

Valtiotieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto

YHTEISKUNTAOSALLISUUSPOLITIIKAN RAJAT JA HYVINVOINTIYHTEISKUNNAN MAHDOLLISUUDET

SUOMEN JA ISON-BRITANNIAN
TOIMINTASUUNNITELMAT EUROOPAN
TYÖLLISYYSSTRATEGIAPROSESSISSA

Juha Hirvonen

Akateeminen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi Athena-rakennuksen Salissa 107, lauantaina 10. lokakuuta 2020 klo 10.

Helsinki 2020

Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 165 (2020)

ISBN 978-951-51-6299-1 (nid)
ISBN 978-951-51-6300-4 (pdf)

ISSN 2343-273X (painettu)
ISSN 2343-2748 (verkkojulkaisu)

Unigrafia

Helsinki 2020

TIIVISTELMÄ

Euroopan unionin (EU) työllisyysstrategiaprosessissa jäsenmaat haastetaan jäsentämään hyvinvointipolitiikkansa uudelleen. Työllisyysstrategiassa on myös keskeisesti kyse osallisuuspolitiikasta, jota unionin puolelta ovat ensisijaisesti ohjanneet talouskasvun ja korkean työllisyyden tavoitteet. Näiden lähtökohtien pohjalta mahdollisuuksien politiikka ja sosiaaliset investoinnit ovat muodostuneet keskeisiksi osallisuutta rakentaviksi tekijöiksi. Myös aiempi asiaan liittyvä tutkimus on osoittanut, kuinka aktiivisen työllisyyspolitiikan korostus on johtanut hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan arvoperustan osittaiseen purkamiseen, jolloin myös osallisuus sosiaalisiin etuihin ja julkisiin palveluihin on välineellistynyt työllisyys- ja talouskasvun työkaluksi.

Marshallin kansalaisuuden teoria ja Esping-Andersenin regiimateoria toimivat tämän tutkimuksen lähtöteorioina, koska ne yhä kehystävät nykyistä yhteiskuntaosallisuudesta käytävää keskustelua. Nykyisen osallisuuskeskustelun pohjalta tässä tutkimuksessa luodaan teoreettiset mallit, jotka ohjaavina trajektoreina uusintavat, haastavat ja suuntaavat lähtöteorioiden osallisuuspolitiikkaa. Sosiaalisen kansalaisuuden rekonstruktiossa pyrin täydentämään Marshallin teorian empiirisiä, kategorisia ja määritelmällisiä puutteita. Uusliberalistinen yksilövastuuta korostava malli muodostaa perinteistä hyvinvointivaltiota haastavan position. Euroopan sosiaalinen malli ja siihen liittyvä maltillinen modernisaatio sekä sitä työstävä työllisyysstrategiaprosessi stimuloivat osallisuuskeskusteluun liittyvää ideologista merkityskamppailua.

Tutkimuksessa tarkastelen vertailevasta näkökulmasta, kuinka unioni ja kaksi sen jäsenmaata, Suomi ja Iso-Britannia, konstruoivat yhteiskuntaosallisuutta Euroopan työllisyysstrategiaprosessin yhteydessä. Yhteistä hyvinvointivaltioperinnettä, mutta kahta erilaista hyvinvointiregiimiä edustavan jäsenvaltion tarkastelu muodostaa vertailevan tutkimusasetelman kahden strategiaprosessin käännevaiheen kanssa. 1990-luvun laman jälkeinen vuoden 1998 strategia muodosti ensimmäisen vaiheen yhteiselle työllisyysstrategialle Amsterdamin perussopimuksen myötä. Tätä työllisyysstrategiaa jatkava Eurooppa 2020 -strategia muodostaa toisen saranavaiheen 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopun Euroopan talouskriisin jälkeen. Strategia perustuu niin sanotulle avoimen koordinaation menetelmälle, jossa on kyse dialogista unionin strategiaesitysten ja niitä toteuttavien kansallisten ohjelmien välillä. Tutkimusasetelman avulla tarkastelen, kuinka Suomi ja Iso-Britannia vastaavat unionin yhteiskuntaosallisuuden merkitysantoihin omista regiimipositioistaan käsin.

Aluksi tarkastelen yhteiskuntaosallisuuden muodostumista temaattisina konstruktioina, joita teoreettiset ajattelumallit ohjaavat. Seuraavaksi käytän hyväksi Ricoeurin narratiiviseen analyysiin sisältyvää toimintarakenteiden jaottelua, joka muodostaa orientaation yhteiskuntaosallisuutta rakentaville kertomuksille. Rakenneanalyysin avulla analysoin sitä, miten hyvinvointivaltion ja markkinatalouden merkitys poliittisina traditioina muokkaa EU:n ja kahden jäsenmaan kertomuksia omasta työllisyyspolitiikastaan ja laajemmin hyvinvointivaltioajattelustaan. Lopuksi narratiivinen analyysi muodostaa

synteesin poliittisen ajattelun kokonaisuudelle. Kyse on siis siitä, miten hyvinvointiyhteiskuntaa mallinnetaan 1990-luvun ja 2000-luvun lamojen jälkeen.

Tutkimus osoittaa, kuinka hyvinvointiyhteiskunnan näköala EU:ssa, Suomessa ja Isossa-Britanniassa on ollut strategiaprosessin aikana liikkeessä. Työllisyysprosessin yhteydessä on tapahtunut hyvinvointiyhteiskunnan merkityksen ja tehtävien kannalta sekä kapenemista että laajenemista. Tutkimus tukee osallisuuspolitiikan suuntaamista hyvinvointivaltion, perheen, koulutuksen ja työn pilareiden sekä niihin liittyvien jakojen yhteensovittamiseksi. Ratkaisuiden löytäminen tällaisen monenkeskisen politiikan toteuttamiselle edellyttää jatkossa poikkitieteellisen tutkimuksen ja poikkihallinnollisen yhteistyön kehittämistä.

AVAINSANAT: osallisuus, kansalaisuus, tasa-arvo, hyvinvointiyhteiskunta, työllisyyspolitiikka

ABSTRACT

The member states are challenged to restructure their welfare policies within the European Union's (EU) employment strategy. Inclusion policy, which is also central to the employment strategy, is driven on the Union's side primarily by the objectives of economic growth and high employment. Based on these starting points, opportunities policy and social investments have become key factors in building inclusion. Previous relevant research has also shown how the emphasis on active employment policies has led to a partial dismantling of the value base of the welfare state and social policy. Accordingly, the inclusion to social benefits and public services has become a tool for employment and economic growth.

Marshall's citizenship theory and Esping-Andersen's theory of regimes serve as the basic theories for this research, because they still frame the current debate on inclusion. Based on current inclusion discussion, this study creates theoretical models that, as guiding trajectories, rebuild, challenge, and guide the inclusion policies of the basic theories. In the reconstruction of social citizenship, I seek to complement the empirical, categorical, and definitional shortcomings of Marshall's theory. The neoliberal model emphasising individual responsibility forms a position that challenges the traditional welfare state. The European social model and the associated moderate modernisation, as well as the employment strategy process working on it, stimulate the ideological struggle for meaning in the context of the inclusion debate.

In this research, I examine from a comparative perspective how the Union and its two member states, Finland and the United Kingdom, construct inclusion in the context of the European Employment Strategy process. An examination of these member states representing a common welfare state tradition, but two different welfare regimes, provides a comparative research with two turning points in the strategy process. The 1998 strategy after the recession of the 1990s formed the first step in the common employment strategy with the Treaty of Amsterdam. The Europe 2020 strategy, which continues this employment strategy, is the second turn phase after the European economic crisis at the end of the first decade of the 21st century. The strategy is based on so-called open method of coordination, which is a dialogue between the Union's strategic proposals and the national programs that implement them. By the research set-up, I examine how Finland and the United Kingdom respond to the meaning impulses of the Union's inclusion concepts from their own regimes.

First, I study the formation of inclusion as thematic constructs guided by theoretical thought patterns. Next, I utilise the division of functional structures included in Ricoeur's narrative analysis, which forms an orientation for narratives constructing inclusion. By structural analysis, I

evaluate how the importance of the welfare state and the market economy as political traditions shapes the narratives of the EU and the two member states on their own employment policies and, more broadly, on their welfare state thinking. Finally, the narrative analysis forms a synthesis for the totality of political thought. It is therefore a question of how the welfare state is modelled after the recessions of the 1990s and 2000s.

The study shows how the view of the welfare state in the EU, Finland, and the United Kingdom has been moving during the strategy process. In the context of the employment process, there has been both narrowing and widening in terms of the meaning and tasks of the welfare society. This research supports to direct inclusion policies for the reconciliation of the pillars of welfare state, family, education and work, and the cleavages which associate with them. Finding solutions for the implementation of such a multilateral policy will require further development of interdisciplinary research and cross-administrative cooperation.

KEYWORDS: inclusion, citizenship, equality, welfare society, employment policy

ESIPUHE

Opintojen aloittaminen 46-vuotiaana Helsingin yliopiston valtiotieteellisessä tiedekunnassa antoi minulle elämäni eräällä tavalla toisen mahdollisuuden, josta olen ollut kiitollinen. Kiinnostuin jo perusopintojen aikana kansalaisuuden merkityksestä ja erityisesti sosiaalisesta kansalaisuudesta, joka on ollut yhteiskunnassa koko ajan liikkeessä. Muutosalttiiseen yhteiskuntasosallisuuteen liittyy jatkuvasti poliittista ja ideologista merkityskamppailua, mikä on valtio-opin tutkimuksen kannalta mielenkiintoista.

