Wiseman 2003, 9; van Gerven 2008b, 598–599.)

New Labour nousi valtaan vuonna 1997 Tony Blairin johdolla. Blair jatkoi aktivointipolitiikkaa eri kohderyhmille tarkoitettuilla New Deal (ND) -ohjelmilla. New Deal -ohjelmat otettiin käyttöön vähittäin vuodesta 1997 eteenpäin. Ohjelmien perustana oli ajatus, että palkkatyö on paras väylä pois sosiaaliturvan piiristä ja köyhyydestä (welfare-to-work). Ohjelmien ensisijaisena tavoitteena oli työttömien aktivointi, kontaktien määrän lisääminen ja muuttaminen ohjaukselliseksi. New Deal -ohjelmat aiheuttivat sen, että nuoret, pitkäaikaistyöttömät, työrajoitteiset, yksinhuoltajat, iäkkäät työnhakijat ja työttömien kumppanit ovat kohdanneet uusia vaatimuksia etuuden saannilleen. (Walker & Wiseman 2003, 6-16.)

Vuonna 1998 otettiin käyttöön New deal for young people-ohjelma. Ohjelmaan osallistuvat kuusi kuukautta työttömänä olleet 18–24 -vuotiaat työnhakijat. Osallistujat aloittavat ohjelman neljä kuukautta kestäväällä Gateway -jaksolla, jossa henkilökohtainen työvoimaneuvoja antaa tehostetusti apua, neuvoja ja opastusta työn etsinnässä. Nuorella on mahdollisuus osallistua aktiiviohjelmiin, jos Gateway-jakso ei ole johtanut työllistymiseen. Aktiiviohjelmien vaihtoehtoina ovat kokopäivätoiminen opiskelu, työharjoittelu tai palkkatuettu työ vapaaehtoisjärjestöissä, julkisella sektorilla tai muulla työnantajalla. Kieltäytyminen aktivointitoimenpiteistä johtaa työttömyysetuuden menettämiseen. Samana vuonna New Deal -ohjelma laajentui koskemaan uutta kohderyhmää. New deal for 25 plus -ohjelma on suunnattu yli 25-vuotiaalle pitkäaikaistyöttömille, jotka olivat olleet työnhakijoina vähintään 18 kuukautta. Aktivointiohjelman rakenne ja palvelut ovat samat kuin New Deal for young people -ohjelmassa. Aktivointijakso on pakollinen 25–49-vuotiaille työttömille. (Walker & Wiseman 2003, 6-16.)

Vuonna 1998 aikana otettiin käyttöön myös oma New Deal -ohjelma yksinhuoltajille. Ohjelma tarjosi apua ja neuvontaa työnhaussa sekä aktivointisuunnitelman päivittämistä. Aluksi ohjelmaan osallistuminen oli vapaaehtoista, mutta vuoden 2002 jälkeen osallistuminen on ollut pakollista. Kieltäytyminen johtaa tukien supistamiseen. New Deal -ohjelma laajentui vuonna 1999 koskemaan työttömien puolisoita (alle 25-vuotiaat ja lapsettomat). Ohjelman rakenne on sama kuin New Deal for young people- ja New Deal for 25 plus-ohjelmissa. Aluksi ohjelmaan osallistuminen oli vapaaehtoista, mutta vuonna 2001 osallistuminen on ollut pakollista. Tarkoituksena on, että työhakijat löytäisivät töitä tai osallistuisivat New Deal -ohjelman toimenpiteisiin (koulutus, työharjoittelu, palkkatuettu työ). New Deal -ohjelma laajentui yli 50-vuotiaisiin työnhakijoihin vuonna 2000. Ohjelma tarjoaa vain henkilökohtaista neuvontaa ja työn etsimisen tukemista, koska ohjelmiin osallistuminen on vapaaehtoista ja noudattamatta jättämisestä ei aiheudu sanktiota. (Walker & Wiseman 2003, 12–16; Dingeldey 2005, 13.)

Vuonna 2009 osassa Iso-Britanniaa New Deal ohjelma korvattiin Flexiable New Deal (FND) ohjelmalla. Se otetaan maanlaajuisen käyttöön vuoden 2010 lokakuussa. Ohjelma on tarkoitettu henkilöille, jotka hakevat työttömyysturvaa (JSA). Ohjelma sisältää voimakasta panostusta työn etsintään ja se kestää 6-12 kuukautta. Ohjelmaan osallistuminen on työttömyysturvan saannin edellytys. Tämän jälkeen henkilö lähetetään ulkopuoliselle palveluntuottajalle, jos hän ei ole työllistynyt ohjelman aikana tai hän on ollut työttömyysturvalla 12 kuukautta. Ulkopuolinen palveluntuottaja antaa henkilökohtaista apua ja neuvoja työn etsinnässä. (Brewer 2009, 19–20.)

Aktivointipolitiikan (welfare-to-work) vaikutusta tehostettiin myös hallinnollisilla muutoksilla. Niillä pyrittiin vahvistamaan aktivointitoimenpiteiden vaikutusta ja supistamaan kansalaisten riippuvuutta sosiaaliturvasta. Tavoitteisiin pääseminen vaati myös työvoimahallinnon saneerausta. Vuonna 2001 koulutus- ja työllisyysosasto (Department for Education) ja sosiaaliturvasta vastaava osasto (Department of Social Security) yhdistettiin ja niistä muodostettiin työ- ja eläkeosasto (Department for Work and Pensions). Tämän yhdistymisen seurauksena erillään olleista työllisyyspalveluista ja sosiaaliturvan toimistoista muodostettiin yhteispalvelupisteitä (JobcentrePlus), jotka ovat osa työ- ja eläkeosastoa. Yhteispalvelupisteissä tarjotaan työllisyys- ja sosiaaliturvan palveluja työttömille sekä työvoiman ulkopuolella oleville työkäisille henkilöille. Toimistojen uudistus vietiin loppuun vuoden 2006 loppuun mennessä. (Tergeist & Grubb 2006, 19.) Taulukkoon 2. on koottu aktivointipolitiikan kehitys Iso-Britanniassa.

Taulukko 2. Aktivointipoliitiikan kehitys Iso-Britanniassa.

Aktivointipoliitikka Iso-Britanniassa 1990-2010 (liberaali hyvinvointiregiimi)			
Vuosi	Uudistus	Vaikutus	Kohderyhmä
1996	Velvoite työhakusuunnitelman laatimiseen. Velvoite ottaa vastaan tarjottu työ tai koulutuspaikka sekä vaatimus aktiiviseen työnhakuun. Kieltäytymisestä seuraa sanktio.	Aktivointi/ sanktio	Kaikki
	Rahallinen kannustin työmarkkinoille palaaville.	Kannustin	Kaikki
1997	Velvoite alle 25-vuotiaalle osallistua New Deal-ohjelmaan. Kieltäytyminen aktivointitoimenpiteestä johtaa työttömyysetuuden menettämiseen.	Aktivointi/ sanktio	Nuoret
1998	Pakollinen New Deal-ohjelma 25-49 vuotiaalle. Kieltäytyminen johtaa työttömyysetuuden menettämiseen.	Aktivointi/ sanktio	Pitkäaikaistyöttömät
1998	Oma New Deal-ohjelma yksinhuoltajille. Osallistuminen vapaaehtoista.	Aktivointi	Yksinhuoltajat
1999	New Deal-ohjelma työttömien puolisoille. Osallistuminen vapaaehtoista.	Aktivointi	Työttömien puoliset
2000	Aktivointiohjelma yli 50-vuotiaille.	Aktivointi	Ikääntyvät (50+)
2001	Työttömien puolisoille velvoite osallistua New Deal-ohjelmaan.	Aktivointi/ sanktio	Työttömien puoliset
2002	Yksinhuoltajille velvoite osallistua New Deal-ohjelmaan.	Aktivointi/ sanktio	Yksinhuoltajat
2009	New Deal-ohjelman sisältöön muutos. Sanktiot ja velvoitteet pysyivät ennallaan.	Aktivointi	18-49-vuotiaat

Alankomaat

Alankomaat aloitti korkean työttömyyden ja heikon talouskasvun johdosta laajat uudistukset 1980-luvulla. Uudistuksilla pyrittiin eroon niin sanotusta Hollannin taudista (Dutch disease), jolla tarkoitettiin ei-aktiivisten (lähinnä nuorisotyöttömien ja työkyvyttömien) korkeaa määrää suhteessa työssä oleviin. Kristillisdemokraattinen pääministeri Ruud Lubbersin toimenpiteet Hollannin tautia vastaan olivat palkkojen nousun hillitseminen, julkisten menojen supistaminen ja verotuksen alentaminen sekä sosiaaliturvajärjestelmän ohentaminen. Tämä tarkoitti työttömille työttömyysturvan tiukempia saantiehtoja, alhaisimpia etuuksia sekä etuuden keston leikkauksia. Lisäksi työnhakija veloitettiin hakemaan töitä ja vastaanottamaan hänelle sopiva työ sanktioiden uhalla. Toimenpiteistä huolimatta työttömien määrä kasvoi. (van der Hoek 2000, 4; van Gerven 2008a, 11.)

Työvoimapolitiikan painotusta siirrettiin passiiviturvasta aktiivisiin toimiin 1990-luvun alusta lähtien. Monet aktiivisen työvoimapolitiikan uudistukset otettiin käyttöön juuri 1990-luvulla. Ruud Lubbersin kolmas hallitus (1989–1994) kohdisti aktivointitoimenpiteet ensimmäisinä nuoriin. Vuonna 1991 otettiin käyttöön JWG -ohjelma (Jeugdwerkgarantee), joka toimi työttömyysvakuutus (WW=Werkloosheidswet) järjestelmän ja aktivointiohjelmien rajapinnassa. Ohjelma takasi alle 21-vuotiaille ja vastavalmistuneille alle 27-vuotiaille kuuden kuukauden työttömyyden jälkeen työ- ja koulutuspaikan. Työttömyysvakuutuksen säädöksiä muutettiin siten, että JWG -virkailijoiden kanssa yhteistyöhaluttomat nuoret menettivät mahdollisuutensa hakea työttömyysvakuutusta tai toimeentuloturva. Seuraavana vuonna aktivointia korostettiin työttömyysvakuutusjärjestelmässä, kun työttömyysvakuutuksen hakija veloitettiin vastaanottamaan yhä nopeammin tarjottu työpaikka huolimatta siitä, oliko tarjottu työ alle hänen entisen koulutus- tai työhistoriatasonsa. Erityisesti vastavalmistuneiden tuli vastaanottaa mikä tahansa työ lähes välittömästi. (van Gerven 2008b, 601; Gautier & van der Klaauw 2009, 23.)

Vuonna 1994 Lubbersin hallitus uudisti työttömyysturva (WW) merkittävästi. Uusi työttömyysturvan muoto, niin sanottu minimityöttömyysturva, otettiin käyttöön. Ensimmäistä kertaa työttömyysturvan (WW) historiassa etuuden taso ei sidottu ansioon, vaan uusi minimityöttömyysturva oli tarkoitettu niille työnhakijoille, joilla oli lyhyt työhistoria ja joiden etuus oli tasoltaan vain 70 prosenttia peruspalkasta. Työttömyyspäivärahan saantisäädöksiä myös tiukennettiin. Tosin pitkän työhistorian omaavien työnhakijoiden työttömyysturva pysyi lähes ennallaan, vain työttömyysturvan saantiehtojen työhistoriaehto tiukennettiin hieman (vanha: 26–52 viikosta/3-5 vuoteen, uusi: 26–39 viikosta/ 4-5 vuoteen). Lisäksi erittäin pitkän työhistorian omaavilla työnhakijoille tuli mahdollisuus saada pidennystä työttömyysturvan keston. Tämä uudistus koski vain ikääntyneitä pitkäaikaistyöttömiä. (van Gerven 2008b, 600–601.)

Nämä työttömyysturvaan tehdyt uudistukset johtivat hallituksen epäsuosioon ja seuraavissa vaaleissa valtaan nousi sosiaalidemokraattisen Wim Kokin johtama koalitionhallitus (purple coalition) vuonna 1994. Kokin ensimmäinen hallitus (1994–1998) muodostui vasemmiston ja oikeistoliberaalisten ministereistä. Pitkään vallassa olleet kristillisdemokraatit eivät kuuluneet Wim Kokin hallitukseen. Hallitus päätti ohjelmassaan säilyttää työttömyysturvan tason ja keston ennallaan. (van Gerven 2008a, 25.)

Vuonna 1996 tuli voimaan laki (BMTI=Wet Boeten en Maatregelen), joka yhtenäisti sanktioita ja yhdisti niiden käyttöohjeistusta. Tosin ensimmäiset sanktiot otettiin käyttöön jo vuoden 1987 työttömyyslakimuutoksessa. Lain tarkoituksena oli aiempaa ponnekkaammin aktivoida niitä työnhakijoita, jotka olivat haluttomia työhön tai aktivointitoimenpiteisiin. Sanktion pituus sekä tuen vähennyksen taso ovat asteittain kiristyviä ja sidottuja rikkomuksen vakavuuteen. Etuuden vähennys voi vaihdella viidestä prosentista 30 prosenttiin ja vähennyksen kesto voi vaihdella neljästä viikosta 13 viikkoon. Toimeentulotuen saajilla sanktion pituus on joko yksi tai kaksi kuukautta ja tuen vähennys viisi, kymmenen tai 20 prosenttia. Rangaistus voi olla huomattavasti suurempi, jos tukia on nostettu petoksella. (Oorschot 2002, 407–408; Gautier & van der Klaauw 2009, 24.)

Uusia ohjelmia (WIW=Wet Inschakeling Werkzoekenden) työnhakijoiden aktivoimiseksi otettiin käyttöön vuonna 1997. Ohjelma yhdisti nuorille (JWG) ja pitkäaikaistyöttömille sekä työnantajille (WVA=Vermindering Afdracht) tarkoitetut ohjelmat ja toimenpiteet. Uudistuksella pyrittiin tehostamaan nuorille ja pitkäaikaistyöttömille tarkoitettuja palveluja sekä lisäämään työnantajille tarkoitetun palkkatuen käyttöä. Tarkoituksena oli nopeuttaa nuorien ja pitkäaikaistyöttömien paluuta avoimille työmarkkinoille. (van Oorschot 2002 407; van Gerven 2008a, 18.)