Olen kiitollinen ohjaajalleni professori Mikko Mattilalle. Hänen kärsivällinen otteensa ja sitoutuneisuutensa ovat antaneet minulle merkittävää tukea ja rohkaisua koko tutkimusprosessin ajan. Säännöllisesti kokoontuva tohtorikoulutusseminaarimme on ollut Mikko Mattilan sekä professoreidemme Anne Hollin ja Hanna Wassin johdolla merkittävä kasvun ja kehittymisen paikka kehittää itsenäistä ja kriittistä ajattelukykyä tutkijana. Lisäksi olen saanut arvokasta palautetta väitöstutkimuksen eri vaiheissa tohtorihjelmamme (PYAM) konferensseista ja Sosiaalipolitiikan päiviltä. Kiitokset Jenni Saarilahdelle väitöskirjan käsikirjoituksen oikolukutyöstä. Olen kiitollinen esitarkastajina toimineille emerita professori Marja Keräselle ja apulaisprofessori Janne Auttolle tarkastuslausunnoista ja palautteista, jotka ovat rohkaisseet ja auttaneet minua terävöittämään väitöksen viimeistelyä. Olen kiitollinen professori Aila-Leena Matthiesille, että hän suostui tutkimukseni vastaväittäjäksi.

Lopuksi, olen syvästi kiitollinen Mervi-vaimolleni ja Hanna-tyttärelleni heidän uskollisuudestaan ja rohkaisustaan koko väitöstutkimusprojektin aikana. He ovat muistuttaneet minua siitä, kuinka perhe on tärkeä tuki mahdollisuuksien suuntaamisessa ja niihin tarttumisessa yhteiskunnassa.

SISÄLLYS

Tiivistelmä	3
Abstract	5
Esipuhe.....	7
Sisällys.....	8
Kuviot ja taulukot.....	10
1 Johdanto.....	11
2 Teoreettinen keskustelu.....	17
2.1 Marshallin kansalaisuuden teoria	17
2.1.1 Tasa-arvoon ja oikeuteen perustuva yhteiskuntaosallisuuden malli.....	17
2.1.2 Sosiaalisen kansalaisuuden velvollisuudet ja legitimitetti työllisyyspolitiikassa	22
2.2 Sosiaalinen kansalaisuus ja hyvinvointivaltio.....	24
2.2.1 Ison-Britannian hyvinvointivaltion kehittyminen laajan yhteiskuntaosallisuuden perustana	24
2.2.2 Marshallin hyvinvointivaltiomallin keskeiset kriteerit ja myöhempi kehitys.....	26
2.2.3 Esping-Andersenin hyvinvointivaltiokäsitys ja regiimateoria – yhteydet ja eroavaisuudet Marshallin hyvinvointivaltioon.....	30
2.3 Euroopan työllisyysstrategia ja sosiaalinen malli	37
2.3.1 Euroopan sosiaalisen mallin ja työllisyysstrategian arvoperusta	37
2.3.2 Euroopan työllisyysstrategian integraatiopoliittiset mahdollisuudet ja haasteet	46
2.4 Nykyistä yhteiskuntaosallisuutta ohjaava teoreettinen keskustelu.....	52
2.4.1 Sosiaalisen kansalaisuuden kategorialla ja oikeuksia kehittävä osallisuuden malli	52
2.4.2 Aktiivisen kansalaisuuden osallisuuden malli	57
2.5 Yhteenveto ja teoreettisen viitekehyksen rekonstruktio	64
3 Aiempi kansainvälinen ja kotimainen tutkimus.....	70
3.1 Kansainvälinen tutkimus.....	70
3.2 Kotimainen tutkimus	78
3.3 Päätelmät	86
4 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset	89
5 Tutkimusaineisto.....	94
6 Tutkimusmenetelmät.....	102
6.1 Sosiaalisen konstruktionismin taustaolettamukset	102
6.2 Temaattinen analyysi	103
6.3 Ricoeurin narratiivinen analyysi.....	106

7	Temaattinen analyysi.....	112
7.1	Euroopan työllisyysstrategia 1998	113
7.1.1	Unionin strategiaesitys	114
7.1.2	Suomen toimintasuunnitelma	118
7.1.3	Ison-Britannian toimintasuunnitelma.....	124
7.1.4	Päätelmät.....	130
7.2	Eurooppa 2020 -strategia.....	133
7.2.1	Unionin strategiaesitys.....	133
7.2.2	Suomen kansallinen ohjelma	138
7.2.3	Ison-Britannian kansallinen ohjelma	144
7.2.4	Päätelmät	148
8	Toimintarakenteellinen analyysi.....	153
8.1	Euroopan työllisyysstrategia 1998	154
8.2	Eurooppa 2020 -strategia	160
8.3	Päätelmät	166
9	Narratiivinen analyysi	170
9.1	Vuoden 1998 työllisyysstrategia	171
9.1.1	Hyvinvointivaltion kertomukset	171
9.1.2	Perhekertomukset	176
9.1.3	Koulutuksen ja työn kertomukset	181
9.2	Eurooppa 2020 -strategia	185
9.2.1	Hyvinvointivaltion kertomukset	185
9.2.2	Perhekertomukset.....	190
9.2.3	Koulutuksen ja työn kertomukset.....	195
9.3	Päätelmät	199
10	Päätelmät.....	204
	Lähteet.....	210
	Liitteet.....	223

KUVIOT JA TAULUKOT

Kuvio 1. Tutkimuksen teoreettinen analyysikehys	13
Kuvio 2. Yhteiskuntaosallisuutta rakentava hyvinvointipilarimalli.....	37
Kuvio 3. Yhteiskuntaosallisuutta rakentavat hyvinvointipilarit ja epätasa-arvon jaot.....	69
Taulukko 1. Yhteiskuntaosallisuus hyvinvointipilarien ja jakojen konstruktionoina.....	92
Taulukko 2. Empiirinen aineisto– 1998 työllisyysstrategia	97
Taulukko 3. Empiirinen aineisto– Eurooppa 2020 -strategia	100
Taulukko 4. Operationalisoitu temaattinen jaotus.....	106
Taulukko 5. Toimintarakenteellisen analyysin jaottelu	108
Taulukko 6. Narratiivisen menetelmän analyysikehikko	111
Taulukko 7. Tiivistetty teemaluokitus	113
Liitetaulukko 1. Unionin vuoden 1998 strategiaesitysten tematiikka.....	223
Liitetaulukko 2. Suomen 1998 toimintasuunnitelman tematiikka	224
Liitetaulukko 3. Ison-Britannian 1998 toimintasuunnitelman tematiikka	225
Liitetaulukko 4. Unionin 2020-strategiaesitysten tematiikka	226
Liitetaulukko 5. Suomen 2012 kansallisen ohjelman tematiikka.....	227
Liitetaulukko 6. Ison-Britannian 2012 kansallisen ohjelman tematiikka	228
Liitetaulukko 7 A Vuoden 1998 työllisyysstrategian toimintarakenteet.....	229
Liitetaulukko 7 B 2020-strategian toimintarakenteet	230
Liitetaulukko 8 A Vuoden 1998 strategian hyvinvointivaltion kertomukset.....	231
Liitetaulukko 8 B 2020-strategian hyvinvointivaltion kertomukset	231
Liitetaulukko 8 C Vuoden 1998 strategian perhekertomukset.....	232
Liitetaulukko 8 D 2020-strategian perhekertomukset	232
Liitetaulukko 8 E Vuoden 1998 strategian työn ja koulutuksen kertomukset.....	233
Liitetaulukko 8 F 2020-strategian työn ja koulutuksen kertomukset.....	233

1 JOHDANTO

Laajamittaiset sosiaalireformit ovat historiallisesti liittyneet merkityskamppailuun hyvän yhteiskunnan määrittämisessä. Toisen maailmansodan jälkeisen reformiaallon yhteydessä brittiläinen sosiologi T.H. Marshall pyrki kansalaisuuden teoriassaan luomaan historiallisen kompromissin tasa-arvon ja markkinatalouden tuottaman epätasa-arvon välille. Ajatus sosiaalisesta kansalaisuudesta hyvinvointivaltion yhteiskuntaosallisuuden mallina perustuu kyseiselle sovittelulle. (Esping-Andersen 2002a, 1–2, 17–19; Kivisto – Faist 2007, 135; Marshall 1964, 84, 236–238, 264, 268, 294.) Keskustelu sosiaalisen kansalaisuuden ja yhteiskuntaosallisuuden luonteesta jatkuu kuitenkin edelleen hyvinvointivaltion muutoksia tarkasteltaessa. Euroopan unionin työllisyysstrategian valmistelu on yksi prosessi, joka heijastaa tätä keskustelua.