Vuoden 2002 alussa tuli voimaan niin sanottu SUWI (Implementation Structure For Work and Income) -lainsäädäntö. Lakia pidetään edelleen aktiivisen työllisyys- ja sosiaalipolitiikan kulmakivenä. SUWI yhdisti sosiaaliturvan, työvoimahallinnon ja vaikeasti työllistyvien palvelut työ- ja toimeentulokeskuksiin (CWI). Kolme erillään ollutta sektoria liitettiin yhteen: työmarkkinat, sosiaaliturva ja viimesijainen toimentulojärjestelmä. Samalla palvelun järjestäminen siirrettiin kuntien vastuulle. Työvoimapalvelujen tuottaminen eli työttömille ja työkyvyttömille tehtävien työllistämissuunnitelmien laatiminen ja työllistämistoimien toteuttaminen sekä seuranta ulkoistettiin ja yksityistettiin. Uudistuksen perustana oli käsitys, että yksityiset palvelujen tuottajat ovat kustannustehokkaampia ja tuottavat herkemmin tarpeen mukaisia palveluja kuin julkinen sektori. Työllistämispalveluista aiheutuvat kulut siirtyivät kuntien maksettavaksi. Rahoitusuudistusta jatkettiin vuonna 2004, kun toimeentulotuen (WWB) kulut tulivat kuntien maksettaviksi. Samaan aikaan tiukennettiin nuorten oikeuksia toimeentulotukeen. Alle 21-vuotiaiden toimeentulotuki on alhaisempi ja toimeentulotukea voidaan laskea myös 21–22-vuotiailta nuorilta, jos korkeampi tuki heikentää aktiivisuutta hakeutua avoimille työmarkkinoille. Koulunsa keskeyttäneet nuoret menettävät toimeentulotuen kuudeksi kuukaudeksi. Uudistuksella pyrittiin innostamaan kuntia

vähentämään tuen saajien määrä sekä auttamaan mahdollisimman monia henkilöitä palaamaan avoimille työmarkkinoille. (van Gerven 2008a, 13.)

Pääministeri ja hallituspohja vaihtuivat vuonna 2002, kun valtaan nousi kristillisdemokraatti Jan Peter Balkenende. Hänen ensimmäisen hallituksensa (2002–2003) koostui kristillisdemokraateista, liberaaleista sekä oikeisto populistisesta puolueesta. Belkenenden ensimmäinen hallitus jäi kestoaltaan lyhyeksi, eikä se ehtinyt toteuttamaan kuin yhden muutoksen työttömyysturvaan. Vuonna 2003 poistettiin mahdollisuus työttömyysturvan jatkamiseen maksimikeston jälkeen. Uudistus heikensi pitkäaikaistyöttömien ja ikääntyneiden työhakijoiden taloudellista asemaa. (van Gerven 2008a, 13.)

Balkenenden toinen koalitionhallitus (2003–2006) jatkoi aktivointipolitiikkaa sekä sosiaaliturvan muutoksen valmistelua. Hallitus teki muutoksia sosiaaliavustuksiin vuonna 2005 ja vuonna 2006 muutettiin työkyvyttömiä ja työttömien tukijärjestelmiä. Aktiivisuutta korostettiin jo vuonna 2004, kun Work-first ohjelma otettiin käyttöön. Ohjelma tarjosi tuettua työtoimintaa niille työnhakijoille, jotka saivat toimeentulotukea tai olivat menettäneet oikeutuksen tukeen. Vuonna 2005 tuli voimaan säädös, joka velvoitti myös yli 57,5 vuotiaat henkilöt hakemaan töitä. (Gautier & van der Klaauw 2009, 24; van Gerven 2008a, 13; 2008b, 600–601.)

Julkinen keskustelu aktiivisesta sosiaalipolitiikasta huipentui vuonna 2006, kun uusi työttömyysturvalaki (1.10.2006) tuli voimaan. Laki kiristi jälleen työttömyysturvan saantiehtoja. Työnhakijoiden tuli esittää todisteet työkokemuksestaan. Omaishoidontukea, lasten kotihoitoa tai muuta vastaavaa ei enää otettu huomioon työhistoriaa määrittäessä. Työttömyysturvan (WW) etuuden maksimikesto leikattiin 60 kuukaudesta 38 kuukauteen vuonna 2006. Työnhakijat putosivat nopeammin ansiopäivärahalta tarveharkintaiselle tuelle. Uudistuksen jälkeen oikeus ansiopäivärahaan vaihtelee kolmen ja 38 kuukauden välillä työnhakijan työhistoriasta riippuen. Samalla työttömyysturvan tasoa nostettiin lopettamalla minimityöttömyysturva. Kaikkien työnhakijoiden etuuden tasoa nostettiin 75 prosenttiin työttömyyttä edeltäneistä ansioista kahden kuukauden ajaksi, jonka jälkeen etuuden taso laski 70 prosenttiin. Muutoksella pyrittiin muuttamaan ansiopäiväraha etuudeksi, joka auttaa työtöntä siirtymävaiheessa uuteen työpaikkaan. (Gautier & van der Klaauw 2009, 17, 24; van Gerven 2008b, 600–601.) Etuuden saantiin liittyvät velvoitteet ja sanktiot pysyivät uudistuksessa ennallaan.

Balkenenen kolmas (2006–2007) ja neljäs hallitus (2007–2010) tekivät muutoksia, joilla pyrittiin tehostamaan työttömien paluuta työmarkkinoille. Vuoden 2007 alussa työhallinto kiristi otettaan työnhakijoista. Jokaisen uuden työttömän kanssa tehdään sopimus työnhausta. Kun työttömyys on jatkunut kolme kuukautta, työnhakijan tavat etsiä työtä arvioidaan. Uudistuksen tarkoituksena oli vauhdittaa töihin paluuta. Vuonna 2008 pitkäaikaistyöttömät saivat lisää velvoitteita. Yli vuoden työttömänä olleet henkilöt velvoitettiin ottamaan vastaan kaikki tarjotut työt. Jos työstä maksettava palkka on pienempi kuin työttömyyden aikainen korvaus niin henkilölle kompensoidaan tulon erotus. Muutoksella pyrittiin lisäämään työnteon kannattavuutta. Työnantajille maksettava tuki otettiin käyttöön vuonna 2009. Työnantajalle korvataan 50 prosenttia minimipalkasta, jos hän työllistää pitkäaikaistyöttömän. Joissakin tapauksissa toimenpiteeseen hyväksytään myös toimeentulotuki asiakkaat. Tällä muutoksella vaikeasti työllistyvät henkilöt saavat kokemusta työelämästä pelkän tuella elämisen sijasta. (Gautier & Klaauw 2009, 22.) Vuonna 2009 tehtiin myös rakenteellisia muutoksia, kun työ- ja toimeentulokeskukset (CWI) ja työttömyysturva (UWV) yhdistyivät. Alankomaita koskevat tulokset on tiivistetty taulukossa 3.

Taulukko 3. Aktivointipolitiikan kehitys Alankomaissa

Aktivointipolitiikka Alankomaissa 1990-2010 (konservatiivinen hyvinvointiregiimi)			
Vuosi	Uudistus	Vaikutus	Kohderyhmä
1991	Työllisyysohjelma nuorille (JWG). Keskeyttämisestä sanktio.	Aktivointi/ sanktio	Nuoret alle 21 v. ja vastavalm. alle 27 v.
1992	Velvoite etsiä ja vastaanottaa tarjottu työ.	Aktivointi	Kaikki
1994	Alhaisemmat etuudet.	Aktivointi	Työuran aloittavat
	Tiukemmat etuuksien saanti säädökset.	Aktivointi	Kaikki
	Työttömyysturvan kestoa pidennettiin (jatko WW)	Passivointi	Pitkäaikaistyöttömät
1996	Yhtenäiset ja tiukemmat sanktiosäännökset.	Aktivointi	Kaikki
	Työn vastaanottamisen velvoitetta laajennettiin.	Aktivointi	Kaikki
1997	Uudet työllistymisohjelmat aktivoinnin lisäämiseksi.	Aktivointi	Pitkäaikaistyöttömät/ nuoret
2003	Työttömyysturvan kestoa leikattiin (jatko WW kumottiin).	Aktivointi	Pitkäaikaistyöttömät
2004	Work-first ohjelma käyttöön.	Aktivointi	Vaikeasti työllistyvät
2005	Ikääntyville työnhakijoille velvoite työn vastaanottamiseen.	Aktivointi	Yli 57,5-vuotiaat
2006	Työhistoriaehto kiristettiin ja työttömyysturvalle tiukempi säännös.	Aktivointi	Kaikki
	Työttömyysturvan maksimikestoa leikattiin.	Aktivointi	Kaikki
	Työttömyysturva muutettiin ansiosidonnaiseksi.	Kannustin	Kaikki
2007	Kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen arviointi.	Aktivointi/ kannustin	Kaikki
2008	Vuoden työttömyyden jälkeen velvoite ottaa vastaan tarjottu työ.	Aktivointi	Pitkäaikaistyöttömät

Saksa

Saksalla on pitkät perinteet sekä passiivisessa että aktiivisessa työvoimapolitiikassa. Ensimmäinen työllisyyttä edistävä ohjelma julkistettiin jo vuonna 1968. Ohjelma sisälsi työttömille tarkoitettua työvoimakoulutusta, palkkatuetta työtä sekä erilaisia julkisesti rahoitettuja toimenpiteitä työllisyyden edistämiseksi. Saksa luotti pitkään perinteisiin keinoihin työllisyyden hoidossa, vaikka Saksojen yhdistyminen (3.1.1990) ja korkea työttömyys ylikuormittivat perinteisiä toimintatapoja. Vuonna 1998 Saksan hallitus vaihtui. Helmut Kohlin oikeisto-liberalistisen hallituksen tilalle tuli Gerhard Schröderin vasemmisto-vihreä koalitiollahitus (1998–2002). Uusi hallitus jätti työvoimapolitiikan ja työttömyysturvan lähes koskematta. Hallitus aloitti muutamia projekteja, joiden tarkoituksena oli parantaa pitkäaikaistyöttömien ja vajaakuntoisten työllistymistä. Lisäksi hallitus pyrki tehostamaan työttömille tarkoitettuja palveluja (Hilfe zur Arbeit). Tulokset jäivät kuitenkin heikoiksi. Varsinaista aktivointipolitiikkaa hallitus ei kuitenkaan aloittanut, vaan pidättäytyi perinteisissä toimenpiteissä.

Gerhard Schröderin toisen vasemmisto-vihreän koalitiollahituksen (2002–2005) aikana aktivoinnin asema työvoimapolitiikassa vahvistui merkittävästi. Hallituksen aktivointipolitiikka perustui niin sanottuun Hartzin komitean ehdotuksiin. Komitea perustettiin 22.2.2002 ja sen virallinen nimi oli Kommission für Moderne Dienstleistungen AM Arbeitsmarkt. Komissiossa oli 15 jäsentä ja sitä johti Peter Hartz. Uudistus koostui neljästä laista ja ne on nimetty komitean puheenjohtajan mukaan. Hartzin uudistukset tähtäsivät työvoimapolitiikan toimenpiteiden ja työvoimapalveluiden tehokkuuden ja vaikuttavuuden kasvattamiseen sekä työttömien aktivointiin takaisin avoimille työmarkkinoille tiukemmalla valvonnalla niin sanotulla ”oikeutus ja velvollisuus” (Fördern und Fordern) periaatteella ja edistää työllisyyden kasvua työmarkkinoiden sääntelyä purkamalla. Hartz I ja II tuli voimaan 2003, Hartz III vuonna 2004 ja Hartz IV vuonna 2005. (Dingelday 2005, 17; Streeck & Trampusch 2005, 183; Eichhorst & Grienberger-Zingerle & Konle-Seidl 2006, 7; Jacobi & Kluge 2006, 2-7.)

Hartz I antoi paikallisille työvoimatoimistoille mahdollisuuden käyttää yksityisiä palveluntuottajia työllistymispalvelujen järjestämisessä. Työllistymispalvelut voitiin ulkoistaa osittain tai kokonaan, erityisesti korostettiin yksityisten palveluntuottajien käyttöä työhönsijoittamispalveluissa. Jokaisen työvoimatoimiston tuli aloittaa työnhakijoille tarkoitetut työnetsintäpalvelut. Henkilökohtaiset työnetsijät auttavat työnhakijaa työllistymisessä avoimille työmarkkinoille. Työvoimatoimistot

voivat hankkia palvelun yksityiseltä palveluntuottajalta tai järjestää palvelun omana toimintana. (Jacobi & Kluge 2006, 7-8.)

Hartz II otti käyttöön pienimuotoiset työsuhdemallit. Uudistus yhdisti erilaiset matalapalkkaiset tukityön muodot niin sanotuiksi ”Minijob”- ja ”Midijob” -järjestelmiksi. Minijob -malli kehitettiin henkilöille, jotka elivät toimeentulotuella. Minijobista saatu korvaus voi kaksinkertaistaa toimeentulotuesta saadun korvauksen. Midijobista saatu korvaus voi taas kolminkertaistaa toimeentulotuen. Minijob ja Midijob mallit perustuivat periaatteeseen, että työ on kannattavampaa kuin sosiaaliapu eläminen. Hartz II loi myös uuden yritysmuotomallin Ich-Ag (minä-yritys). Mallissa työnhakija työllistää vain itsensä omalla yritystoiminnallaan. Työnhakija voi saada yrityksen aloittamiseen ja ylläpitämiseen rahallista tukea. Rahallisen avustuksen kesto on enintään kolme vuotta. (Jacobi & Kluge 2006, 7–8.)

Hartz III uudisti liittovaltion työvoimatoimistojen toimintaa. Uudistukselle oli otettu mallia Iso-Britannian yhteispalvelupisteistä (Jobcentre Plus). Liittovaltion työvoimatoimistoista kehitettiin Job Centereitä, joista pyrittiin tarjoamaan moderneja palveluja toimiston asiakkaille. Job Centereihin keskitettiin kaikki työvoimaan liittyvät palvelut. Uudistuksella vapautettiin työhallinnon virkailijat tavanomaisesta hallinnollisesta työstä palvelemaan tehokkaammin työttömiä sekä sijoittumaan heitä takaisin työmarkkinoille. Job Centereissä työttömiä palvelee henkilökohtaiset neuvojat ja töihin sijoittajat. Henkilökohtaiset neuvojat auttavat työnhakijaa tunnistamaan ja poistamaan työllistymisen esteitä. Työhön sijoittajat ovat yhteydessä työnantajiin ja yrittävät sijoittaa työnhakijoita avoimille työmarkkinoille. (Dingelday 2005, 19; Eichorst, ym. 2006, 35.)

Hartz IV aiheutti suuria muutoksia työttömien aktivoinnissa. Uudistuksella tavoiteltiin työvoiman suurempaa liikkuvuutta ja palkkatyön vastaanottamisen tehostamista. Työnhakijan tuli ottaa vastaan tarjottu työ. Lisäksi työssäkäyntialue laajentui. Työnhakija veloitettiin ottamaan työtä vastaan myös muista kaupungeista. Aktivointisuunnitelmat otettiin käyttöön. Työnhakijan tuli allekirjoittaa sopimus, jossa on suunnitelma työnhaun tehostamisesta ja aktivointitoimenpiteistä. Aktivointisuunnitelmasta tuli velvoittava. Jos työnhakija poikkeaa suunnitelmasta tai ei toimi aktivointitoimenpiteissä asianmukaisesti, hänelle seuraa tuen vähennys määräajaksi. Lisäksi työttömyysetuuden ehtona on aktiivinen työn etsintä. Työnsä ilman pätevää syytä jättäneet eivät ole oikeutettua etuuteen. Sanktiot ovat asteittain kiristyviä, esimerkiksi kieltäytyminen työvoimahallinnon toimenpiteestä on seuraamukseltaan lievempi kuin tarjotusta työstä

kieltäytyminen. Etuuksien rajoituksen kesto on yleensä 12 viikkoa. (Eichorst, ym. 2006, 25; Jacobi & Kluve, 2006, 10–11.)

Hartz IV otti käyttöön uuden pitkäaikaistyöttömille tarkoitetun aktivointitoimenpiteen niin sanotun yhden euron työpaikat (1-EURO-Jobs). Ne on tarkoitettu niille työnhakijoille, jotka elävät tarveharkintaisella perusturvalla. Yhden euron työpaikat antavat työnhakijoille mahdollisuuden ansaita vähän rahaa perusturvan lisäksi ja osallistua aktiivisesti työmarkkinoille. (Jacobi & Kluve, 2006, 11.)

Hartz IV uudistus vaikutti myös työttömyysturvaan. Ansiopäivärahakauden (arbeitslosengeld) jälkeen tullut ansiosidonnainen peruspäiväraha (arbeitslosenhilfe) korvattiin uudella tarveharkintaisella perusturvalla (grundsicherung). Ansiopäivärahan maksuaika sidottiin edelleen työhistoriaan, mutta etuusehdon täyttymisen työssäoloaika nostettiin ja etuuden kesto leikattiin (32 kuukaudesta 18 kuukauteen). Ansiopäivärahaa koskevat tiukennukset tulivat voimaan asteittain vuosien 2006–2008 välisenä aikana. (Caliendo 2009, 8-10.)

Samassa yhteydessä uudistettiin työvoimahallinnon ja sosiaalitoimen palvelupisteitä. Ennen uudistusta työttömien aktivointia ja tukia johdettiin paikallisesti kahdesta erillisestä hallinnosta. Julkisille työllisyyspalveluille kuuluivat työttömät työnhakijat ja paikalliset sosiaalitoimistot huolehtivat työttömien sosiaalietuuksista. Tämä koettiin liian pirstaloituneeksi järjestelyksi. Työvoimatoimistot olivat ennen velvollisia huolehtimaan vain työttömistä, jotka olivat työskennelleet tarpeeksi kauan sosiaaliturvavakuutuksen kattavassa työsuhteessa. Muista työttömistä vastasi sosiaalihuolto. Uudistuksessa sosiaali- ja työttömyysturvan piiriin kuuluville työttömille perustettiin kuntien ja työvoimatoimistojen yhteisiä palvelupisteitä. Ansiopäivärahaan oikeutetut työnhakijat käyttävät edelleen liittovaltion työvoimatoimistoja. (Targeist & Grubb 2006, 15–16.) Hartzin komitean uudistukset ovat edelleen käytössä Saksassa voimakkaasta vastuksesta huolimatta. Vuoden 2005 jälkeen ei ole tehty uusia uudistuksia työttömien aktivoimiseksi. Yhteenveto Saksaa koskevista aktivointipolitiikan muutoksista on esitetty taulukossa 4.

Taulukko 4. Aktivointipolitiikan kehitys Saksassa.

Aktivointipolitiikka Saksassa 1990-2010 (konservatiivinen hyvinvointiregiimi)			
Vuosi	Uudistus	Vaikutus	Kohderyhmä
1990-1998	Ei aktivointitoimenpiteitä. Työvoimapolitiikassa luotettiin perinteisiin keinoihin.		
1998-2002	Projekteja, joilla pyrittiin parantamaan pitkäaikaistyöttömien ja vajaakuntoisten työllistymistä.		
2003-2004	Työvoimapalvelujen tehostaminen ja vaikuttavuuden lisääminen.	Aktivointi	Kaikki
2005	Työttömyysturvan kestoja leikattiin. Etuusehdon täyttymisen vaatimusta nostettiin.	Aktivointi	Kaikki
	Tiukemmat sanktiot.	Sanktio	Kaikki
	Työn vastaanottamisen velvoitetta laajennettiin.	Aktivointi	Kaikki
	Velvoite etsiä aktiivisesti työtä	Aktivointi	Kaikki

9 Aktivointipolitiikan kehittymisen vertailu kohdemaissa

Tutkimustehtävän mukaisesti pääsääntöisesti eri hyvinvointivaltioregiimeihin kuuluvien Suomen, Iso-Britannian, Alankomaiden ja Saksan aktivointitoimien kehittymistä vertaillaan keskenään ja myös EU:n työllisyyspolitiikkaa koskevien päätösten vaikutusten osalta. Arviointi tapahtuu osoittamalla, missä kronologisessa järjestyksessä erilaisia kannustimia ja sanktioita sisältäviä aktivointitoimia on ulotettu eri kohderyhmiin. Vertailu on koottu taulukkoon 5.

Taulukko 5. Aktivointipolitiikan kehitys tutkimuksen kohdemaissa sekä EU:n ohjaus.

	Suomi	Iso-Britannia	Alankomaat	Saksa	EU
Ensimmäiset aktivointitoimenpiteet.	1993	1996	1991	2005	1993: Eurooppa-neuvosto korosti sosiaali- ja työllisyyspolitiikassa yhteisvastuun lisäämistä ja passiivisuuden vähentämistä.
Aktivointivelvoite nuorille.	1996	1997	1991	2005	
Velvoite kaikille työnhakijoille ottaa vastaan tarjottu työ tai opiskelupaikka.	2006	1996	1992	2005	
Velvoite työnhakusuunnitelman laatimiseen.	1998	1996	1996	2005	
Ensimmäiset sanktiot käyttöön.	1996	1996	1991	2005	1994: Työllisyys jäsenmaiden yhteiseksi tavoitteeksi. Nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työelämään pääsyn helpottaminen
Sanktio kaikille työnhakijoille kieltäytyessä aktivointitoimenpiteestä.	2006		2005	2005	
Työttömille tarkoitetut työhallinnon ja sosiaalityön palvelut samassa toimipisteessä.	Vain osaan maata 2004	2001	2002	2005	
Ensimmäiset pelkästään pitkäaikaistyöttömille tarkoitetut aktivointiohjelmat.	2001	1998	1997	2005	
Työvoimatoimistojen rakenteellisia muutoksia osana aktivointitoimenpiteitä.		2001	2002	2004	1997: Jäsenmaiden yhteiset työllisyysstrategiat. Työllisyysstrategiaprosessin käyttöönotto.
					2000: Lissabonin strategia

Suomessa aktivointitoimenpiteet alkoivat myöhemmin kuin Alankomaissa, mutta aikaisemmin kuin Iso-Britanniassa ja Saksassa. Saksassa aktivointitoimenpiteet alkoivat vasta 2000-luvulla, kun muissa tutkimuksessa mukana olevissa maissa aktivointitoimenpiteet alkoivat 1990-luvulla. Euroopan Unioni korosti jo vuonna 1993 sosiaali- ja työllisyyspolitiikassa aktiivisen yhteisvastuun lisäämistä ja passiivisuuden vähentämistä.

Tutkimuksen kohdemaista Alankomaat otti ensimmäisenä käyttöön sanktiot aktivointitoimien tehostamiseksi vuonna 1991. Suomessa ja Iso-Britanniassa ensimmäiset sanktiot tulivat käyttöön vuonna 1996 ja Saksassa vasta vuonna 2005. Suomi ja Alankomaat ovat muuttaneet sanktiokäytäntöjä ankarammiksi vuosien varrella. Tutkimuksen kohdemaissa sanktiot ovat laajentuneet koskemaan kaikkia työhakijoita, ainoastaan Iso-Britanniassa ikääntyneet (yli 50-vuotiaat) työhankijat ovat vielä sanktio käytäntöjen ulkopuolella.

Essenin Eurooppa-neuvosto nosti vuonna 1994 työllisyyden jäsenmaiden yhteiseksi tavoitteeksi. Eurooppa-neuvosto esitti, että nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työelämään pääsyä tulisi helpottaa. Alankomaat oli aloittanut nuorten aktivoinnin jo vuonna 1991. Suomessa nuoriin kohdistuneet aktivointitoimenpiteet alkoivat vuonna 1996. Iso-Britanniassa nuorten aktivointi alkoi vuonna 1997

ja Saksassa vuonna 2005. Kaikissa tutkimuksen kohdemaissa nuorten osallistumista aktivointitoimenpiteisiin tehostettiin kieltäytymisestä tai keskeytyksestä seuranneella sanktiolla. Pelkästään pitkäaikaistyöttömille kohdennetut aktivointitoimenpiteet alkoivat ensimmäisenä Alankomaissa vuonna 1997. Iso-Britannia aloitti pitkäaikasityöttömille kohdennetut toimeenpiteet vuonna 1998, Suomi vuonna 2001 ja Saksa vuonna 2005.

Sosiaalityön ja työhallinnon palveluiden yhdistämisen samaan toimipisteeseen aloitti ensimmäisenä Iso-Britannia vuonna 2001. Seuraavana vuonna Alankomaat yhdisti palvelut samaan toimipisteeseen. Saksassa vastaava toimenpide tapahtui vuonna 2005. Suomessa työhallinnon ja sosiaalityön palvelut on sijoitettu eri toimipisteisiin työvoimanpalvelukeskuksia lukuun ottamatta. Työhallinnon palvelut on sijoitettu työ- ja elinkeinotoimistoon (TE-toimisto) ja niistä vastaa valtio. Sosiaalityön palveluista vastaavat kunnat. Alankomaissa ja Iso-Britanniassa palvelupisteiden yhdistämiseen liitettiin myös työhallinnon tehtäväprosessien uudelleen järjestelyjä, jonka tarkoituksena oli toiminnan tehostaminen. Saksassa vastaava toimenpide suoritettiin vuonna 2004, vain vuotta aiemmin kuin työhallinnon ja sosiaalitoimen yhdistyminen tapahtui. Suomessa työhallinnon toimipisteissä ei ole toteutettu yhtä laaja toiminnan muutosta kuin muissa tutkimuksen kohdemaissa, työvoimanpalvelukeskuksien perustamista lukuun ottamatta.

Isossa-Britanniassa uudistukset perustuivat poliittiseen ohjelmaan, joka uudisti työhallintoa, sosiaalipalveluja sekä työttömyysturvaa samanaikaisesti. Näin tapahtui myös Saksassa, tosin lähes kymmenen vuotta myöhemmin. Iso-Britanniassa ja Saksassa hallitusvastuussa olivat uudistuksien aikana vasemmistoon kuuluvat puolueet, Isossa-Britanniassa New Labour ja Saksassa sosiaalidemokraatit. Suomessa ja Alankomaissa aktivointitoimenpiteitä on suoritettu tasaisesti viimeisten 20 vuoden aikana. Toimenpiteitä ovat suorittaneet kaikki maan hallitukset, eikä hallituksessa olleiden puolueella ole ollut merkitystä aktivointipolitiikan toteutuksessa.

Taulukkoon 5 tiivistetyt tulokset osoittavat, että aktivointitoimenpiteitä ovat suorittaneet kaikkien kohdemaiden hallitukset, hyvinvointivaltioregiimistä ja hallitusten poliittisista voimasuhteista huolimatta. Siten EU:n vaikutus osoittautuu tässä vertailussa voimakkaammaksi kuin maakohtainen regiimi tai maan puoluepoliittinen tilanne. EU:n vaikutus näkyy kuitenkin vasta muutaman vuoden viiveellä.

Kaikissa tutkimuksen kohdemaissa aktivointitoimenpiteiden yhteydessä muutettiin sosiaaliturvaa. Erityisesti työttömien sosiaaliturva sidottiin uudistuksiin. Seuraavassa luvussa tarkastellaan tämän

kehityksen tulosta osana välityömarkkinoiden ideaa ja selvitetään, mitä etuuksia ja palveluja työttöminä olevat henkilöt saavat välityömarkkinoilta.

10 Tuet ja palvelut kohdemaiden välityömarkkinoilla

Suomi

Suomessa työttömyysturva koostuu ansiopäivärahasta, peruspäivärahasta sekä työmarkkinatuesta. Viimesijaista toimeentuloa turvaa toimeentulotuki. Työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto) tutkii työttömyysetuuden saamisen työvoimapoliittiset edellytykset ja antaa etuuden maksajalle työvoimapoliittisen lausunnon, joka on todistus tuki kelpoisuudesta. Ansiopäiväraha rahoitetaan työntekijän, työnantajan ja valtion vakuutusmaksuin. Ansiopäivärahaa haetaan työttömyyskassasta, joka tutkii myös etuuden saamisen edellytykset. Ansiopäivärahaan saannin ehtona on työttömyyskassan jäsenyys sekä työssäoloehdon täytyminen. Työssäoloehto tarkoittaa työssäolovaatimusta, joka on edellytyksenä etuuksien saamiselle. Suomessa työssäoloehto täyttyy, kun henkilö on ollut ennen työttömyyttään töissä 34 viikkoa (noin 8 kuukautta) 28 edellisen kuukauden aikana. Ansiopäivärahaa maksetaan 500 päivän ajan. Ansiopäiväraha muodostuu perusosasta ja työttömyyttä edeltäneen ansion mukaan määräytyvästä ansio-osasta, joka vaihtelee 45–65 prosentin välillä. (Kela 2010.)

Ne työttömät, joilla ei ole oikeutta ansiopäivärahaan, voivat hakea peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea. Peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea maksetaan 17–64-vuotiaille henkilöille. Peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea haetaan Kelasta ja ne rahoitetaan valtion varoista (sosiaali- ja terveysministeriö rahoittaa). Työnhakija on oikeutettu peruspäivärahaan työssäoloehdon täytyessä. Peruspäivärahaa maksetaan 500 päivän ajan. Peruspäiväraha ei ole sidottu ansioihin. Peruspäivärahalle on määritelty kiinteä summa, mutta peruspäivärahaa voidaan korottaa perhetilanteen mukaan. Peruspäivärahakauden päätyttyä hakija siirtyy työmarkkinatuella. (Kela 2010.)

Työmarkkinatukeen ovat oikeutettuja ne henkilöt, jotka eivät täytä ansio- tai peruspäivärahaan oikeuttavaa työssäoloehto. Työmarkkinatuen saajat ovat pääsääntöisesti ensi kertaa työmarkkinoille tulevia tai pitkään työmarkkinoilta poissa olleita. Työmarkkinatukeen ovat

oikeutettua myös ne työnhakijat, jotka eivät enää saa ansio- ja peruspäivärahaa 500 päivän enimmäisajan täytyttyä. Työmarkkinatuki on tarveharkintainen. Tuen suuruuteen vaikuttavat puolison tulot ja kotona asuvilla vanhempien tulot. Työmarkkinatuen kesto ei ole rajoitettu. Työttömyydenaikaisen työmarkkinatuen rahoittavat valtio ja kunta puoliksi, kun työnhakijalle on maksettu työmarkkinatukea yli 500 päivältä. (Kela 2010.)