Työllisyysstrategia tähtää globaalin kilpailukyvyn kasvattamisen ja työllisyyden parantamisen ohella myös eurooppalaisten hyvinvointijärjestelmien yhdenmukaistamiseen. Siihen sisältyvät markkinaehtoinen työllisyyspolitiikka ja uusliberalistinen yksilövastuun korostus ovat haastaneet modernia hyvinvointivaltiota rationalisoivaa Marshallin kompromissia ja samalla siihen sisältyvää osallisuuden ideologista perustaa. (Esping-Andersen 2002a, 1–2, 17–19; Pakaslahti 2001, 171–183; Gilbert 2002, 33–45; Van Rie – Marx 2012, 335–338; Kivisto – Faist 2007, 135.)

EU:n työllisyysstrategian aktiivista kansalaisuutta ja mahdollisuuksia korostava osallisuuspolitiikka asettaa haasteita perinteisen hyvinvointivaltion roolille. Amsterdamin sopimuksen työllisyyttä koskevien artikloiden sisällyttäminen perustamissopimukseen merkitsi myös sitoutumista unionin taloudellisen kasvun ja menestyksen perusarvoihin (Amsterdamin sopimus; Euroopan unioni 2002; Eurooppa-neuvosto 1997; Neuvosto 1997, 30/1–2). Työllisyysstrategian käynnistämisenä on ollut yhteys myös talous- ja rahaliittoon, jonka myötä EU:n jäsenmaiden lisääntynyt taloudellinen keskinäisriippuvuus luo painetta työllisyyden kasvulle ja hyvinvointijärjestelmien konvergoitumiselle (Van Rie – Marx 2012, 335–338). Työllisyyden ja yritys-elämän toimintaedellytysten parantaminen edellyttää jäsenvaltioilta verotuksen keventämistä, mutta samalla sosiaaliturvajärjestelmän toimivuus tulisi varmistaa (Eurooppa-neuvosto 1997; Komissio 1997, 2–4; Neuvosto 1997, 30/4). Hyvinvointivaltion rooli ja tehtävä ovat täten muodostuneet välitteisimmiksi työllisyysstrategian tavoitteiden saavuttamiseksi.

Työllisyysstrategiaprosessi on haastanut myös sosiaalipolitiikan arvoperustaa. Talouden ja työllisyyden kasvun asettaminen päätavoitteiksi merkitsee samalla sitä, että mahdollisuuksien politiikka ja sosiaaliset investoinnit ovat muodostuneet strategian keskeisiksi tekijöiksi myös yhteiskuntaosallisuuden toteuttamisen kannalta. Työllisyyspolitiikan ja sosiaalipolitiikan lähentyminen on merkinnyt aktiivista sosiaalipolitiikkaa, joka ilmenee työllis-

syysstrategian yhteydessä yksilön aktivointina ja vastikkeellisempänä tukijärjestelmänä. (Keskitalo 2013, 46; Komissio 1997, 4–5; 2010, 5–6; Neuvosto 1997, 30/3; 2010, 308/49.) Aktivointipolitiikan kotimaisessa arvioinnissa on todettu, kuinka hyvinvointivaltion ideologista pohjaa on hukattu ajan saatossa (Karjalainen 2011, 242). Yhteiskuntaosallisuuden esittäminen hankkeena on poliittiselta uskottavuudeltaan riskialtista yhteiskunnassa, jossa demokratian merkitys on pienentynyt ja eriarvoisuus on lisääntynyt (Matthies 2017, 158).

Sosiaalisten investointien ja mahdollisuuksien politiikan ohella tarvitaan yhä edelleen passiivista sosiaaliturvajärjestelmää, joka varmistaa yhteiskuntaosallisuuden ylläpitämisen. Tämä tarkoittaa sellaista sosiaalipolitiikan arvoperustan palauttamista, jossa ihmisten osallisuutta yhteiskuntaan tuetaan kaikissa olosuhteissa. (Karjalainen 2011, 241–247.) Myös kansainvälinen tutkimus on osoittanut, että sosiaalisten investointien ja sosiaaliturvan kaksoisstrategia on edellytys inkluusiopolitiikan onnistumiselle (Vandenbroucke – Vleminckx 2011, 450–471).

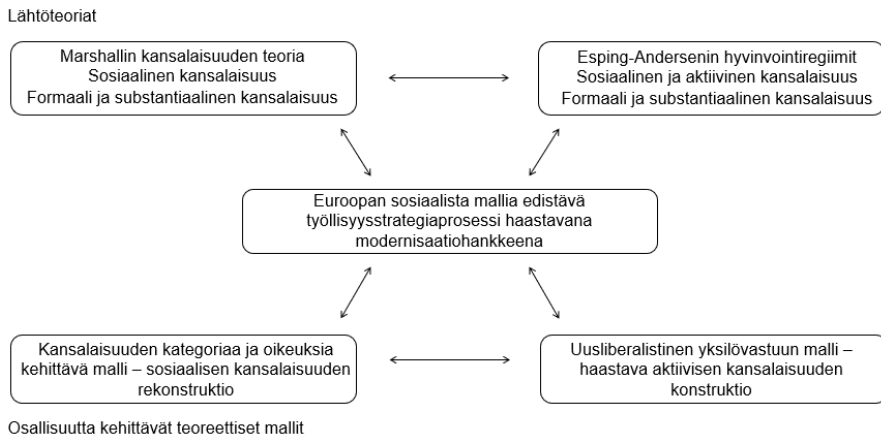
Laajan yhteiskuntaosallisuuden toteutumisen haaste palauttaa keskustelun perustuslaillisiin oikeuksiin, jotka vastaavat pitkälti Marshallin hahmotamaa ajatusta hyvinvointivaltion perustasta (Jääskeläinen 2000, 32–33). Yhteiskuntaosallisuudesta käydyn keskustelun yhteydessä on myös todettu, kuinka solidaarisuuden ydinajatus on syytä palauttaa modernisoituneen länsimaisen hyvinvointivaltion perustavaa laatua oleviin arvoihin (Betzelt – Bothfeld 2011c, 257). Marshallin tasa-arvoon ja oikeuteen perustuva sosiaalinen kansalaisuus luo arvopohjan jokaisen yksilön tosiasiallisen ja koko väestöä koskevan osallisuuden ideaalien toteutumiselle (Marshall 1964, 71–72, 84, 237, 259–266, 287–289).

Marshallin historiallinen kompromissi perustuu hänen kansalaisuuden teoriaansa, jossa laajaa yhteiskuntaosallisuutta ei voida tavoittaa ainoastaan yksilöiden vastuuttamisen ja markkinatalouden avulla (Marshall 1964, 83–97, 263–264, 268, 294). Eurooppalaiset hyvinvointiregiimit ovatkin sovitelleet Marshallin kompromissia omin painotuksin ja ehdoin. Regiimit eivät kuitenkaan voi rakentaa hyvinvointia ja osallisuutta yhden osatekijän varaan, vaan niiden pitää muodostaa synteesi sosiaalisen kansalaisuuden, perheen ja työn pilarien välillä. (Esping-Andersen 1990, 18–33; 2002a, 1–2, 11–19.)

Kuvio yksi sisältää tiivistettynä tutkimukseni teoreettiset lähtökohdat. Tutkimukseni teoriaosuudessa osoitan, kuinka Marshallin kansalaisuuden teoria ja Esping-Andersenin regiimiteoria yhä kehystävät nykyistä yhteiskuntaosallisuutta käytävää debattia. Ne edustavat poliittisina traditioina tutkimukseni lähtöteorioita. Marshallin teorian jälkeinen keskustelu on puolestaan tuonut esille kaksi osallisuutta kehittävää teoreettista mallia. Näistä ensimmäinen, sosiaalista kansalaisuutta rekonstruoiva malli pyrkii korjaamaan ja kehittämään Marshallin teorian empiirisiä, kategorisia ja määritelmällisiä puutteita (alaluku 2.4.1). Toinen, uusliberaalista yksilövastuuta korostava aktiivisen kansalaisuuden malli, on puolestaan noussut tasa-arvoa korosta-

van sosiaalisen kansalaisuuden vahvaksi haastajaksi (alaluku 2.4.2). EU:n ohjaama Euroopan sosiaalista mallia edistävä työllisyysstrategiaprosessi puolestaan stimuloi modernisaatiohankkeellaan hyvinvointiyhteiskunnan ideologista merkityskamppailua, jolloin työllisyydellä ratkaistava köyhyiden ja syrjäytymisen ongelma nousee eurooppalaisten hyvinvointiregiimien haastajaksi (Palola 2007, 23–24, 34–39; Pakaslahti 2001, 63–69, 171–183; Büchs 2009, 6–7).