Ansio- ja peruspäivärahan sekä työmarkkinatuen saamisen ehdottomana edellytyksenä on, että henkilö on ilmoittautunut TE-toimistoon kokoaikatyön hakijaksi. Työnhaku on pidettävä voimassa koko työttömyyden ajan, myös työllistymistä edistävien toimenpiteiden aikana. Työ- ja elinkeinotoimisto määrää henkilön työhakemuksen uusimisajan ja sen, edellytetäänkö häneltä henkilökohtaista käyntiä toimistossa. Työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneella henkilöllä on oikeus TE-toimiston tarjoamiin työvoimapalveluihin ja säädetyin edellytyksin työttömyysturvaan. Lisäksi hänellä on oikeus, ja samalla velvollisuus, tehdä TE-toimiston kanssa työhakusuunnitelma tai työllistymisohjelma. Työttömyysetuutta saavalla tai hakevalla työnhakijalla on velvollisuus hakea aktiivisesti kokoaikatyötä ja koulutusta. Työnhakijan tulee olla työmarkkinoiden käytettävissä sekä ottaa vastaan tarjottu työ tai koulutus. Työnhakijan pitää osallistua hänelle tarjottuihin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin sekä saapua kutsusta työnhakuhaastatteluun. Työhakijan tulee osallistua työnhakusuunnitelman tai työllistämisohjelman toteuttamiseen ja tarkistamiseen. Lisäksi työnhakijan tulee olla TE-toimiston tavoitettavissa ja pitää työnhaku voimassa. (Työ- ja elinkeinotoimisto 2010a.)

Työttömyysturva on vastikkeellista. Työnhakijalle seuraa sanktio, jos hän kieltäytyy TE-toimiston osoittamasta tai työnantajan tarjoamasta työstä tai kieltäytyy työvoimapolitiittisestä koulutuksesta, eroaa tai erotetaan työstä tai työvoimapolitiittisestä koulutuksesta tai omalla menettelyllään aiheuttaa sen, ettei työsuhdetta synny tai ettei hän tule valituksi koulutukseen. Sanktio voi olla 30, 60 tai 90 päivän pituinen korvaukseton määräaika tai työttömyysetuuden peruuttaminen toistaiseksi. Oikeus työttömyysetuuteen palautuu työssäoloelvoitteen täytyttyä. Tämä edellyttää kolmen tai viiden kuukauden pituista työssä tai työvoimapolitiittisessä koulutuksessa oloa. Työnhakijan oma toiminta voi estää tarjotun työn tai koulutuksen vastaanottamisen tai johtaa työstä tai koulutuksesta erottamiseen, jolloin hän ei ole työmarkkinoiden käytettävissä. Tässä tilanteessa työttömyysetuus perutaan toistaiseksi. Oikeus etuuteen palautuu, kun rajoitus on todisteellisesti poistunut. (Työ- ja elinkeinotoimisto 2010a.)

TE-toimiston ja työnhakijan yhdessä tekemät työnhakusuunnitelmat ovat sitovia. Työnhakusuunnitelmissa sovitaan hakijan työllistämistavoitteista sekä palveluista ja toimenpiteistä, jotka tukevat työnhakijan aktiivista työnhakua ja edistävät sijoittumista työhön tai koulutukseen. Työnhakijalla on velvollisuus osallistua työnhakusuunnitelman laatimiseen. Kieltäytymisestä ilman pätevää syytä seuraa sanktio, joka on yleensä 60 päivän korvaukseton määräaika. Työnhakijan kieltäytyessä ilman pätevää syytä TE-toimiston tarjoamasta ja työnhakusuunnitelmasta sovitusta palvelusta tai eroaa tai erotetaan palvelusta, voi seurauksena olla 60 päivän korvaukseton määräaika tai työttömyysetuuden peruuttaminen toistaiseksi. Lisäksi työttömällä työnhakijalla on velvollisuus toteuttaa työnhakusuunnitelmaa ja ilmoittaa TE-toimistolle sen toteuttamisesta sovitulla tavalla. Velvollisuuden laimin löynnistä voi seurata 60 päivän korvaukseton määräaika tai työttömyysetuuden peruuttaminen toistaiseksi. (Työ- ja elinkeinotoimisto 2010a.)

TE-toimisto tarjoaa työnhakijoille työllistämistä edistäviä palveluja. Työllistymistä edistäviä palveluja ovat työvoimapolittinen aikuiskoulutus, työttömyysetuudella tuetut työnhakijan omaehtoiset opinnot, työharjoittelu, työelämävalmennus, työ- ja koulutuskokeilu sekä kuntouttava työtoiminta. Työnhakijoita kannustetaan osallistumaan työllistymistä edistäviin palveluihin rahallisesti. Työnhakijalla voi olla mahdollisuus saada ansio- tai peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea korotettuna, jos työllistymistä edistävästä palvelusta on sovittu työnhakusuunnitelmassa tai työllistymisohjelmassa. Lisäksi työnhakijoita kannustetaan osallistumaan työllistymistä edistäviin palveluihin siten, että työllistymistä edistävän palvelun ajalta eräät passiivisen työttömyysajan aikaisen työttömyysetuuden maksamisen esteet poistuvat. (Työ- ja elinkeinotoimisto 2010a.) Työllistymistä edistävien palveluiden hankkiminen yksityisiltä palvelun tuottajilta on vähäistä. TE-toimistot saavat vuosittain määrärahan palvelujen ostamiseen.

Työmarkkinatuen saannille on asetettu rajoituksia. Työmarkkinatukea saavan, ammatillista koulutusta vailla olevan 17–24-vuotiaan henkilön on haettava vähintään kolmeen hakuvaihtoehtoiseen ammatilliseen koulutukseen jokaisessa yhteishaussa. Koulutushaun laiminlyönti aiheuttaa työttömyysaikaisen työmarkkinatuen menettämisen toistaiseksi. Samoin tapahtuu, jos kieltäytyy ammatillisesta koulutuksesta tai eroaa koulutuksesta ilman pätevää syytä. (Kela 2010)

TE-toimistojen ohella työnhakijoita palvelevat työvoiman palvelukeskukset (TYP). Työvoiman palvelukeskuksissa työnhakijat saavat työllisyyteen sekä työttömyys- ja sosiaaliturvaan liittyvät palvelut samasta toimistosta, koska niissä on yhdistetty TE-toimiston, kunnan sosiaalitoimen ja

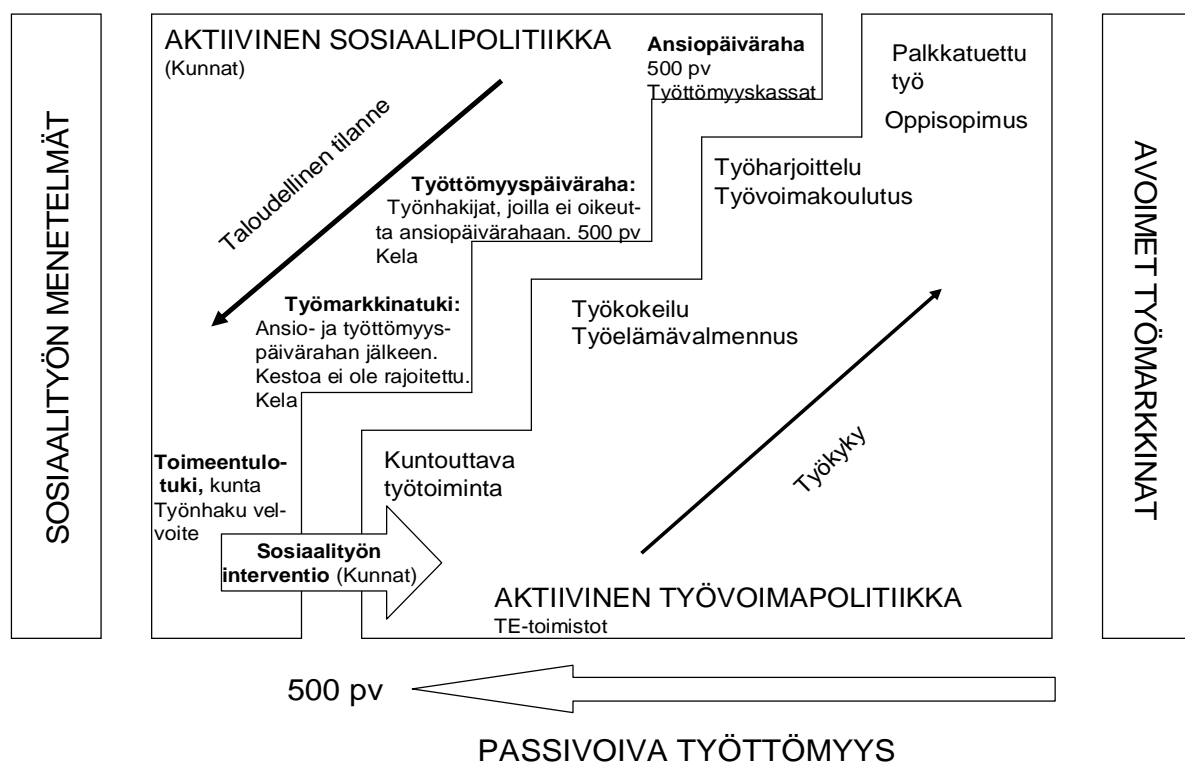
Kelan palvelut. Palvelut on tarkoitettu vaikeimmin työllistyville. Työvoiman palvelukeskustoimintaa on 39 kaupunkiseutukunnassa. (Työ- ja elinkeinotoimisto 2010b.)

TE-toimistoilla ja kunnilla on yhteisiä toimenpiteitä työhakijoiden aktivoimiseksi sekä työllistymisen parantamiseksi. TE-toimiston ja kunnan tulee laatia yhteistyössä työttömän henkilön kanssa aktivointisuunnitelma viipymättä aktivointiehdon täytyttyä. Aktivointiehto täyttyy, jos työnhakija on saanut työmarkkinatukea vähintään 180 päivää viimeisen 12 kuukauden aikana tai työttömyyspäivärahaa 500 päivää tai työnhakijan pääasiallinen toimeentulo on perustunut työttömyyden johdosta maksettuihin toimeentulotukeen. TE-toimistoilla on vastuu aloitteen tekemisestä työmarkkinatukea saavien henkilöiden osalta ja kunnan sosiaalitoimella toimeentulotukea saavien henkilöiden osalta. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2010.) Käytännössä tämä tarkoittaa, että TE-toimiston työvoimaneuvoja ja kunnan sosiaalityöntekijä tekevät yhdessä työnhakijan kanssa aktivointisuunnitelman.

Aktivointisuunnitelmassa tulee arvioida tukitoimien tarvetta sekä suunnitella palveluja ja tukitoimia henkilön työllistymisen edistämiseksi ja elämänhallinnan lisäämiseksi. Aktivointisuunnitelmaan tulee sisällyttää työttömän henkilön tarpeen mukaisesti ja riittävästi sekä työ- ja elinkeinohallinnon että kunnan sosiaalitoimen järjestämiä palveluja ja tukitoimia samoin kuin tarvittaessa Kelan ja järjestöjen toimia työmarkkinaosallisuuden tukemiseksi. Mikäli aktivointisuunnitelmaa laadittaessa arvioidaan, ettei henkilölle ole mahdollista tarjota työvoimapolitiittista toimenpidettä, viimesijaisena keinona kunta järjestää työttömälle kuntouttavaa työtoimintaa. Se on toissijainen toimenpide suhteessa työvoimapalveluihin. Kuntouttavaa työtoimintaa on järjestettävä, jos TE-toimiston arvion mukaan henkilölle ei ole tarjottavissa työtä tai työllistämistä edistäviä toimenpiteitä viimeistään kolmen kuukauden kuluessa aktivointisuunnitelman laadinnasta. Tämä tarkoittaa, että kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen voi olla työnhakijan työllistymisprosessin ensimmäinen vaihe. Kunnan sosiaalitoimen arvioidessa, ettei asiakas työ- ja toimintakykynsä rajoitusten vuoksi kykene välittömästi osallistumaan kuntouttavaan työtoimintaan, hänen suunnitelmaansa tulee sisällyttää sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2010.)

Työnhakijan viimesijaista toimeentuloa turvaa toimeentulotuki. Toimeentulotukea haetaan kunnan sosiaalitoimistosta. Toimeentulotuen hakija on velvollinen ilmoittautumaan TE-toimistoon työnhakijaksi. Kieltäytyminen työstä tai tarjotusta työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä ilman perusteltua syytä johtaa toimeentulotuen perusosan alentamiseen 20 prosentilla. Toistuva kieltäytyminen johtaa siihen, että jatkossa perusosan suuruutta voidaan alentaa toiset 20 prosenttia ja yhteensä enintään 40 prosenttia. Sama koskee kieltäytymistä aktivointisuunnitelman laadinnasta

tai kieltäytymisestä kuntouttavasta työtoiminnasta. Perusosan alentaminen voidaan tehdä, jos toimenpide ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää kohtuuttomana. Alentaminen voi olla kerrallaan kestoaltaan enintään kaksi kuukautta. Toimeentulotuen perusosan alentamisen yhteydessä on sosiaalitoimen laadittava suunnitelma asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. (Työmarkkinatuen aktivointi 2005, 7,16; Sosiaali- ja terveysministeriö 2010.) Yhteenveto työttömien tuista ja palveluista Suomessa on koottu kuvioon 4.



Kuvio 4. Työttömien tuet ja palvelut Suomen välityömarkkinoilla

Iso-Britannia

Iso-Britanniassa työttömyysavustus (Jobseeker's Allowance=JSA) koostuu ansiopäivärahasta [contribution-based Jobseeker's Allowance=JSA(C)] sekä tuloihin perustuvasta päivärahasta [income-based Jobseeker's Allowance=JSA(IB)]. Työttömyysavustus on työttömän tärkein tuki. Se on tarkoitettu 18 vuotta täyttäneille työnhakijoille. Oikeus työttömyysetuuteen päättyy yleensä 60-

64-vuoden iässä, hakijan eläkeiästä riippuen. Työttömyysavustusta maksetaan 16–17-vuotiaille vain erityistapauksissa. Ansiopäivärahaan on oikeus niillä hakijoilla, jotka ovat maksaneet kansallista työttömyysvakuutusmaksua viimeiset kaksi vuotta. Ansiopäivärahaa maksetaan 182 päivää (26 viikkoa). Alle 25-vuotiaiden päiväraha on alhaisempi kuin yli 25-vuotiaiden. Ansiopäivärahan määrittelyssä ei oteta huomioon hakijan tai perheen tuloja ja varallisuutta. Työnhakijat, joilla ei ole oikeutta ansiopäivärahaan, voivat saada tuloihin perustuvaa päivärahaa. Päivärahan määrittelyssä otetaan huomioon hakijan ja perheen tulot sekä omaisuus. Päivärahalle on määritelty maksimikorvaus. Alle 25-vuotiaiden tuki on alhaisempi kuin yli 25-vuotiaiden. (Department for Work and Pensions 2010.)