Kuvio 1. Tutkimuksen teoreettinen analyysikehys



Teoreettisessa osiossa läpikäymäni keskustelu ja aiempi empiirinen tutkimus osoittavat, että laajamittaisen yhteiskuntaosallisuuden toteutuminen edellyttää riittävän osallisuuden arvopohjan ohella hyvinvointivaltion ja sosiaalisen kansalaisuuden, perheen, koulutuksen ja työn pilareiden sekä niihin liittyvien epätasa-arvon jakojen yhteensovittamista. Olen tutkimukseeni otsikkovalinnalla pyrkinyt osoittamaan, kuinka *yhteiskuntaosallisuuspolitiikan rajojen* ylittäminen edellyttää riittävää arvopohjaa ja hyvinvointipilareiden monialaisempaa työstämistä. *Hyvinvointiyhteiskunnan mahdollisuudet* viittaavat puolestaan siihen, että tasa-arvoon ja oikeuteen perustuva osallisuuden malli luo arvopohjan jokaisen yksilön tosiasiallisen ja koko väestöä koskevan osallisuuden toteutumiselle hyvinvointipilareiden yhteensovittamisessa. Tämä kokonaisuus antaa perusteet tutkia yhteiskuntaosallisuuden toteuttamista konstruktioina, eli sitä, kuinka näitä hyvinvointipilareita ja niihin liittyviä epätasa-arvon jakoja sovitetaan työllisyysstrategiaprosessin osallisuuspolitiikan toteuttamisessa. Tutkimus sijoittuu kansalaisuuden tutkimuksen kentässä sosiaalisen kansalaisuuden sekä sitä kehittävä ja haastava osallisuuspolitiikan tarkasteluun. Tarkasteltavien toimijoiden välinen hyvinvointipilareiden yhteensovittamisen prosessin tarkastelu ja osallisuuden arvoperustan arvioiminen muodostavat tutkimukseni vertai-

luasetelman. Varsinaiset empiiriset tutkimuskysymykseni ovat seuraavat. Perustelen ne ja avaatan niiden sisältöä laajemmin luvussa neljä:

1.a) Miten Euroopan työllisyysstrategiaan liittyvissä EU-toimijoiden ja kansallisten ministeriöiden esityksissä on käytetty yhteiskuntaosallisuutta kuvaavaa kansalaisuuden ja hyvinvointivaltion, perheen sekä työn ja koulutuksen tematiikkaa?

1.b) Miten EU-toimijoiden merkityksenantoimpulssit sekä lähtöteoriat ja yhteiskuntaosallisuutta kehittävät mallit ohjaavat yhteiskuntaosallisuuden tematiikan käyttöä?

2. Minkälaisia hyvinvointipilareiden ja yhteiskuntaosallisuuden muodostusta orientoivia toiminnan sääntöjä, arvoituksia, tilannekuvauksia, rooleja ja päämääriä, keinoja ja esteitä toiminnan esiymmärryksestä nousee?

3.a) Millaisia ideologisesti arvolatautuneita yhteiskuntaosallisuutta konstruoivia juonellisia kertomuskokonaisuuksia nousee kertomuksista?

3.b) Millaiseen yhteiskuntaosallisuuden todellisuuden kuvaan narraatiot suuntaavat?

Tutkimuksessani tarkastelen siis, kuinka Euroopan unioni sekä kaksi sen jäsenmaata, Suomi ja Iso-Britannia, konstruoivat yhteiskuntaosallisuutta Euroopan työllisyysstrategiaprosessin yhteydessä. Yhteistä hyvinvointivaltiooperinnettä, mutta kahta erilaista regiimiä edustavan jäsenvaltion tarkastelu muodostaa vertailevan tutkimusasetelman yhdessä kahden strategiaprosessin käännevaiheen kanssa. 1990-luvun laman jälkeinen vuoden 1998 työllisyysstrategia muodostaa ensimmäisen vaiheen yhteiselle sitoumukselle Amsterdamin perussopimuksen myötä (Amsterdamin sopimus, 340/33–35; Euroopan unioni 2002; Eurooppa-neuvosto 1997). Työllisyysstrategiaa jatkava Eurooppa 2020 -strategia muodostaa toisen sarana vaiheen 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopun Euroopan talouskriisin jälkeen (Komissio 2010, 5–9; Eurooppa-neuvosto 2010a, 1). Tutkimuksen empiirinen tutkimusaineisto muodostuu vastaavasti Suomen ja Ison-Britannian vuoden 1998 työllisyysstrategian ja Eurooppa 2020 -strategian alkuvaihetta edustavan vuoden 2012 kansallisista ohjelmista sekä näihin kansallisiin ohjelmiin kohdentuvista unionin keskeisistä valmistelu- ja päätösasiakirjoista.

EU:n työllisyysstrategiaprosessi perustuu ns. avoimelle koordinaatiolle, jossa on kyse suorasta dialogista unionin strategiaa ohjaavien esitysten ja niitä toteuttavien kansallisten ohjelmien välillä (Pakaslahti 2001, 184–187; Palola 2007, 37–39; Büchs 2009, 8; Eurooppa-neuvosto 1997; 2010a, 1–5). Asiaan liittyvä aiempi tutkimus on osoittanut, kuinka Euroopan sosiaalista mallia edistävässä työllisyysstrategiassa uudet ja uusitut käsitteet ovat ehdollistaneet ja kehystäneet keskustelua, koska ne muodostavat dialogin yhteisen käsitteistön (Palola 2007, 23–28).

Menetelmällisesti tutkimukseni perustuu strategiaprosessin tärkeimpien tekstilähteiden laadulliseen analyysiin. Tutkimukseni analyysin ensimmäi-

sessä vaiheessa tarkastelen yhteiskuntaosallisuuden muodostumista temaattisten konstruktioiden avulla ja sitä, kuinka edellä mainitun viitekehysten lähtöteoriat, nykyiset yhteiskuntaosallisuutta suuntaavat teoreettiset mallit ja unionin modernisaatioajattelu ohjaavat yhteiskuntaosallisuutta muodostavaa tematiikan käyttöä. Koska Euroopan työllisyysstrategiassa on kyse päämäärätietoisesta poliittisen toiminnan organisoitumisesta, tarkastelen yhteiskuntaosallisuuden muodostumista myös strategian sisäisistä toimintalogiikoista käsin. Ricouerin narratiiviseen analyysiin sisältyvän toimintarakenteellisen analyysin avulla tarkastelen suoran luennan kautta, millaisesta strategiasta on toiminnallisesti kyse. Toimintarakenteiden kategorisoiminen tilanearvioihin, keinoihin, tavoitteisiin ja esteisiin muodostaa toiminnan normittamisen ja aikaviittausten kanssa esiymmärryksen ja orientaation yhteiskuntaosallisuutta esittäville kertomuksille. (Ricoeur 1984, 54–70.) Teoreettisesta viitekehyksestä johdattamani hyvinvointipilarit muodostavat hyvinvointivaltion, perheen sekä työn ja koulutuksen kertomukset. Lopuksi narratiivinen analyysi kokoaa tutkimukselle synteesin, jonka avulla on mahdollista ymmärtää kertomusten juoneen sisältyvää yhteiskuntaosallisuuden mallintamisen poliittista ajattelukokonaisuutta (Ricoeur 1984, 56; 67–70; Kaunismaa – Laitinen 1998, 184).

Työni toisessa luvussa käsittelen Marshallin kansalaisuusteoriaa, joka määrittää sosiaalisen kansalaisuuden laajan osallisuuden ideaalimallina. Ison-Britannian hyvinvointivaltion kehityksen tarkastelu puolestaan tuo esiin keskeiset tekijät koko väestön yhteiskuntaosallisuuden muodostumiselle. Ison-Britannian hyvinvointivaltion ja pohjoismaita edustavan sosiaalidemokraattisen regiimin tarkastelu osoittaa näiden hyvinvointimallien yhtäläisyydet ja eroavaisuudet. Esping-Andersenin regiimiteoria puolestaan osoittaa eurooppalaisten hyvinvointiregiimien ominaispiirteet hyvinvoinnin ja osallisuuden muodostamisessa. Toisen luvun jälkimmäisessä osassa tarkastelen Euroopan sosiaalisen mallina sitä edistävän työllisyysstrategian ideologista perustaa sekä siihen liittyviä mahdollisuuksia ja haasteita yhteiskuntaosallisuuden toteuttamiselle. Marshallin jälkeinen teoreettinen keskustelu osoittaa kaksi kehittyvää ja toisiaan haastavaa mallia nyky-yhteiskunnan osallisuuden suuntaamisessa.

Kolmannessa luvussa käyn läpi aiempaa kansainvälistä ja kotimaista tutkimusta. Edellisten lukujen pohjalta osoitan luvussa neljä tutkimustarpeen tarkastella yhteiskuntaosallisuuden muodostusta hyvinvointipilareiden ja niiden välisten jakojen konstruktioina sekä esitän työni tarkat tutkimuskysymykset. Viidennessä luvussa esittelen empiirisen tutkimusaineiston ja luvussa kuusi tutkimuksessa käytetyt menetelmät. Empiirinen analyysi jakautuu temaattisen, toimintarakenteellisen ja narratiivisen analyysin päälukuihin 7–9. Näiden lukujen lopussa esitän analyysikohtaiset välipäätelmät. Lisäksi olen tulosten havainnollistamiseksi tiivistänyt tutkimustulokset liitteessä sijaitseviin koostetaulukoihin. Luvussa 10 pohdin, mitä tutkimuksen keskeiset tulokset merkitsevät tutkimusaiheen yleistettävyyden, laajemman osallisuuskeskustelun ja poliittisen kehityssuunnan kannalta.