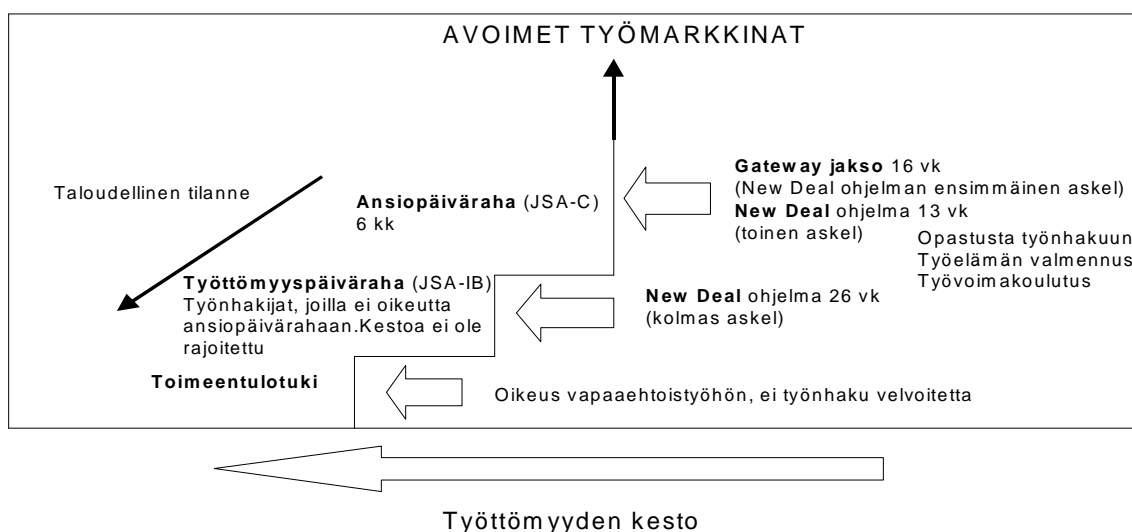
Saadakseen työttömyysavustusta henkilön on ilmoittauduttava työnhakijaksi yhteispalvelupisteessä (Jobcentre Plus). Yhteispalvelupisteissä tarjotaan työllisyys- ja sosiaaliturvapalveluja työttömille sekä työvoiman ulkopuolella oleville työkäisille henkilöille. Käynnin yhteydessä osallistutaan työvoimavirkailijan tekemään haastatteluun (New Jobseeker's Interview= NJI) ja allekirjoitetaan työnhakusuunnitelma (Jobseeker's Agreement). Suunnitelmassa työnhakija lupautuu hakemaan töitä aktiivisesti sekä olemaan työmarkkinoiden käytettävissä. Työnhakusuunnitelmaa tehdessä arvioidaan työnhakijan mahdollisuudet sijoittua avoimille työmarkkinoille ja tarve työnhakua edistävästä toimenpiteistä. Työvoimavirkailija tarjoaa työnhakijoille työllistyvyyttä edistäviä toimenpiteitä, kuten työharjoittelua, työvoimakoulutusta, vapaaehtoistyötä tai yrityksen aloittamista, jossa työntekijä työllistää itsensä. Työvoimavirkailija voi rahallisesti avustaa työnhakijaa parantamaan työllistymisen mahdollisuuksia esimerkiksi hankkimalla vaatteita tai maksamalla parturin. Työnhakusuunnitelman sisältö riippuu hakijan tilanteesta ja tarjolla olevista mahdollisuuksista sijoittua avoimille työmarkkinoille. Säilyttääkseen oikeuden työttömyysavustukseen työnhakijan on ilmoittauduttava työvoimaneuvojalle kahden viikon välein, jos ei toisin sovita. (Department for Work and Pensions 2010.)

Työttömyyden jatkuttua 13 viikkoa pidetään työvoimaneuvojan johdolla arviointitilaisuus työnhakijan aktiivisuudesta. Tilaisuudessa arvioidaan työnhakijan tapoja etsiä työtä ja mitä apua hän tarvitsee töiden etsimiseen. Samassa yhteydessä päivitetään työnhakusuunnitelma, jos työnhakija on osallistunut työllistymistoimenpiteisiin. Lisäksi työnhakijaa veloitetaan käymään viikoittain yhteispalvelupisteessä tapaamassa työvoimaneuvojaa. Samanlainen arviointitilaisuus järjestetään myös silloin, kun työttömyys on jatkunut 26 viikkoa. (Department for Work and Pensions 2010.)

Kuuden kuukauden työttömyyden jälkeen 18–24-vuotiaat työnhakijat velvoitetaan osallistumaan New Deal -ohjelmaan. Yli 25-vuotiaat velvoitetaan osallistumaan New Deal ohjelmaan 18 kuukauden työttömyyden jälkeen. New Deal ohjelman ensimmäistä askelta kutsutaan Gateway-jaksoksi. Jakso on pituudeltaan 16 viikkoa. Jakson aikana työnhakija tapaa työvoimaneuvojaa säännöllisesti yhteispalvelukeskuksessa. Jakson alussa tehdään työnhakusuunnitelma ja selvitetään millaista työtä työnhakijalle on tarjolla. Jakson edetessä parannetaan työnhakutaitoja, annetaan tarvittaessa tukea ja rahallista apua työllistymisen esteiden poistamiseen. Jakson lopussa työvoimaneuvoja kertoo seuraavasta askelmasta, jos Gateway -jakso ei ole johtanut työllistymiseen. Gateway -jakson jälkeen seuraa New deal ohjelman toinen askel. Sen kesto on 13 viikkoa. Jakson alussa työnhakija tekee työvoimaneuvojan kanssa työnhakusuunnitelman, jossa päätetään jakson aikana suoritettavat työllistymistä edistävät toimenpiteet. Jakson aikana on mahdollisuus osallistua työelämän valmennukseen tai työllisyyttä edistävään koulutukseen. Yhteispalvelukeskus auttaa työnhakijaa työllistymään niin nopeasti kuin se on mahdollista. Toisen askelman jälkeen seuraa New Deal -ohjelman viimeinen askel. Ohjelman kesto on 18–24-vuotiailla työnhakijoilla 26 viikkoa. Ohjelman aikana työnhakijalle tarjotaan ylimääräistä apua ja tukea työpaikan löytymiseksi. Yli 25-vuotiaat työnhakijat joutuvat ohjelman alussa tekemään uuden anomuksen työttömyysetuuden (Jobseeker`s Allowance) jatkumiseksi. Ohjelman kesto on kuudesta kolmeentoista viikkoon. Ohjelman aikana työvoimaneuvojat auttavat työnhakijaa työpaikan löytymiseksi ja tarvittaessa työnhakija osallistuu työnhakutaitoja edistävään koulutukseen. (Department for Work and Pensions 2010.)

Työttömyysavustuksen saantiin liittyy seuraavia ehtoja. Työttömyysavustus päättyy, jos työnhakija ei ole työmarkkinoiden käytettävissä, ei etsi aktiivisesti työtä tai ei allekirjoita työnhakusuunnitelmaa. Työttömyysavustusta ei makseta, ennen kuin työnhakija suostuu toimenpiteisiin. Rikkomuksesta aiheutuvasta sanktiosta päätetään takautuvasti. Arviointi tilaisuuden laiminlöynti 13 ja 26 viikkoa kestäneen työttömyyden jälkeen, aiheuttaa avustuksen maksun päättymisen. Samassa yhteydessä oikeutus avustukseen loppuu ja työnhakijan on annettava työttömyysavustusta uudelleen. Jos työnhakija jättää työpaikkansa tai ei hyväksy osoitettua työpaikkaa, niin se aiheuttaa tilapäisen työttömyysavustuksen vähentämisen tai avustuksen maksu lopetetaan. Sanktio voi olla pituudeltaan jopa 26 viikkoa. Työnhakijan osallistumattomuus viralliseen työllisyysohjelmaan tai kieltäytyminen ohjauksesta aiheuttaa ensimmäisellä kerralla avustuksen menetyksen kahdeksi viikoksi ja toisesta sekä seuraavista kieltäytymisistä neljäksi viikoksi. (Department for Work and Pensions 2010.)

Työvoiman ulkopuolella olevien henkilöiden, jotka eivät ole rekisteröityneet työnhakijoiksi, on mahdollisuus saada tarveharkintaista toimeentulotukea. Toimeentulotuen saannin edellytys on, että hakijalle ei makseta työttömyysetuutta. Toimeentulotuki anotaan ja maksetaan yhteispalvelukeskuksesta. Toimeentulotuen saajalla on oikeus osallistua vapaaehtoistyöhön. Vapaaehtoistyön ajalta hänelle maksetaan ylimääräinen ylläpitokorvaus. Iso-Britanniaa koskevat tulokset on koottu kuvioon 5.



Kuvio 5. Yhteispalvelupisteen tarjoamat työllistymisen ja sosiaaliturvan palvelut työttömille sekä työvoiman ulkopuolella oleville työikäisille henkilöille Iso-Britanniassa.

Alankomaat

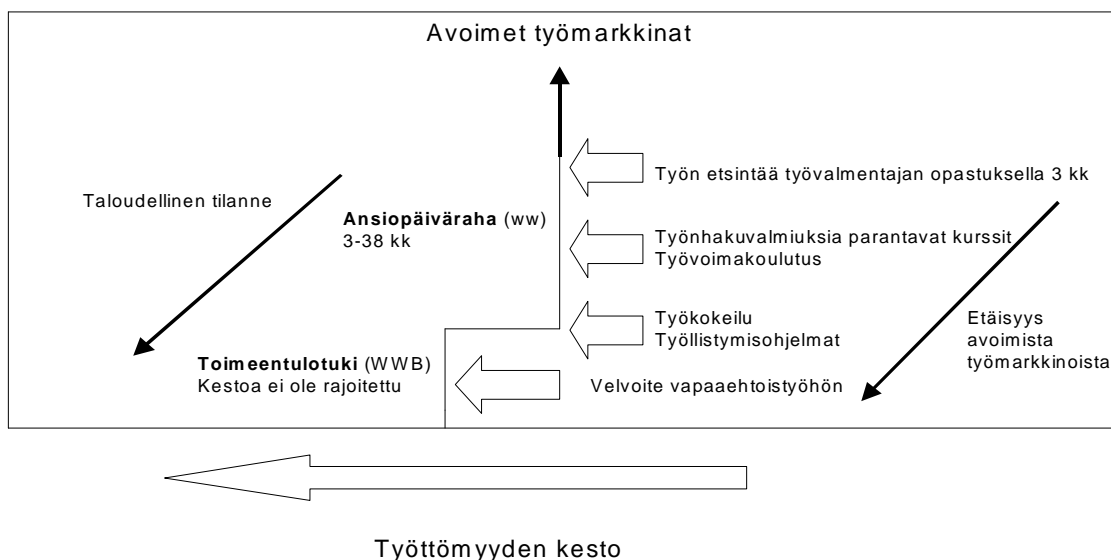
Alankomaissa työttömät rekisteröityvät työnhakijaksi työ- ja toimeentulokeskuksen yhteispalvelupisteessä (CWI). Rekisteröinnin jälkeen tarkistetaan henkilön oikeus työttömyysturvaan tai muihin sosiaalietuuksiin. Työttömän oikeuden ansiopäivärahaan (WW) tarkistaa työ- ja toimeentulokeskus työttömyyskassasta (UWV), joka on julkinen organisaatio. Työnhakijalla on oikeus ansiopäivärahaan, jos hänen työssäoloehtonsa täyttyy, muuten hän on oikeutettu toimeentulotukeen (WWB). Toimeentulotuen maksaa hakijan asuinkunta. Työ- ja toimeentulokeskuksen yhteispalvelupisteessä määritellään henkilön etäisyys avoimilta

työmarkkinoilta ja minkälaisia toimenpiteitä henkilö tarvitsee työllistyäkseen. Keskukset hankkivat kuntouttavat ja työllistävät palvelut yksityisiltä palveluntuottajilta. Työllistymiseen tähtäävien toimenpiteiden kustannukset maksaa työnhakijan asuinkunta. Työnvälityksen peruspalvelut, kuten työnhakijaksi ilmoittautuminen ja työmarkkinatiedon ylläpitäminen ovat edelleen julkisen sektorin palvelupisteissä. (Ministry of Social Affairs and Employment 2010a.)

Ansiopäivärahan (WW) suuruus on ensimmäiset kaksi kuukautta 75 prosenttia työttömyyttä edeltävistä tuloista. Tämän jälkeen ansiopäiväraha on 70 prosenttia tuloista. Päivärahalle on kuitenkin määritelty maksimikorvaus. Ansiopäivärahan kesto on sidottu työhistoriaan, minimissään kolme kuukautta ja enimmillään 38 kuukautta. Ansiopäivärahan saaja on velvollinen palaamaan työhön mahdollisimman nopeasti. Hänelle tehdään työnhakusuunnitelma. Lisäksi hänen on hyväksyttävä, että työ- ja toimeentulokeskus etsii hänelle töitä. Työnhakijan on hyväksyttävä työ, joka vastaa hänen koulutustaan sekä aikaisempaa työkokemustaan. Työnhakijan on otettava vastaan kaikki tarjotut työt oltuaan ansiopäivärahalla 12 kuukautta. Kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen työ- ja toimeentulokeskuksen palvelupisteessä suoritetaan arviointi (Gatekeeper test), jossa tarkistetaan onko työnhakija ponnistellut tarpeeksi saadakseen töitä. Työnhakija voi menettää tukensa, jos hän se ole toiminut sopimuksen mukaisesti. Työnhakija voi valittaa päätöksestä työttömyyskassaan (UWV). Työnhakijalla on mahdollisuus vapautua työn etsimisen velvoitteesta, jos hän tekee vapaaehtoistyötä 20 tuntia viikossa tai aloittaa oman yrityksen. Vapaaehtoistyön tekeminen vapauttaa työnhakijan työn etsimisen velvoitteesta kuudeksi kuukaudeksi. Työnhakijan henkilökohtaiset syyt voivat myös olla vapautuksen perusteena. Tällöin vapautus työn etsimisen velvollisuudesta on enintään neljä kuukautta. (Ministry of Social Affairs and Employment 2010a.)

Henkilön ilmoittautuessa työnhakijaksi työ- ja toimeentulokeskuksessa työnhakija tekee työnetsintäsopimuksen työvalmentajan kanssa. Ensimmäisen kolmen kuukauden aikana panostetaan uuden työn etsimiseen työvalmentajan opastuksella. Työvalmentaja voi esittää myös muita työllistymistä edistäviä toimenpiteitä. Esitettävät toimenpiteet on sidottu tehtyyn arvioon työnhakijan mahdollisuuksista työllistyä. Työkokeilu ja uudelleen työllistymisohjelmat on tarkoitettu työnhakijoille, joiden työllistymismahdollisuudet avoimille työmarkkinoille ovat pienet. Työkokeilu suoritetaan yrityksissä ja kestää maksimissaan kolme kuukautta. Uudelleen työllistymisohjelmat hankitaan yksityiseltä palvelun tuottajalta, joka myös valvoo ohjelman suorittamista. Työnhakija voi itse valita ohjelman sisällön. Työhakuvalmiuksia parantavat kurssit ja työvoimakoulutus on tarkoitettu työhakijoille, joilla työllistyminen kurssin tai koulutuksen jälkeen on hyvin todennäköistä. (Ministry of Social Affairs and Employment 2010a.)