Yleisellä tasolla tutkimukseni osoittaa, kuinka yhteiskuntaosallisuuden suuntaamisessa on ollut keskeisesti kyse hyvinvointivointiyhteiskuntamallista käytävästä merkityskamppailusta. Hyvinvointivaltioon liittyvä näköala on ollut strategiaprosessin aikana liikkeessä. Tällöin on tapahtunut hyvinvointivaltion merkityksen ja tehtävien kannalta sekä kapenemista että laajenemista. Koulusta saadut perusvalmiudet, sosiaaliturvajärjestelmän toimivuus ja palveluiden varmistaminen hyvinvointiyhteiskunnan ydintehtävinä tukevat myös aktiivista osallisuutta, sosiaalisia investointeja ja strategian toteutumista. Näin kyse ei ole ollut täysin yksisuuntaisesta hyvinvointivaltiota rajoittavasta politiikasta. Tutkimukseni tulokset tukevat osallisuuspolitiikan monialaista työstämistä hyvinvointivaltion, perheen, koulutuksen ja työn pilareiden sekä niihin liittyvien jakojen yhteensovittamiseksi.

2 TEOREETTINEN KESKUSTELU

2.1 MARSHALLIN KANSALAISUUDEN TEORIA

2.1.1 Tasa-arvoon ja oikeuteen perustuva yhteiskuntaosallisuuden malli

T.H. Marshall esitti kansalaisuuden teoriassaan (1949) ideaalin ja tosiasiallisen yhteiskuntaosallisuuden mallin. Hänen mallinsa perustui oikeusperustaiseen sosiaaliseen kansalaisuuteen, joka on ilmaistu jäsenyytenä ja oikeutena sivistykseen, sosiaalisiin etuihin ja palveluihin yhteiskunnassa. Kansalaisuutta perustavat oikeudet eivät jääneet teoriassa vain muodollisiksi, vaan nämä oikeudet merkitsevät tosiasiallisen yhteiskuntaosallisuuden toteutumista. (Marshall 1964, 71–72, 84, 237.)

Marshallin sosiaalinen kansalaisuus perustuu oikeutena tasa-arvon asemaan. Marshallin tasa-arvon käsitteen ymmärtämisessä on huomioitava tasa-arvoon liittyvien käsitteiden väliset merkityserot. Marshallin tarkoittama tasa-arvo (*equality*) viittaa egalitarismiin, joka merkitsee tasa-arvoa yhteiskuntaosallisuuden toteutumisen suhteen. Marshallin egalitarismi on ymmärrettävissä periaatteena, jossa tasa-arvon asema merkitsee yhteisön täysjäsenyyttä yhteiskunnan elämään, etuihin ja palveluihin. (Blakemore 2003, 22–25; Marshall 1964, 72, 84, 102–103, 237, 264.) Johanssonin (2010, 33–35) mukaan Marshallin tasa-arvon käsite jättää osin avoimia kysymyksiä tasa-arvon toteutumisen suhteen. Marshallin keskeisen argumentin mukaan tasa-arvon asema on tärkeämpi kuin tulojen tasa-arvo. Tasa-arvo ei merkinnyt täydellisen tasa-arvon toteutumista yksilöiden ja ryhmien välillä, koska pääsy sosiaalisiin palveluihin ei edellyttänyt tulojen tasaamista. Tasa-arvon toteutuminen merkitsi Marshallille riskien ja epätasa-arvon vähenemistä, jotta osallisuus yhteiskunnan etuihin ja palveluihin toteutuisi erilaisten yhteiskuntaryhmien ja elämäntilanteiden kohdalla. (Marshall 1964, 102–103.) Palaan Marshallin tasa-arvon ajattelumalleihin myöhemmin tässä luvussa ja Marshallin jälkeistä teoriakeskustelua käsittelevässä luvussa.

Tässä työssä ymmärrän Marshallin sosiaalisen kansalaisuuden tasa-arvon yhdenvertaisena yhteiskuntaosallisuuden toteutumisenä. Tämä asetelma liittyy sosiaalipolitiikan peruslähtökohtaan, jossa yhtäläinen yhteiskuntaan kiinnittyminen vähentää sosiaalista eriarvoisuutta (Karjalainen 2011, 235). Sosiaalinen kansalaisuus muodostaa linkin oikeusperustaisen ja tosiasiallisen osallisuuden välillä. Marshall tuli myös osoittaneeksi, kuinka sosiaalisten oikeuksien toteutuminen edellyttää aktiivista osallisuutta poliittiseen ja sosiaaliseen elämään (Bothfeld – Betzelt 2011b, 19).

Marshallille tasa-arvo on sidottu kansalaisuuden kategorioihin. Kansalaisuus voidaan jakaa formaaliin eli muodolliseen kansalaisuuteen ja substantiaaliseen kansalaisuuteen (Ronkainen 2009, 45). Muodollinen kan-

salaisuus viittaa valtion jäsenyyteen, joka merkitsee periaatteessa passikansalaisuutta. Substantiaalinen kansalaisuus puolestaan viittaa täysiin ja tasa-arvoisiin oikeuksiin, mahdollisuuksiin ja velvollisuuksiin valtion yhteydessä. (Hammar 1990, 3; Lister 1997, 43; Ronkainen 2009, 45.) Formaali kansalaisuus vastaa Marshallin käsitystä sosiaalisesta kansalaisuudesta tasa-arvon asemana ja substantiaalinen kansalaisuus tosiasiallista yhteiskuntaosallisuutta yhteisön täysjäsenyytenä. Tämä merkitsee myös sitä, että kansalaisen aseman omaava on tasa-arvoinen kansalaisuuteen liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien suhteen. (Marshall 1964, 71–72, 84, 102.)

Marshall ei kuitenkaan teoriassaan riittävästi täsmentänyt muodollisen kansalaisuuden yhteyttä vanhempien kansalaisuuteen (*ius sanguinis*) tai synnyinmaahan (*ius soli*) (Johansson 2010, 37; Migration and Home Affairs a ja b). Marshallin teorian aikana Ison-Britannian väestö olikin suhteellisen homogeeninen (Bottomore 1992, 65). Teorian kansalaisuuden kategorian määritelmälliset ongelmat on liitetty anglokeskeisyyden ohella yhteyden puuttumiseen kansalaisuuden ja yksilösubjektin välillä (Harris 2010, 12–13). Vaikka siirtolaisia pidettiin uudessa kansainyhteisössä varhain brittiläisinä subjekteina, niin muodollinen kansalaisuus ei vielä tuolloin taannut tasa-arvoista kohtelua (Hammar 1990, 3). Lisäksi kansalaisuuden kategorisoinnin yhteydessä on huomattava, kuinka Marshallin sosiaalinen kansalaisuus koski hänen aikaisessa konservatiivisessa yhteiskunnassa lähinnä työtä tekeviä miehiä ja heidän perheitään (Johansson 2010, 26–27; Lister 1997, 66–69). Palaan kansalaisuuden kategorisen täsmennyksen käsittelyyn nykyistä yhteiskuntaosallisuutta ohjaavaa teoriakeskustelua käsittelevässä luvussa.

Marshallin kansalaisuuden teoria edustaa tutkimuksessani yhteiskuntaosallisuutta kehystävää oikeusteoriaa, jonka perustalta poliittisoikeudellinen kansalaisuuden käsite voidaan ymmärtää. Kansalaisuus voidaan kategorisoida jakaa formaaliin ja substantiaaliseen kansalaisuuteen. Tämä jako on osoittautunut hyödylliseksi 2000-luvun sosiaalista kansalaisuutta ja yhteiskuntaosallisuutta koskevassa tutkimuksessa. Jakoa on hyödynnetty muun muassa kotimaisessa nykytutkimuksessa kansalaisuuden aseman ja käytännön toteutumisen tarkastelussa. (Ronkainen 2009, 45–51.)

Citizenship is a status bestowed on those who are full members of a community. All who possess the status are equal with respect to the rights and duties with which the status is endowed. (Marshall 1964, 84.)

Marshallin oikeusperustaisen sosiaalisen kansalaisuuden mallissa on oleellista formaalin ja substantiaalisen kansalaisuuden välinen suora periaatteellinen yhteys. Formaali kansalaisuus lakiin perustuvana asemana merkitsee substantiaalisen kansalaisuuden toteutumista, yhteisön täysjäsenyyttä sekä sosiaalisten oikeuksien ja velvoitteiden tosiasiallista toteutumista. (Marshall 1964, 71–72, 84.) Substantiaalinen kansalaisuus viittaa täysiin ja tasa-arvoisiin oikeuksiin ja mahdollisuuksiin (Lister 1997, 43). Sosiaalisen kansalaisuuden perustuminen tasa-arvoon on tulkittu merkitsevän tasa-arvoa ja

tosiasiallista yhteiskuntaosallisuutta (Bulmer – Rees 1996, 272–273). Vastaavasti syrjäytyminen merkitsee epätasa-arvon tilana yhteiskuntaelämän ulkopuolisuutta (Bulmer – Rees 1996, 272; Eräsaari 2005, 259). Osallisuuden arvioinnissa on kuitenkin tärkeää huomioida se, että formaali kansalaisuus ei väistämättä johda substantiaalisesta kansalaisuudesta toteutumiseen (Lister 1997, 43).

Marshallin yhteiskuntaosallisuuden perusajatuksia rakentivat hänen pääesittämänsä *Citizenship and Social Class* (1949) oikeusteoreettiseen ajatteluun. Marshall jakoi kansalaisuuden ja siihen liittyvät oikeudet kolmeen elementtiin. Siviilielementti viittaa vapausoikeuksiin, jotka käsittävät yksilövapauden, sananvapauden, uskonvapauden, omistusoikeuden, sopimusoikeuden ja oikeusturvan. Poliittinen elementti viittaa puolestaan poliittisiin perusoikeuksiin. Poliittisella kansalaisella on oikeus osallistua poliittisen vallan käyttöön, äänestää ja tulla valituksi poliittista valtaa käyttäviin instituutioihin. Sosiaalinen elementti kattaa laajat perusoikeudet taloudelliseen hyvinvointiin, oikeuteen jakaa koko sosiaalisen elämän perintö ja elää yhteiskunnassa vallitsevien standardien mukaan. Nämä oikeudet merkitsevät osallisuutta sivistyksestä, sosiaalisesta elämästä ja yhteiskunnallisista palveluista. (Marshall 1964, 65–72.)

Vapausoikeudet ja poliittiset oikeudet määrittyvät negatiivisina oikeuksina vapauksiksi jostakin, joka rajoittaa vapautta. Poliittiset ja sosiaaliset oikeudet laajentavat edellä mainitut vapaudet ja merkitsevät positiivisena periaatteena oikeuksia johonkin. (Dwyer 2010, 6; Blakemore 2003, 34–35.) Marshallin kansalaisuudessa on oleellista tosiasiallisten oikeuksien toteutuminen. Näin ollen vapausoikeudet, poliittiset ja sosiaaliset oikeudet sekä velvollisuudet on käsitetty osaksi substantiaalista kansalaisuutta. (Ronkainen 2009, 45.)

Marshallin mukaan kansalaisuuden elementtien kolmijakoa ovat ohjanneet pikemminkin historian kehitysvaiheet kuin elementtien välinen looginen järjestys. Elementtien historiallisten kehitysvaiheiden väliset erot ovat olleet huomattavat. Marshall satoi kansalaisuuden elementtien nousun Ison-Britannian valtion kehitykseen, jossa kunkin elementin muotoutumisperiodi on sijoittunut eri vuosisadoille. Vapausoikeuksien muotoutuminen toteutui 1700-luvulla, poliittisten oikeuksien 1800-luvulla ja sosiaalisten oikeuksien 1900-luvulla. Marshallin mukaan kansalaisuuden elementit onkin ymmärrettävä joustavasti, sillä niiden välillä päällekkäisyys on mahdollinen varsinkin poliittisten ja sosiaalisten oikeuksien kehittymisen välillä. (Marshall 1964, 71–74.)

Marshallin mukaan julkisilla instituutioilla on ratkaiseva osuus kansalaisuuden kehittämisessä. Hänen teoriassaan instituutiot ovat rakentaneet kansalaisuutta kehittyvissä yhteiskunnissa. Oikeuslaitos muodosti siviilioikeuksien lähimmät instituutiot. Parlamentti ja kunnanvaltuusto muodostivat poliittisen elementin vastaavat instituutiot. Marshall piti koulutusjärjestelmiä ja sosiaalisia palveluita tuottavia instituutioita lähimpänä sosiaalista elementtiä rakentavina tahoina. (Marshall 1964, 71–72.) Julkisten instituutioiden toi-

minnan ja lainsäädännön tarkoitus oli taata laajan yhteiskuntaosallisuuden toteutuminen. Tämän perusteella sosiaalisen kansalaisuuden on tulkittu merkitsevän Marshallin ajattelussa sitoutumista perusturvaan, köyhyyden torjuntaan sekä palvelu- ja koulujärjestelmän riittävään tasoon, joilla turvataan huono-osaisten mahdollisuus sosiaaliseen nousuun (Kokkonen 2016, 79).

Oikeusperustan tarkastelun lisäksi on otettava huomioon sosiaalisten oikeuksien luonne ja laajuus. Marshallin sosiaalisten oikeuksien määritelmä ei vastaa Dwyerin (2010, 46) minimalistista periaatetta, koska oikeudet eivät rajoitu ainoastaan taloudellisen turvan ja hyvinvoinnin minimiin. Marshall (1964, 72) viittasi sosiaalisilla oikeuksilla sosiaalisen elämän kokonaisuuteen vallitsevien standardien mukaan. Marshallin asemakäsitettä on tulkittu rajatusti niin, että se viittaisi valtion minimioikeuksiin. Vaihtoehtoisen tulkinnan mukaan Marshallin teorian ydin on tehty universalismin hengessä, mikä merkitsee sitä, että hänen ajatuksensa sosiaalisten oikeuksien määrittämisestä ehdottaa laajempien oikeuksien toteuttamista. Tämän tulkinnan mukaan Marshall olisi yhdistänyt minimi- ja maksimiperiaatteiden ulottuvuudet ja sillä ilmaissut pyrkimystä yhdistää teoriassaan liberalistista ja sosialidemokraattista hyvinvointiajattelua. (Dwyer 2010, 45–47.) Tätä jälkimmäistä tulkintaa tukevat Marshallin (1964, 264, 268, 270, 287) viittaukset Beveridgen raporttiin, jossa oli kyse universaalista sosiaalisesta minimistä.

Kansalaisuuden teoria sisältää selkeän käsityksen sosiaalisesta minimioikeudesta koulutukseen, työttömyysturvaan, yksilöiden ja perheiden toimeentuloon sekä terveydenhoitoon ja eläketurvaan (Marshall 1964, 72, 102). Tässä yhteydessä on inklusion toteutumisen kannalta huomattava, kuinka teorian sosiaaliset oikeudet liittyivät yksilön osaksi yhteiskuntaa. Marshall (1964, 72) tarkoitti kansalaisuuden sosiaalisella elementillä sosiaalisia oikeuksia sekä taloudellista hyvinvointia ja oikeutta elää yhteiskunnan vallitsevien standardien mukaan. Nykyisen osallisuuskeskustelun kannalta on tässä yhteydessä huomattava, kuinka sosiaalinen minimi merkitsee perusturvaan hyvinvointivaltion vanhoilta sosiaalisilta riskeiltä, jotka liittyvät muun muassa terveydenhuoltoon, työttömyyteen ja eläke-etuihin (Vandenbroucke – Vleminckx 2011, 452). Marshall korosti pyrkimystä hyvinvoinnin edistämiseen, riskin ja turvattomuuden vähentämiseen sekä epätasa-arvon kaventamiseen. Perusturvan ohella jokaisella oli vapaus minimin ylittämiseen myös oman yrittämisen avulla, mikä vastasi Beveridgen tarkoittamaa liberaalista yksilövapausajattelua. (Marshall 1964, 102, 268.)

Marshallin oikeusajattelussa sosiaaliset oikeudet siis perustuvat universalismin hengessä tasa-arvon periaatteelle. Marshallin mukaan sosiaalisten oikeuksien yhdistyessä kansalaisuuden asemaan luotiin universaali oikeus tuloihin, jotka eivät olleet vastaavassa suhteessa saajan työmarkkina-arvoon. Marshallin ajatus sosiaalisesta minimistä ei vastannut Blakemoren määrittämää marginaalista hyvinvointiajattelua, koska kansalaisten hyvinvointi tulee normiksi universaalien oikeuksien ja palveluiden myötä. (Marshall 1964,

96, 117, 264, 287; Blakemore 2003, 265.) Ison-Britannian hyvinvointivaltiokehityksessä on huomattava, kuinka Marshallin teorian aikainen kansanterveydenhuolto ja koulujärjestelmä edustivat merkittäviä sosiaalipoliittisia reformeja (Marshall 1964, 265). Uudistusten lisäksi Britannian poliittinen johto pyrki ylläpitämään täystyöllisyyden tavoitetta. Ison-Britannian taloudellisessa suunnittelussa pyrittiin laajentamaan sosiaalisia oikeuksia terveyden, työllisyyden ja kasvatuksen alueilla. (Bottomore 1992, 57.) Dwyerin (2010, 9) mukaan sosiaalsiin oikeuksiin liittyvät periaatteet tulee kuitenkin nähdä universalismin hengessä suhteellisina, koska harva sosiaalinen oikeus on käytännössä täysin vastikkeeton.

Beveridgen raporttia on pidetty merkkipaaluna, jonka yhteydessä nostettiin esiin hyvinvointiminimi ja arvominimi (Dore 1996, 170). Marshall (1964, 96, 117, 264, 287) yhdisti universaalien sosiaalisen minimin ja arvominimin, koska hän käsitti sosiaaliset edut ja palvelut universalismin hengessä hyvinvoinnin standardina ja normina. Arvominimin (*dignity minimum*) käsitteellä on viitattu arvoon, joka saa merkityksen kunnioituksen ja kunnian kautta. Arvo liittyy myös sosiaalsiin odotuksiin, joihin liittyvät kysymykset ihmisten pyrkimysten aitoudesta. Tämän merkinä on stigmatisoinnin puuttuminen sosiaalisten etujen ja palvelujen saamisessa, millä on yhteys yhteiskunnalta saatuun sosiaaliseen luottoon. Työttömyyden tilan nykytulokunnassa huomio kiinnittyy siihen, että täystyöllisyyden ja pienemmän työttömyysriskin tilanteessa on helpompaa saada oikeutus hyvinvointi- ja arvominimille. (Dore 1996, 167–171.)