Ansiopäivärahan päättymisen jälkeen työhakija on oikeutettu toimeentulotukeen (WWB). Toimentulotuki maksetaan työ- ja toimeentulokeskuksesta (CWI). Toimeentulotuki on viimesijaisin tukimuoto, jonka maksaminen päättyy heti työllistymisen jälkeen. Toimeentulotukeen on oikeutettu 21–65-vuotiaat henkilöt. Toimeentulotuen rahoituksesta vastaavat kunnat. Toimeentulotuen määrä on porrastettu perhetilanteen mukaan (100–50 prosenttia maksimi tuesta) Toimeentulotuen saajalla on velvollisuus osallistua aktivointitoimenpiteisiin, jotka auttavat henkilön sijoittumista takaisin avoimille työmarkkinoille. Kieltäytymisestä seuraa toimeentulotuen vähennys. Työnhakijalla on oikeus toimeentulotukeen, jos hän tekee vapaaehtoistyötä. Vapaaehtoistyötä tekevällä työnhakijalla on mahdollisuus saada ylläpitokorvausta, jos työtehtävä on osoitettu työ- ja toimeentulokeskuksesta. Kunnat voivat antaa palkkion toimeentulotuen saajalle, joka työllistää itsensä avoimille työmarkkinoille tai edistää käytöksellään työllistymistään. Henkilöt, joiden tulot ovat jääneet viimeisen viiden vuoden ajan alle toimeentulotuen minitason ja joille on osoitettu vain mahdollisuuksia työllistyä, ovat oikeutettuja toimeentulotuen korotukseen. Kunnat määrittelevät korotuksen suuruuden. Opiskelunsa keskeyttäneiltä henkilöiltä toimeentulotuen tasoa leikataan puoleksi vuodeksi. (Ministry of Social Affairs and Employment 2010b.)



Kuvio 6. Työ- ja toimeentulokeskuksen yhteispalvelupisteen työttömille tarjoamat tuet ja palvelut Alankomaissa.

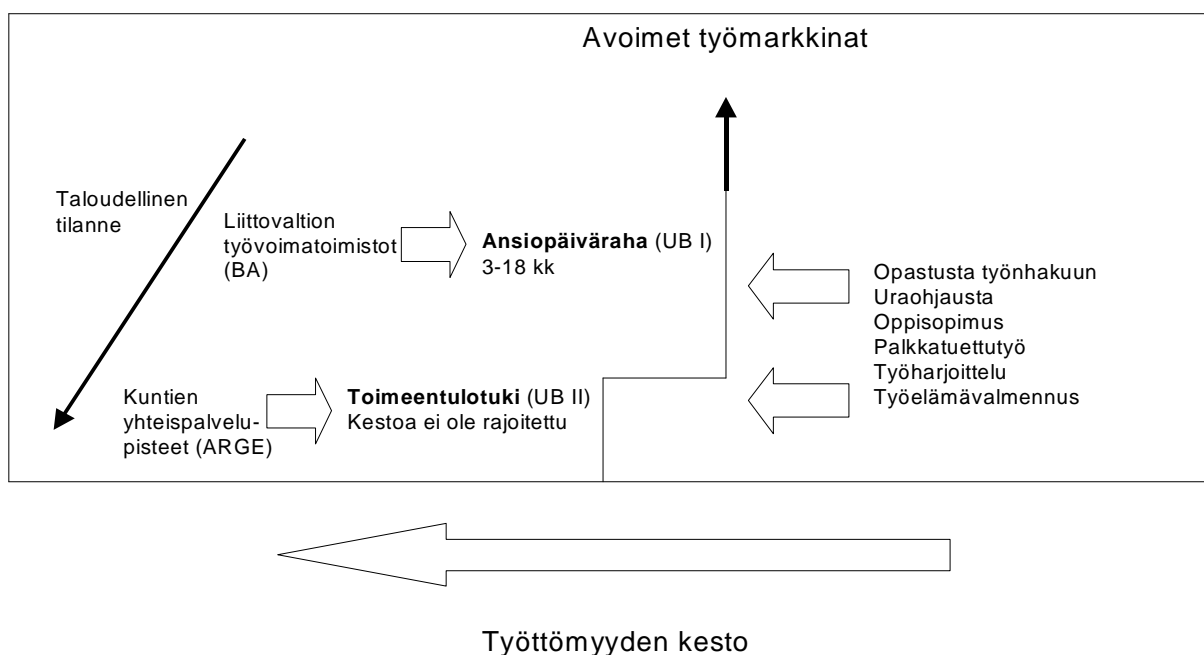
Saksa

Saksassa työttömyysturva on kaksiportainen. Se muodostuu ansiopäivärahasta (Arbeitslosengeld I =UB I) ja toimeentulotuesta (Arbeitslosengeld II =UB II). Ansiopäiväraha rahoitetaan työntekijän, työnantajan ja valtion vakuutusmaksuin. Ansiopäiväraha on ansioihin sidottu etuus ja vaihtelee hakijan perhetilanteen mukaan 60–67 prosentin välillä. Ansiopäivärahan kesto on sidottu hakijan työhistoriaan ja ikään, minimissään kolme kuukautta ja enimmillään 18 kuukautta. Ansiopäivärahan (UB I) päättymisen jälkeen henkilö putoaa toimeentulotuelle (UB II). Myös ne henkilöt, joilla ei ole oikeutta ansiopäivärahaan, voivat saada toimeentulotukea. Tuki rahoitetaan verorahoista. Se on tarveharkintainen, jolloin huomioidaan hakijan varallisuus ja perheen tulot. Toimeentulotuelle on kuitenkin määritelty minimitaso. Toimeentulotuen kesto ei ole rajoitettu, mutta avustuksen saannin ehtona on osallistuminen aktivointi toimenpiteisiin. (Eichhorst & Grienberger-Zingerle & Konle-Seidl, 2006, 10; Bundesagentur für Arbeit 2010a.) Käytössä on myös tarveharkintainen sosiaaliavustus, joka maksetaan työvoiman ulkopuolella oleville.

Julkiset työvoimapalvelut jakaantuvat kahteen erilliseen yksikköön: liittovaltion työvoimatoimistoihin (BA=Bundesagentur für arbeit) sekä kuntien yhteispalvelupisteisiin (ARGE=Arbeitsgemeinschaft, käytetään myös nimitystä Jobcentre). Asiakkaat jakaantuvat toimistojen kesken työttömyysturvan mukaan, ei asiakkaan palvelutarpeen mukaan. Liittovaltion työvoimatoimistot (BA=Bundesagentur für arbeit) vastaavat ansiopäivärahan maksamisesta sekä työllistämispalveluiden järjestämisestä ansiopäivärahaa nostaville työnhakijoille. Kuntien palvelukeskukset vastaavat työnhakijoista, jotka ovat oikeutettuja toimeentulotukeen ja sijoitettavissa aktivointitoimenpiteisiin. Yhteispalvelupisteissä toimii kaikki työmarkkinoiden kannalta tärkeät neuvonta- ja tukipalvelut: sosiaali- ja nuorisotoimi, asuntotoimisto, velkaneuvonta ja työvoimapalvelut. (Bundesagentur für Arbeit 2010a.)

Ansiopäivärahan (UB I) saannin ehtona on työssäoloehdon täytyminen sekä rekisteröityminen työnhakijaksi liittovaltion työvoimatoimistossa ja toimeentulotuen (UB II) saannin ehtona rekisteröityminen työnhakijaksi kuntien palvelukeskuksessa. Rekisteröinnin yhteydessä kartoitetaan työnhakijan mahdollisuudet työllistyä, annetaan neuvontaa työvoimapalveluista ja tehdään työnhakusuunnitelma. Ensimmäisen neljän kuukauden aikana työnhakija voi hyväksyä vain hänen koulutukseensa ja työkokemuksensa sopivat työt. Tämän jälkeen työnhakijan on hyväksyttävä osoitetut työtehtävät. Ansiopäivärahan ja toimeentulotuen saajan tulee olla työmarkkinoiden

käytettävissä ja hakea aktiivisesti työtä. Työnhakijoille tarjottavat työllistymispalvelut arvioidaan työnhakijan kykyjen ja taitojen mukaan. Työllistymispalvelut ovat neuvonta ja uraohjaus, työharjoittelu, työelämän valmennus, palkkatuettu työ sekä työvoimakoulutus ja erilaiset työnhakutaitoja edistävät koulutukset. Työllistymispalveluja voidaan ostaa myös yksityisiltä palveluntuottajilta, kuten räätälöityjä työllistymispalveluja ja henkilökohtaisia työvalmentajia. (Bundesagentur für Arbeit 2010b.) Saksaa koskevat tulokset on koottu kuvioon 7.



Kuvio 7. Työnhakijoiden tuet ja palvelut Saksan liittovaltion työvoimatoimistoissa ja kuntien yhteispalvelupisteissä.

11 Kohdemaiden välityömarkkinoiden tukien ja palveluiden vertailua

Ansiopäivärahajärjestelmä on käytössä kaikissa tutkimuksessa olevissa maissa. Oikeutus ansiopäivärahaan perustuu ansaitsemisperiaatteelle Alankomaissa ja Saksassa. Työhistorian pituus vaikuttaa ansiopäivärahakauden kesto: mitä pidempi työhistoria, sitä pidempi ansiopäivärahajakso. Suomessa ja Iso-Britanniassa kaikki ne työttömät, joilla työssäoloehto täyttyy,

saavat samanpituisen ansiopäiväraajakson. Suomessa ansiopäivärahaan riittää kahdeksan kuukauden työssäolo. Iso-Britanniassa ansiopäivärahoikeuteen vaaditaan kansallisen työttömyysvakuutuksen maksamista viimeisen kahden vuoden ajalta. Alankomaissa ja Saksassa kolme kuukautta kestävänsä ansiopäiväraha-ajan saavuttaa kuuden kuukauden työssäololla. Suomessa ansiopäiväraha-ajan kesto on lähes nelikertainen Iso-Britanniaan verrattuna ja viisi kuukautta pidempi kuin ansiopäiväraha-ajan maksimipituus Saksassa. Alankomaissa ansiopäiväraha-ajan maksimipituus on 15 kuukautta pidempi kuin Suomessa.

Ansiopäivärahan suuruus on sidottu työttömyyttä edeltäviin tuloihin kaikissa tutkimuksissa mukana olevissa maissa Iso-Britanniaa lukuun ottamatta. Iso-Britanniassa ansiopäivärahalle on määritelty kiinteä taso, johon ei lasketa mukaan saajan tai perheen tuloja ja omaisuutta. Alankomaissa ansiopäivärahan suuruus työttömyyttä edeltävistä tuloista on 70–75 prosenttia hakijan perhetilanteesta riippuen. Suomessa vastaava luku on 45–65 prosenttia. Saksa asettuu 60–67 prosentilla Suomen ja Alankomaiden väliin. Alankomaissa ansiopäivärahalle on määritelty korkein maksettava korvaus.

Ansiopäiväraha-ajan jälkeen seuraa kaikissa tutkimuksissa mukana olevissa maissa tulotasoltaan alhaisempi työttömyystuki. Tähän tukeen ovat oikeutettuja myös ne työnhakijat, jotka eivät täytä ansiopäivärahan saannille asetettuja kriteerejä. Tutkimuksissa mukana olevat maat eivät ole rajoittaneet työttömyystuen kestoa, jos saaja täyttää tuelle asetetut vaatimukset. Alankomaissa ja Saksassa alemman työttömyystukeen on yhdistetty työttömyyspäiväraha ja toimeentulotuki. Tämä on myös työnhakijan viimesijainen tulo. Tuen saamiseen ei liity tarveharkintaa. Iso-Britanniassa ansiopäivärahaa seuraa peruspäiväraha. Tarveharkintainen sosiaalivastus on tarkoitettu työvoiman ulkopuolella oleville. Suomessa työttömyysturva on moniportaisempi kuin tutkimuksen muissa maissa. Ne henkilöt, jotka eivät ole oikeutettuja ansiopäivärahaan, saavat työttömyyspäivärahaa. Työttömyyspäiväraha-ajan kesto on 500 päivää. Tämän jälkeen seuraa työmarkkinatuki, jonka piiriin myös ansiopäivärahaa jo 500 päivää saaneet työnhakijat kuuluvat. Työttömyyspäiväraha on yhtä suuri kuin työmarkkinatuki, mutta työmarkkinatuen tasoa määriteltäessä otetaan huomioon työnhakijan ja perheen tulot. Työmarkkinatuen kestoa ei ole rajoitettu.

Iso-Britannia, Alankomaat ja Saksa ovat yhdistäneet työttömille tarkoitettu aikuissosiaalityön ja työhallinnon tuet ja palvelut samaan toimipisteeseen. Iso-Britannian ja Alankomaiden mallit ovat lähellä toisiaan. Näissä maissa kaikkia työttömiä ja sosiaalivastuksen asiakkaita palvellaan samassa palvelupisteessä. Alankomaissa palvelut ovat kuntien vastuulla ja Iso-Britanniassa palvelusta

huolehtii valtio. Saksassa palvelupisteitä on kaksi, joihin työttömät jakautuvat työttömyysturvan mukaan. Ansiopäivärahaan oikeutetut työttömät käyttävät liittovaltion työvoimatoimistoja ja toimeentulotuen piiriin kuuluvat työttömät työnhakijat käyttävät kuntien yhteispalvelupistettä, joissa on myös sosiaalityön palvelut. Suomessa palvelut ovat erillään: työllisyyspalvelut ovat TE-toimistoissa, ansiopäiväraha työttömyyskasoissa, työttömyysturva Kelassa ja aikuissosiaalityö kuntien sosiaalitoimistoissa, työvoiman palvelukeskuksia lukuun ottamatta. Työvoiman palvelukeskukset eivät kuitenkaan pysty palvelemaan kaikkia alueellaan olevia työnhakijoita, jotka ovat sosiaalityön palvelujen tarpeessa tai saavat sosiaalityön palveluja.

Suomessa aikuissosiaalityö tulee osaksi työllistämistoimenpiteitä vasta aktivointiehdon täytyttyä. Tällöin TE-toimiston työvoimaneuvoja ja kunnan sosiaalitoimi tekevät yhteistyössä työnhakijan kanssa aktivointisuunnitelman. Vastaavaa toimintaa ei ole muissa tutkimuksessa mukana olevissa maissa, koska työvoimapalvelut ja sosiaalityö on yhdistetty samaan palvelupisteeseen. Näissä maissa sosiaalityön tarve kartoitetaan työnhakijaksi ilmoittautumisen yhteydessä. Saksassa kartoitus tapahtuu myös työhakijaksi ilmoittautumisen yhteydessä, jos henkilöllä ei ole oikeutta ansiopäivärahaan ja ansiopäivärahaa saaneiden osalta ansiopäivärahakauden päätyttyä, enintään 18 kuukautta jatkuneen työttömyyden jälkeen.