Vastaavasti hyvinvointivaltioillistumisen päämäärä – jälleen rajusti yksinkertaistaen – on ollut hyvinvoinnin lisääminen ja sosiaalisten ongelmien ehkäisy. Kansalaisuuden kehitykselle nämä ovat olleet ainoastaan välitavoitteita lopullisten päämäärien palautuessa ihmisarvon kunnioittamiseen, yhteiskunnalliseen integraatioon sekä liberalismille tärkeisiin tasa-arvon, vapauden ja demokratian arvoihin. (Kokkonen 2016, 69.)

Marshallin kansalaisuuteen sisältyvällä sosiaalisella minimillä ja arvominimillä on mielenkiintoinen yhteys nykyiseen osallisuustutkimukseen, jossa on ilmennyt selkeä tarve palauttaa keskusteluun ihmisen itseisarvon ohella sosiaalisen kuulumisen perustarve (Kokkonen 2016, 69). Tälle keskustelulle löytyy vastakaikua perinteisen pohjoismaisen hyvinvointiajattelun kriteereistä, jotka liittyvät elintasoon (*having*), yhteisyys-suhteisiin (*loving*) ja itsensä toteuttamiseen (*being*) (Allardt 1976, 38).

Marshallin myöhempi teoreettinen ajattelu on mielenkiintoinen, koska se sisältää tarkempaa pohdintaa kansalaisten oikeuksien varmistamisesta. Marshall (1964, 84) esitti aiemmin kansalaisuuden teoriassaan yksikantaisen väitteen, jonka mukaan ei ole olemassa universaalia periaatetta sosiaalisten oikeuksien määrittämiselle. Marshall kohtasi 1970-luvun Ison-Britannian hyvinvointivaltioon liittyvän haasteen, jossa universaalisuusperiaatetta ei voitu toteuttaa jokaisella palvelusektorilla. Marshall ei kuitenkaan tarkoitta-

nut universalismilla sitä, että ihmisten tarpeet jakautuisivat tasamittaisesti. Yhteiskuntaosallisuuteen sisältyvä universaalisuusperiaate ei välttämättä toteudu muodollisten universaalisten lakien avulla, koska ryhmäkohtaisten erojen huomioiminen edellyttää yksilöityä lainsäädäntöä. Toisin sanoen Marshall kiinnitti myöhemmässä tuotannossaan huomiota kansalaisen subjektiivisten oikeuksien toteutumiseen, joka edellyttää oikeuksien kohdentamista henkilö- ja tarvekategorioihin. (Marshall 1979, 200–219.)

Marshallin myöhemmän teoreettisen ajattelun yhteydessä on huomioitava, että universaalisuuskritiikistään huolimatta hän pohjasi yhä ajattelunsa tasa-arvon toteutumiseen. Ison-Britannian kansallinen terveydenhuolto oli Marshallille paras esimerkki instituutiosta, jossa tasa-arvo ja hyvinvoinnin maksimointi toimivat yhdessä. (Marshall 1979, 200–219.) Marshall kiinnitti myöhemmässä ajattelussaan enemmän huomiota konkreettisen tasa-arvon toteutumiseen, kun taas kansalaisuudella teoriassa tasa-arvon aseman merkitys oli hänelle tärkeämpi tekijä kuin tulojen eli lopputuloksen tasa-arvo (Marshall 1964, 102–103). Marshallin aseman korostus onkin kytketty hänen teoriansa aikaiseen yhteiskuntaoptimismiin sosiaalisten oikeuksien vääjäämättömäksi kehittymiseksi (Bottomore 1992, 57).

2.1.2 Sosiaalisen kansalaisuuden velvollisuudet ja legitimitetti työllisyyspolitiikassa

Marshallin käsitys oikeuteen perustuvasta sosiaalisesta kansalaisuudesta on mielenkiintoinen, kun arvioidaan työn ja hyvinvoinnin merkitystä yhteiskuntaosallisuuden toteutumisessa. Työllä ja työväenluokkaan kiinnittymisellä on väitetty olleen Ison-Britannian sodanjälkeisen hyvinvointivaltiokehityksen aikana iso merkitys yksilön sosiaalisen kansalaisuuden asemaluonnetta ja laajuutta arvioitaessa (Williams 1989, 161–177). Tässä yhteydessä on huomattava, että yhteiskuntaosallisuuden peruskriteeri perustuu Marshallin teoriassa sosiaalisen kansalaisuuden asemaan ja oikeuksiin. Hän ymmärsi sosiaaliset oikeudet universalismin hengessä, jolloin hyvinvointi etuuskineen on käsitetty yleisenä normina. (Marshall 1964, 71–72, 84, 96, 117, 264, 287.) Kommodifikaation eli markkinaistamisen mukaan yksilö puolestaan nähdään hyödykkeenä hänen myydessään työvoimaansa ja saadessaan vastikkeeksi palkkaa (Esping-Andersen 1990, 35–41; Dwyer 2010, 92–93). Sosiaalisen kansalaisen oikeus julkisen sektorin tuottamiin hyvinvointipalveluihin merkitsi osallisuutta ja dekommodifikaatioperiaatteen eli suhteellisen markkinariippumattomuuden toteutumista, jolloin toimeentulo ja hyvinvointi eivät ole yksin työn ja markkinoiden varassa. Tässä yhteydessä on huomattava, että Marshallin määrittämä universaali oikeus ei ollut vastaavassa suhteessa saajan markkina-arvoon. (Marshall 1964, 71–72, 96, 102–103; Esping-Andersen 1990, 21–23.)

Sosiaaliseen kansalaisuuteen liittyvässä oikeuksien, työn ja hyvinvoinnin tarkastelussa ovat oleellisia myös kansalaisen velvollisuudet. Marshallin mukaan kansalaisuus merkitsee tasa-arvoa myös velvollisuuksien suhteen. Ylei-

sellä tasolla hän totesi, että ei ole olemassa mitään universaalia periaatetta myöskään kansalaisen velvollisuuksien nimeämiseen. Toisaalta Marshall mainitsi verojen ja vakuutusmaksujen ohella koulusivistyksen (*education*) ja asepalveluksen pakollisiksi velvollisuuksiksi. Lisäksi hän piti yleisenä kansalaisvelvoitteena elää hyvän kansalaisen elämää, mikä tarkoittaa velvollisuutta edistää yhteisön hyvinvointia. (Marshall 1964, 84, 117.)

Marshallin (1964, 117–119) käsitys velvollisuudesta seurasi solidaarisuusajattelua, joka satoi hänen aikansa yhteiskunnan jäsenet yhteen. Tässä yhteydessä hänen peruskäsityksensä työn velvollisuudesta on ymmärretty oman aikansa kontekstissa, jolloin Isossa-Britanniassa vallitsi korkea työllisyys ja maa pyrki ylläpitämään täystyöllisyyden tavoitetta (Bottomore 1992, 57). Marshallin ajattelu kiinnittyi yhteiskunnassa tapahtuneisiin muutoksiin, jotka liittyvät hyvinvointivaltion muodostumiseen. Hän ei liittänyt työn velvollisuutta pelkistettyyn liberaaliin yhteiskuntamalliin, jossa sosiaalisia suhteita hallitsee pelkkä sopimusjärjestelmä. Marshall ei siis nähnyt työtä pelkkänä yksilövastuukysymyksenä, vaan hän toi teoriassaan esiin myös velvollisuuden yhteisön hyvinvointia kohtaan. (Marshall 1964, 117–119.)

Marshall ei voinut kuitenkaan teoriassaan väistää kokonaan jännitettä yksilön vastuun ja hyvinvointivaltion legitimitetin välillä. Hän ei pitänyt-kään täysin helppona tekijänä uudistaa henkilökohtaista velvoitetta työhön silloin, kun hyvinvointiyhteiskunta on sitoutunut sosiaalisen kansalaisuuden asemaan. Täystyöllisyyden vallitessa yksilön oli tosin suhteellisesti helpompaa täyttää työn velvoite. Marshall piti merkittävämpänä tekijänä sitä, että annetaan sydän työlle ja tehdään ahkerasti työtä. (Marshall 1964, 117–119.) Velvollisuus työhön toimi siis hänelle eräänlaisena yhteiskunnan toimintakulttuuriin sisältyvänä perusolettamuksena yksilön sisältä nousevasta vastuuntunnosta.

Marshallin käsitykset kansalaisen velvollisuuksista ovat johdettavissa liberaalista ja kansalaisrepublikaanisesta perinteestä käsin. Liberaali kansalaisuus perustuu yksilövapauden, oikeuksien ja yksilövelvollisuuden ajatukseen, kun taas republikaanisuudessa korostuu velvollisuus yhteisön hyvinvointia kohtaan. (Dwyer 2010, 17–29.) Marshallin mukaan sosiaalisten oikeuksien puolustuksessa tuli myös vastata kysymykseen kansalaisen velvollisuuksista. Markkinataloudessa vapaan sopimisen järjestelmä toimi kannustimena lähinnä oman hyödyn tavoittelulle. Sosiaalisten oikeuksien kannustimena toimi taas julkinen velvollisuus. Marshallin mukaan kansalaisen tuli vastata näihin molempiin kannustimiin. Toteuttaessaan velvollisuutta yhteisöä kohtaan yksilökansalaisen tuli luopua joistakin omista intresseistään. Toisaalta kansalaisen velvollisuus ei merkinnyt yksilön vapausoikeuksien menettämistä, koska kyse oli nimenomaan vastuusta yhteisön hyvinvointia kohtaan. (Marshall 1964, 115.) Marshall ei siis pitänyt hyvinvointivaltioajattelussaan yksilön vapautta ja vastuuta itseään sekä yhteisöään kohtaan toisiaan poissulkevinä tekijöinä vaan toisiaan täydentävinä tekijöinä.