Työllistämistoimenpiteet ovat pääosin samanlaisia tutkimuksessa mukana olevissa maissa (kts. Kluge 2006). Työllistämistoimenpiteet ovat kehittyneet tutkimuksen kohdemaissa vuosien varrella ja niiden käytössä on maakohtaisia painotuseroja, esimerkiksi Saksassa oppisopimuksien käyttö työllistämistoimenpiteenä on perinteisesti ollut yleistä. Alankomaissa ja Saksassa työllistämispalvelut ostetaan pääosin yksityisiltä palveluntuottajilta. Iso-Britannia käyttää yksityisiä palveluntuottajia maltillisesti. Suomessa yksityisten palveluntuottajien käyttö on vielä vähäisempää kuin Iso-Britanniassa.

Ansiopäivärahan muodostumisen suhteen maat ovat noudattaneet hyvinvointiregiimien mukaista toimintaa. Suomessa ansiopäivärahan kesto ei ole sidottu työhistoriaan, vaan kaikki, jotka täyttävät työssäoloehdon, saavat yhtä pitkän ansiopäivärahakauden. Suomessa on noudatettu universalismin periaatetta, joka on tunnusomaista sosiaalidemokraattisessa regiimissä. Isossa-Britanniassa ansiopäivärahan kesto on lyhyt, joka on tyypillistä liberalistisessa regiimissä. Alankomaissa ja Saksassa ansiopäivärahan kesto on sidottu työhistoriaan, joka on tyypillistä konservatiivisessa regiimissä. Tosin Saksassa ansiopäivärahan maksimipituus on lyhyt Alankomaihin verrattuna.

Ansiopäivärahan keston suhteen Saksa on lähentynyt liberalistisen regiimin mallia. Työttömyyden aikaisten etujen erot ja yhtäläisyydet on koottu taulukkoon 6.

Taulukko 6. Työttömyyden aikaiset tuet tutkimuksen kohdemaissa

	Suomi	Iso-Britannia	Alankomaat	Saksa
Ansiopäiväraha	X	X	X	X
Ansiopäivärahan saamiseen vaadittava työssäoloaika.	34 vk (n. 8 kk)	24 kk	6 kk minimi 48 kk maksimi	6 kk minimi 48 kk maksimi
Ansiopäivärahan kesto	500 pv (n. 23 kk)	6 kk	3-38 kk	3-18 kk
Ansiopäivärahan suuruus sidottu työttömyyttä edeltäviin tuloihin.	X	X	X	X
Ansiopäivärahan suuruus työttömyyttä edeltävistä tuloista.	45-65%	Kiinteä, ei huomioida tuloja.	70-75 %	60-67%
Ansiopäivärahalle määritelty maksimi korvaus.		Kiinteä summa	X	
Ansiopäivärahan jälkeen alempi työttömyysturva (esim. työmarkkinatuki).	X	X		
Ansiopäivärahan jälkeen sosiaalietuus (esim. toimeentulotuki).			X	X
Työmarkkintuen tai työttömyyspäivärahan lisäksi toimeentulotuki.	X	X		
Toimeentulotuen ehtona työnhaku.	X		X	X
Työttömyyden alussa työttömyysturvan ja sosiaalityön palveluiden kartoitus.		X	X	Kartoitus, jos ei oikeutta ansiopäivärahaan.
Työttömyyden pitkittyessä sosiaalityö mukaan työllistämistoimenpiteiden suunnitteluun.	X			Koskee vain ansiopäivärahalla olleita.
Työvoimapalveluista kaikki tai suurin osa ostetaan yksityisiltä yrityksiltä.			X	X

12 Yhteenveto tuloksista ja johtopäätökset erityisesti Suomen osalta

12.1 EU:n ja regiimien vaikutukset aktivointipolitiikkaan ja välityömarkkinoiden tukiin ja palveluihin

Suomessa työttömyysetuus on pitempi ja moniportaisempi kuin tutkimuksessa mukana olevissa maissa. Suomessa on käytössä kolmiportainen järjestelmä, jota täydentää toimeentulotuki. Voidaankin kysyä, onko kestoaltaan rajoittamaton työmarkkinatuki enää työttömyysetuus vai sosiaalietuus. Muut tutkimuksen kohdemaat ovatkin tulkinneet, että ansiopäivärahan jälkeen tuleva etuus ei ole enää työttömyysetuus vaan sosiaalietuus. Ansiopäiväraha on tarkoitettu siirtymävaiheen

tueksi, tukemaan siirtymistä työttömyydestä takaisin työmarkkinoille. Kuvaako välityömarkkinoiden käsite paremmin Suomen pirstoutunutta tuki- ja palvelujärjestelmää kuin siirtymien työmarkkinat käsite. Käsitteen synty johtuu työttömille tarkoitettujen tukien ja palveluiden rakenteesta.

Suomessa työhallinnon ja sosiaalityön palvelut ovat eri toimipisteissä. Tutkimuksen muissa kohdemaissa palvelut on yhdistetty samaan toimipisteeseen. Suomessa puhutaan yleisesti aktiivisesta sosiaalipolitiikasta sekä aktiivisesta työvoimapolitiikasta. Tutkimuksen muissa kohdemaissa puhutaan aktivointipolitiikasta. Isossa-Britanniassa ja Alankomaissa työnhakijalle tehdään kartoitus, jossa määritellään sosiaalityön tarve sekä työnhakijan etäisyys avoimista työmarkkinoista. Saksassa vastaava toimenpide suoritetaan ansiopäivärahaetuuden päätyttyä, kun työnhakija siirtyy toimeentulotuelle.

Saksassa toteutetut Hartzin komitean uudistukset ovat sekoitus muiden maiden järjestelmistä. Työllisyyspalveluiden yksityistämisen malli on otettu Alankomaista. Kuntien työvoimatoimistojen palvelurakenteen muodostamisessa on otettu mallia Isosta-Britanniasta, jopa työvoimatoimistojen nimeämisessä (Jobcentre). Työttömyyspäivärahan ja toimeentulotuen yhdistämisessä Saksa on ottanut mallia Alankomaista ja Iso-Britanniasta. Hartzin uudistukset, erityisesti Hartz IV muutti radikaalisti saksalaista palkkaan yhdistettyä hyvinvointijärjestelmää. Voidaankin katsoa, että Saksassa toteutettujen uudistuksiin on vaikuttanut EU:ssa käytössä oleva avoimen koordinaation menetelmä (AMK).

Alankomaat ja Saksa ovat yksityistäneet työllistymispalvelut, joka liberalistisen hyvinvointivaltioregiimin mukaista. Iso-Britannia on kuitenkin ulkoistanut työllistymispalveluita hyvin maltillisesti, vaikka se olisi liberalistisen hyvinvointiregiimin mukaista. Suomessa yksityisten työllistymispalveluiden käyttö on hyvin vähäistä.

12.2 Johtopäätökset ja Suomi

Suomessa työhallinto ja sosiaalitoimi on pidetty erillisissä toimipisteissä työvoimanpalvelukeskuksia lukuun ottamatta. Yhdistyminen on niin sanotusti jäänyt puolitiehen johtuen varmaankin 1990-luvun alun valtio-ohjausmallin purkamisesta, kun kunnat eivät enää halua

lisävelvollisuuksia itselleen. Näin tapahtuisi, jos sosiaalitoimi ja työhallinto yhdistettäisiin Alankomaiden mallin mukaisesti.

Aktivointipolitiikassa on tehty myös uudistuksia, joiden käytännön merkitys on jäänyt vähäiseksi, kuten Suomessa tehty aktivointisuunnitelman velvollisuus. Suomessa työhakusuunnitelma tuli pakolliseksi vuonna 1998. Velvoite aktivointisuunnitelman laatimiseen sekä kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen otettiin käyttöön vuonna 2001. Tällöin myös sosiaalityö sidottiin lainsäädännön kautta osaksi työllisyyden hoitoa. TE- toimiston käytänteissä ja toimintapojen uudistuksessa muutos oli varsin vähäinen. Lisäksi työttömälle muutos näyttäytyi vähäisenä. Oliko vuoden 2001 uudistuksen ainoa tarkoitus sitoa sosiaalityö osaksi työttömyyden hoitoa? Jos näin oli niin, päätöksen takana on eurooppalainen ilmiö, joka esiin tuo Euroopan unionin vaikutusta. Saman suuntaiset toimenpiteet toteutettiin Alankomaissa vuonna 2002, Iso-Britanniassa vuonna 2001 sekä Saksassa vuonna 2005.

Välityömarkkinoiden käsite on suomalainen tuote. Tutkimus osoittaa, että välityömarkkinoiden käsite on erittäin laaja ja sen selittäminen tyhjentävästi on erittäin vaikeaa. Välityömarkkinoiden käsitteen käyttö on hyvin yleistä työhallinnon tehtäväkentässä. Tästä syystä välityömarkkinoiden käsite yhdistetäänkin hyvin usein työttömien työnhakijoiden palveluihin, joka supistaa käsitteen alkuperäistä tarkoitusta. Tässä piilee vaara, että välityömarkkinoiden käsite supistuu jatkossa tarkoittamaan vain palkkatuettua työtä tai kuntouttavaa työtoimintaa. Tämä sulkee pois vajaakuntoiset ja vammaiset. Tämä ei ole välityömarkkina idean mukaista.

Tutkimuksessa mukana olevista maista Iso-Britannia ja Alankomaat ovat hyvin lähellä toisiaan työttömille tarkoitettujen tukien ja palveluiden osalta. Saksassa palvelut ja tuet ovat pääosin samanlaisia kuin Iso-Britanniassa ja Alankomaissa, mutta Saksassa työhallinnon palveluita on saatavissa kahdesta eri toimipisteestä työnhakijan tuesta riippuen. Suomi muistuttaa tukien ja palveluiden suhteen hyvin vähän tutkimuksessa mukana olevia maita, jatkossa olisikin mielenkiintoista laajentaa tutkimusta kohdemaita lisäämällä. Tämä mahdollistaisi niin sanotun välityömarkkinoiden regiimin luomisen.

LÄHTEET

Aho, Simo & Arnkil, Robert (2008) Suomen työvoimapolitiikan ja työvoimapalvelujen kehityksen käänneet pohjoismaisessa kontekstissa. Teoksessa: Heiskanen, Tuula & Leinonen, Minna & Järvensivu, Anu & Aho, Simo (toim.) Kohti uutta työelämää? Tutkimuksen näköala työelämän kehitykseen. Tampere: Tampereen yliopistopaino. 46–77.

http://gupea.ub.gu.se/dspace/bitstream/2077/20218/1/gupea_2077_20218_1.pdf

Viitattu 1.2.2010

Ala-Kauhaluoma, Mika (2005) Keppiä ja porkkanaa. Voidaanko aktivoinnilla vaikuttaa työttömien työllistymiseen ja hyvinvointiin? Yhteiskuntapolitiikka 70 (1), 42–53.

Ala-Kauhaluoma, Mika & Keskitalo, Elsa & Lindqvist, Tuija & Parpo, Antti (2004) Työttömien aktivointi. Kuntouttava työtoiminta – lain sisältö ja vaikuttavuus. Helsinki: Stakes.

Anttonen, Anneli (2005) Vertailut ja sosiaalipolitiikan uusi suunta. Janus vol. 13 (3), 268–288.

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (1994) Viisi sosiaalipalvelumallia. Eurooppalaisten hyvinvointivaltioiden vertailua sosiaalipalvelujen näkökulmasta. Janus 2:3, 226–248.

Arts, Wil & Gelissen, John (2002) Three Worlds of Welfare Capitalism or More? A state-of-the-art report. Journal of European Social Policy 12 (2): 137-158.

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

EES-arviointiprojekti (2002) Euroopan työllisyysstrategian vaikutusten kansallinen arviointi. Työministeriö.

Esping-Andersen, Gösta (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, Gösta (1999). Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford: University press.

Eurooppa-neuvosto (2000) Puheenjohtajan päätelmät. Lissabonin Eurooppa-neuvosto 23. ja 24. maaliskuuta 2000.

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fi/ec/00300.FI7.htm

Viitattu 16.9.2009

Euroopan parlamentti (2002) Komission tiedonanto ”Turvattu ja kestäviä eläkkeitä koskevien kansallisten strategioiden tukeminen kokonaisvaltaisella lähestymistavalla”. Mietintö 27. helmikuuta 2002. A5-0071/2002 lopullinen.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2002-0071+0+DOC+WORD+V0//FI>

Viitattu 16.9.2009

Euroopan unionin virallinen lehti (2005) L 205/23. Neuvoston päätös 12.7.2005 jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikkojen suuntaviivoista.

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fi/oj/2005/l_205/l_20520050806fi00210027.pdf

Viitattu 1.2.2010.

Euroopan unionin virallinen lehti (2008) C 115/01. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot.

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:FI:HTML>

Viitattu 1.2.2010

Hallituksen esitys 194/2009.

<http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=HE+194/2009&base=erhe&palvelin=www.eduskunta.fi&f=WORD>

Viitattu 16.3.2010.

Heikkilä, Matti & Keskitalo, Elsa (2002) Aktivointipolitiikka ja työvoima- ja sosiaalishallinnon yhteistyö. Poliitiikan muutos ja paikalliset käytännöt. Helsinki: Stakes.

Heinonen, Elisabeth & Hamäläinen, Kari & Räisänen, Heikki & Sihto, Matti & Tuomala, Juha (2004) Mitä on työvoimapolitiikka? Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT-julkaisuja 38.

Hämäläinen, Kari & Tuomala, Juha & Ylikännö, Minna (2009) Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki: Edita.

Jalava, Janne (2007) Long-Term Aspects in the EES and National Action Plans-System Theoretical Approach. Teoksessa: Kauppi, Hannu. Evaluating the Longer-Term of an employment Strategy. Ministry of Labour.

Jolkkonen, Arja & Roivas, Seppo (2008) Väilytyömarkkinoiden laajuus ja kehittämistarve Pohjois-Karjalassa. Joensuu: Joensuun yliopisto. Karjalan tutkimuslaitoksen raportteja 2/2008.

Jordan, Bill (2001) Tough Love: Social Work, Social Exclusion and the Third Way. *British Journal of Social Work* 31 (4), 527–456.

Juhila, Kirsi (2008) Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön yhtesikunnallinen paikka. Teoksessa Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (toim.) *Sosiaalityö aikuisten parissa*. Tampere: Vastapaino. 48–81.

Julkunen, Raija (1995) Gösta ja naiset eli hyvinvointivaltioiden sukupuolistuminen. *Janus* 3 (3): 274–285.

Julkunen, Raija (2001) *Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Tampere: Vastapaino.

Kari, Matti & Pakaslahti, Johannes (2003) *EU-Suomen sosiaaliturvajärjestelmä*. Helsinki: Vakuutusalan koulutus ja kustannus.

Kari, Matti & Saari, Juho (2005) *Sosiaalinen Eurooppa. Euroopan unionin sosiaalipolitiikka*. Ulkoministeriö. Helsinki: Edita Prima.

Kari, Matti & Kattelus, Mervi & Saari, Juho (2008) *Sosiaalinen Eurooppa murroksessa. Euroopan unionin sosiaali- ja terveystalitiikka*. Eurooppatiedotus.fi. Helsinki: J-paino Hiirikoski.

Karjalainen, Vappu (2008) Aktiivinen sosiaalipolitiikka ja työhön kuntoutuminen. Teoksessa: Karjalainen, Vappu & Saikku, Peppi & Pasuri, Auvo & Seppälä, Anja. *Mitä on aktiivinen sosiaalipolitiikka kunnassa? Näköalapaikkana työvoiman palvelukeskukset*. Stakes, Raportteja 20/2008. Helsinki: Valopaino. 12–16.

Kauppi, Hannu (2002) Avoimen koordinaation menetelmän soveltaminen Euroopan työllisyysstrategiassa. Teoksessa: Saari, Juho (toim.) Euroopan sosiaalinen malli. Sosiaalipoliittinen näkökulma Euroopan integraatioon. Helsinki: Gummerus, 238–262.

Kautto, Mikko (2001) Diversity among Welfare States. Comparative Studies on Welfare State Adjustment in Nordic Countries. Stakes Research Report 118, Helsinki.

Kautto, Mikko (2004) Sosiaaliturvalta työhön: suomalaisen hyvinvointivaltion reformi. Yhteiskuntapolitiikka 69 (1), 17–30.

Kerminen, Päivi (2007) Toimintalinjassa 2 rahoitettavat kehittämisohjelmat. Väilyömarkkinat/siirtymätyömarkkinat-kehittämisohjelma (TM). ESR-Teemabulletiini 1.10.2007. Vipuvoimaa EU:lta kehitystyöhön. Manner-Suomen ESR-ohjelman valtakunnalliset kehittämisohjelmat 2007–2013.

http://www.mol.fi/esr/fi/_yleiset/Teemabulletiini_final.pdf.

Viitattu 1.2.2010

Keränen, Marja (2001) Vertaileva ja poikkikulttuurinen tutkimus. Kaksi tapaa lähestyä muita maita. Poliitiikka 43 (2), 82–92.

Keskitalo, Elsa & Mannila, Simo (2002) Aktivointipoliitiikka – vastaus pitkäaikaistyöttömyyden ja syrjäytymisen ongelmaan? Teoksessa: Heikkilä, Matti & Kautto, Mikko (toim.): Suomalaisten hyvinvointi 2002. Helsinki: Stakes, 192–212.

Kluve, Jochen (2006) The Effectiveness of European Active Labour Market Policy. Discussion Paper No. 2018. Institute for the Study of Labour.

Koistinen, Pertti (1999) Työpolitiikan perusteet. Helsinki: WSOY

Kuivalainen, Susan (1999) Toimeentulotuki Tanskassa, Ruotsissa ja Suomessa. Vertaileva tutkimus kolmen Pohjoismaan vähimmäisturvajärjestelmistä Britannian ja Hollannin järjestelmien valossa. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Laitinen-Kuikka, Sini (2003) Euroopan unioni ja sosiaalipolitiikka. Teoksessa: Helne, Tuula & Julkunen, Raija & Kajanoja, Jouko & Laitinen-Kuikka, Sini & Silvasti, Tiina & Simpura Jussi Sosiaalinen politiikka. Helsinki: WSOY, 269–300.

Lahti, Tuukka (2007) Ei edes työtön. Teoksessa: Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko & Lehtelä, Kirsi-Marja (toim.) Pääsy kielletty! Poiskäännyttämisen politiikka ja sosiaaliturva. Stakes Helsinki: Gummerus 192–209.

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001

Laki toimeentulotuesta 1412/1997

Laki työttömyysturvalain muutoksesta 1217/2005

Lampinen, Pauliina (2009) Putoavatko vammaiset ja pitkäaikaissairaat työmarkkinoiden lisäksi myös välityömarkkinoilta.. Työpoliittinen Aikakauskirja 52 (4), 5–14.

Lewis, Jane (1992) Gender and the Development of Welfare Regimes. Journal of European Social Policy 2 (3), 159–174.

Lorenz, Walter (2001) Social Work Responses to "New Labour" in Continental European Countries. British Journal of Social Work 31(4), 595–609.

Mattila, Anja (2007) Hyvin suunniteltu onkin jo tehty. Välityömarkkinat itäsuomalaisten työmarkkinatoimijoiden näkökulmasta. Jyväskylä: Kopiojyvä

McDonald, Cathrine (2006) Challenging Social Work. London: Palgrave.

Näin Euroopan unioni toimii. Opas EU:n toimielimiin. (2006) Luxemburg: Euroopan yhteisön virallisten julkaisujen toimisto.

http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_glance/53/2006-fi.pdf

Viitattu 12.2.2010

Palola, Elina (2002) Avoin koordinaatiomenetelmä ja hyvinvointipolitiikka EU:ssa. Työpoliittinen aikakauskirja 45 (2), 92–104.

Pfau-Effinger, Birgit (1999) Welfare Regimes and the Gender Division of Labour. Teoksessa: Christiansen, Jens & Koistinen, Pertti & Kovalainen, Anne, Working Europe. Reshaping European employment systems. Aldershot: Ashgate. 69–96.

Pakaslahti, Johannes (2001) Euroopan sosiaalisen mallin aineksia. Helsinki: Gaudeamus.

Powell, Martin & Barrientos, Armando (2004) Welfare regimes and the welfare mix. European Journal of Political Research 43, 83–105.

Ragin, Charles (1987) The Comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies. Berkeley: University of California Press.

Raunio, Kyösti (1990) Sosiaalipolitiikan peruskysymyksiä. Turku: Painosalama.

Raunio, Kyösti (2009) Olennainen sosiaalityössä. Helsinki: Hakapaino.

Raunio, Tapio & Saari, Juho (2009) Euroopan unionin jännitteet. Ulkoministeriö. Helsinki: Edita Prima.

Räisänen, Heikki & Schmid, Günther (2008) Transnational Labour Markets and Flexicurity from the Finnish Labour Market Point of view. Ministry of Employment and the economy.

Saari, Juho (2008) Lissabonin strategia sosiaalisena innovaationa. Teoksessa: Juho Saari (toim.) Sosiaaliset innovaatiot ja hyvinvointivaltion muutos. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Helsinki: Gummerus. 161–190.

Sarvimäki, Pirjo & Kolttola, Lars Toimintalinjassa 2 rahoitettavat kehittämisohjelmat. Väilyömarkkinat/ välittävät työmarkkinat-kehittämisohjelma (STM). ESR-Teemabulletiini 1.10.2007. Vipuvoimaa EU:lta kehitystyöhön. Manner-Suomen ESR-ohjelman valtakunnalliset kehittämisohjelmat 2007–2013.

http://www.mol.fi/esr/fi/_yleiset/Teemabulletiini_final.pdf. Viitattu 1.2.2010.

Sosiaalisen työllistymisen työryhmän raportti (2004) Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2004:19. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Suikkanen, Asko (2008) Selvitystyö välityömarkkinoista. Sosiaali- ja terveysministeriö.
http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=41254&name=DLFE-4806.pdf.
Viitattu 3.9.2009.

Tietoa nellistä. <http://www.uta.fi/laitokset/kirjasto/nelli/index.php>
Viitattu 7.2.2010.

Tuusa, Matti (2005) Kohti kuntouttavaa sosiaalityötä. Aktivointi ja työllistymisen tukeminen sosiaalityön ammattikäytäntönä kunnissa. Kuntoustussäätiö. Helsinki: Yliopistopaino.

Työllisyyspolitiikan suuntaviivat (2003). Työllisyyspolitiikan suuntaviivat 2003–2005.
http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11319_fi.htm
Viitattu 16.9.2009.

Vuorela, Mika (2008) Työtä haluaville uusia mahdollisuuksia työhön. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki.

Välityömarkkinat (2008) Sosiaali- ja terveysministeriö.
<http://www.tem.fi/?s=2317>.
Viitattu 1.2.2010

Väyliä työhön (2006) Tupo 2-työryhmän mietintö. Työhallinnon julkaisu 361. Työministeriö. Helsinki.

Tutkimusaineisto

Adler, Michael (2008) The Justice Implications of 'Activation Policies' in the UK. Teoksessa: Stendhal, Sara & Erhag, Thomas & Devetzi, Stamathia. A European work-first welfare state. Göteborg: Centre for European Research, University of Gothenburg. 95–131.

Aktiivinen sosiaalipolitiikka-työryhmän muistio (2000) Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 20. Helsinki.

Brewer, Mike (2009) How do income-support systems in the UK affect labour force participation? IFAU-Institute for Labour Market Policy Evaluation. Uppsala: The Swedish Ministry of Employment.

Bundesagentur für Arbeit (2010a) Arbeitslosigkeit.

http://www.arbeitsagentur.de/nm_25886/Navigation/zentral/Buerger/Arbeitslos/Arbeitslos-Nav.html

Viitattu 11.3.2010.

Bundesagentur für Arbeit (2010b) Arbeitslosengeld.

http://www.arbeitsagentur.de/nm_25650/Navigation/zentral/Buerger/Arbeitslos/Alg/Alg-Nav.html

Viitattu 11.3.2010.

Caliendo, Marco (2009) Income support systems, labour market policies and labour supply: the German experience. Working paper 2009:2. IFAU-Institute for Labour Market Policy Evaluation. Uppsala: The Swedish Ministry of Employment.

Dingeldey, Irene (2005) Welfare State Transformation between "Workfare" and an "Enabling" State. A Comparative Analysis. TransState Working Papers No. 21. University of Bremen.

Eichhorst, Werner & Grienberger-Zingerle, Maria & Konle-Seidl, Regina (2006) Discussion Paper No. 2514. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit: Bonn.

Gautier A. Pieter & van der Klaauw (2009) Institutions and labor market outcomes in the Netherlands. Working paper 2009:28. IFAU-Institute for Labour Market Policy Evaluation. Uppsala: The Swedish Ministry of Employment.

Hallituohjelma 13.4.1995. Pääministeri Paavo Lipponen hallituksen ohjelma 13.4.1995. Saatavissa:

http://www.valtioneuvosto.fi/tietoavaltioneuvostosta/hallitukset/hallitusohjelmat/vanhat/lipponen/Hallitusohjelma_Lipponen112834.jsp

Luettu 6.12.2009

Hallitusohjelma 15.4.1999. Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999. Saatavissa:

<http://www.vn.fi/tietoa-valtioneuvostosta/hallitukset/hallitusohjelmat/vanhat/lipponenII/fi.jsp>

Luettu 7.12.2009

Hallitusohjelma 24.6.2003. Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003. Saatavissa:

<http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/ohjelma/fi.jsp#3>

Luettu 7.12.2009

Helne, Tuula (2003) Sosiaalipolitiikan perusteet. Teoksessa Helne, Tuula & Julkunen, Raija & Kajanoja, Jouko & Laitinen-Kuikka, Sini & Silvasti, Tiina & Simpura, Jussi: Sosiaalinen politiikka. Helsinki: WSOY 41–68.

Hämäläinen, Kari & Tuomala, Juha & Ylikännö, Minna (2009) Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki: Edita.

Jacobi, Lena & Kluge, Jochen (2006) Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany. Discussion Paper No. 2100. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit: Bonn.

Department for Work and Pensions (2010) Jobcentreplus

http://www.jobcentreplus.gov.uk/JCP/stellent/groups/jcp/documents/websitecontent/dev_011795.pdf
Viitattu 10.3.2010

Karjalainen, Vappu (2004) Yhteispalvelun mallit. Teoksessa Arnkil, Robert & Karjalainen, Vappu & Aho, Simo & Lahti, Tuukka & Lyytinen, Sanna-Mari & Spranger, Timo. Yhteispalvelusta palvelukeskuskonseptin kehittämiseen. yhteispalvelukeskuksen arvioinnin loppuraportti. Helsinki: Työministeriö, Työhallinnon julkaisu 339.

Kela (2010) Työttömät

<http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/190701134121EH?OpenDocument>

Viitattu 9.3.2010.

Keskitalo, Elsa & Mannila, Simo (2002) Aktivointipolitiikka – vastaus pitkäaikaistyöttömyyden ja syrjäytymisen ongelmaan? Teoksessa: Heikkilä, Matti & Kautto, Mikko (toim.): Suomalaisten hyvinvointi 2002. Helsinki: Stakes, 192–212.

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001

Ministry of Social Affairs and Employment (2010a) Unemployment insurance

http://english.szw.nl/index.cfm?menu_item_id=14639&hoofdmenu_item_id=14632&rubriek_item=392436&rubriek_id=391971&set_id=3610&doctype_id=6&link_id=166814

Viitattu 7.3.2010.

Ministry of Social Affairs and Employment (2010b) Work and Social Assistance Act

http://docs.minszw.nl/pdf/135/2010/135_2010_1_25528.pdf

Viitattu 10.3.2010.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (2010) Työllistymisen ja yömarkkinaosallisuuden edistäminen Työ- ja Elinkeinotoimistojen ja kuntien yhteistoimintana. STM/186/2010.

http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=207651&name=DLFE-11050.pdf

Viitattu 4.4.2010.

Streeck, Wolfgang & Trampusch, Christine (2005) Economic Reform and the Political Economy of the German Welfare State. German Politics, 14 (2). 174–195.

Tergeist, Peter & Grubb, David (2006) Activation Strategies and the Performance of Employment Services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 42.

<http://www.oecd.org/dataoecd/28/12/38164878.pdf>

Viitattu 10.3.2010.

Työ- ja elinkeinotoimisto (2010a) Työttömyysturva 2010

http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/05_esitteet/tme3004s_tyottomyys_turva.pdf

Viitattu 9.3.2010.

Työ- ja elinkeinotoimistot (2010b) Työvoimapalvelukeskukset

http://www.mol.fi/mol/fi/05_tyovoimatoimisto/13_palvelukeskus/index.jsp

Viitattu 9.3.2010.

Työmarkkinatuen aktivointi-yhteiskuntatakuu pitkäaikaistyöttömille (2005). Helsinki: Työministeriö, Työhallinnon julkaisu 347.

van Gerven, Minna (2008a) Activating Social Policy and the Preventive Approach for the Unemployed in the Netherlands. AIAS Working Paper 07-65. Amsterdam: University of Amsterdam.

van Gerven, Minna (2008b) Sosiaalipoliittisen reformin voittajat ja häviäjät Euroopassa. Työttömyysturvalain muutokset ja kohdistuminen Isossa-Britanniassa, Alankomaissa ja Suomessa 1980–2006. Yhteiskuntapolitiikka 73 (6) 595–608.

van der Hoek, M. Peter (2000) Does the Dutch Model Really Exist. MPRA Paper No. 5909. Erasmus University Rotterdam.

http://mpa.ub.uni-muenchen.de/5909/2/MPRA_paper_5909.pdf

Viitattu 2.3.2010

van Oorschot, Wim (2002) Miracle or Nightmare? A Critical Review of Dutch Activation Policies and their Outcomes. Journal of Social Policy 31 (3), 399–420.

Walker, Robert & Wiseman, Michael (2003) Making welfare work: UK activation policies under New Labour. International Social Security Review. Vol. 56, 1/2003.