Marshallin teorian aikaan Isossa-Britanniassa pyrittiin ylläpitämään täystyöllisyyttä, joten työn integroivaa merkitystä on tarkasteltu laajemmista

poliittisista intresseistä käsin. Beveridgen yhteiskunta tähtäsi sellaiseen kansalaisuuteen, jossa paikka yhteiskunnassa löydettiin työn kautta. (Bottomore 1992, 57; Dore 1996, 185.) Sosiaalinen kansalaisuus edellytti toisen maailmansodan jälkeisessä Isossa-Britanniassa hyvinvointivaltion legitimoitua. Työväestön silloinen poliittinen tuki perustui luottamukseen täystyöllisyyden säilymisestä ja valtion kyvystä tarvittaessa säännellä tuotantokustannuksia. Marshall ei aikanaan ottanut riittävästi huomioon sitä, että täystyöllisyyspolitiikasta luopuminen voi johtaa hyvinvointivaltion legitimeettiongelmaan. (Meade 1996, 148; Dore 1996, 170–171.)

2.2 SOSIAALINEN KANSALAIKUUS JA HYVINVOINTIVALTIO

2.2.1 Ison-Britannian hyvinvointivaltion kehittyminen laajan yhteiskuntaosallisuuden perustana

Marshall osoitti historiallisessa analyysissään, kuinka muodolliset oikeudet palvelivat Ison-Britannian 1800-luvun kapitalistista talousjärjestelmää. Kansalaisuuden ydin muodostui vapausoikeuksista, jotka eivät olleet yhteensopimattomat markkinatalousyhteiskunnan intressien kanssa. Liberaalit vapausoikeudet eivät siis varsinaisesti haastaneet markkinatalousperiaatetta ja käytännössä kaikki kansalaiset eivät vielä olleet tasa-arvoisia lain edessä. Tuon ajan lainsäädäntö ei eliminoinut näitä epäkohtia, mutta tasa-arvoajattelu toimi lopulta innoittajana näiden esteiden purkamiselle. Vaikka kansalaisuus ei 1800-luvun loppuun mennessä merkinnyt epätasa-arvon huomattavaa vähenemistä, kehittyvä kansalaisuus oli käynnistänyt prosessin 1900-luvun tasa-arvopoliitikalle ja se toimi myös Marshallin mukaan merkittävänä tekijänä integraation muodostumiselle. (Marshall 1964, 86–93.)

Sosiaalisen kansalaisuuden tasa-arvon ja hyvinvointivaltioidean toteuttaminen edellyttivät markkinatalouden ja sosiaalisen epätasa-arvon riittävää haastamista, mikä merkitsi Marshallin ajattelussa kompromissia ja konsensusta sosiaalisen tasa-arvon periaatteen ja markkinatalousperiaatteen välillä. Kysymys on myös kahden erilaisen poliittisen tradition yhteensovittamisesta. Marshallin hyvinvointivaltiokäsitys on ottanut soveltuvin osin vaikutteita sosialismista ja liberalismista. (Marshall 1964, 83–97, 236–238, 264, 268, 294.) Marshallin teorian on katsottu sijoittuvan hyvin liberaalidemokraattiseen perinteeseen, joka on korostanut mahdollisuuksien tasa-arvoa, epätasa-arvon suhteellista toleranssia ja universaalisten oikeuksien edistämistä (Dwyer 2010, 42).

Marshall kiinnitti oikeuksien ja tasa-arvon kehittymisen tarkastelussaan huomiota myös työväenluokan poliittisen aseman vahvistumiseen ja parlamentaarisen poliittisen järjestelmän kehittymiseen. Hän piti koulukasvatusta perusedellytyksenä kansalaisen vapausoikeuksien ja itsetietoisuuden toteutumiselle. Näin ollen oppivelvollisuus ja koulutus sosiaalisina oikeuksi-

na paransivat työväenliikkeen kansallista itsetietoisuutta ja poliittista toimijuutta. Marshallin mukaan julkisen kansakoulujärjestelmä ja oppivelvollisuus olivat ensimmäiset ratkaisevat askeleet kansalaisten sosiaalisten oikeuksien perustamiselle 1900-luvulla. Vaikka julkinen koulujärjestelmä palveli työvoiman henkistä kapasiteetin kasvattamista, niin siitä huolimatta sosiaalisen kansalaisuuden varhaiset muodot edustivat tasa-arvon periaatteen merkittävää kehittymistä. (Marshall 1964, 78–82, 86–93.)

Marshall osoitti myös, kuinka samaan aikaan modernien oikeuksien kehittymisen kanssa oli nousemassa kansakuntatietoisuus. Kansalaisuus toimi merkittävänä tekijänä Marshallin teoriaan sisältyvässä integroivassa prosessissa ja se edellytti välitöntä yhteisön jäsenyyden tunnetta. Marshall liitti yhteisen jäsenyyden kokemisen puolestaan yhteiseen sivilisaatioon kohdistuvaan lojaalisuuteen. (Marshall 1964, 92–93, 96; Johansson 2010, 35.) Kansakunnan käsitteen on katsottu rakentavan osaltaan tasa-arvon periaatetta, koska kansakunnan ideassa kaikki kansalaiset ovat samanarvoisia (Jokinen – Saaristo 2002, 31). Marshallin mukaan kasvavalla kansallisella itsetietoisuudella ei ollut kuitenkaan käytännön vaikutusta luokkarakenteeseen tai epätasa-arvoon, koska työväenluokalla ei ollut vielä merkittävää poliittista valtaa (Marshall 1964, 92–93). Työväenluokan aseman vahvistuminen edellytti myös muutosta Ison-Britannian edustuksellisessa poliittisessa järjestelmässä. Uudistuslaki (1918) liitti edustuksellisen demokratian yksilön äänioikeuden laajenemiseen. (Marshall 1964, 78.) Näin ollen sosiaalisen integraation toteutuminen kansakuntaa yhdistävänä ajatuksena edellytti myös työväenluokan kollektiivin, poliittisen kansalaisuuden ja edustuksellisen demokratian vahvistumista.

Toisaalta Marshall (1964, 102–103, 136, 268) näki tasa-arvon toteutuvan pikemminkin yksilöiden kuin luokkien välillä, jolloin kansaa kohdeltaisiin ikään kuin yhtenä luokkana. Marshallin ajattelua on pidetty johdonmukaisena, koska hän käsitti kansalaisuuden yhteisön täysjäsenyytenä, jolloin kansalaisuus ei ole rajautunut yhteen yhteiskuntaluokkaan (Held 1989, 198–200). Esping-Andersen (1990, 21) näkeekin kansalaisuuden luokka-aseman haastajana. Näin Marshallin näkemys vastaa vain osin perinteistä sosialidemokraattisen hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan kehittymisen käsitystä, jonka on katsottu keskittyvän työväenluokan organisoitumisen merkitykseen (Bonoli et al. 2000, 12–14; Esping-Andersen 1985, 30–38).

Marshall käsitti sosiaaliset oikeudet universaalissa hengessä, mutta toisaalta hän ei uskonut olevan mitään universaalista periaatetta sosiaalisten oikeuksien määrittämiseen, koska elämänlaadun standardit olivat kullekin luokkatasolle suhteellisia. Sosiaaliset tasoerot eivät viitanneet elämän standardien eroihin, koska tasoeroille ei ollut olemassa yhteistä kriteeriä. Luokakerrostumien erot liittyivät perheen taloudellisiin resursseihin, koulutustasoon ja kasvatusarvoihin. Kysymys oli myös luokkaidentiteetin säilyttämisestä eli siitä, minkälaisena kukin luokka halusi itsensä näkevän. (Marshall 1964, 83–85, 105–110, 267.) Marshallin suhteellinen tasa-arvokäsitys antoi

siis eräällä tavalla tilaa luokkien väliselle erilaisuudelle kansallisen yhtenäisyyden sisällä.

Toisaalta sosiaalisen kansalaisuuden tavoittelussa luokkajaot eivät saaneet kuitenkaan olla liian jyrkkiä. Epätasa-arvon suhteellisen toleranssin ei tullut merkitä luokkien välistä yleistä tyytymättömyyttä. Marshall uskoi, että kansalaisuuden tasa-arvo rajatussakin muodossaan tulisi kaventamaan luokkajaon epätasa-arvoisuutta. (Marshall 1964, 85, 102, 116.) Marshallille tasa-arvon ideaali ei saa tässäkään suhteessa utopistista merkitystä, koska hän pitää epätasa-arvon kaventamista suhteellisena periaatteena (Blakemore 2003, 22–25).

Marshall näki myös vahvat siteet koulutuksen ja ammattikuntien välillä, mikä rajoitti luokkien välistä liikkuvuutta. Toisaalta hänen käsityksensä yhtäläisistä mahdollisuuksista sisälsi selkeästi myös sosiaalisen nousun mahdollisuuden, joka osaltaan vähensi luokkien välistä epätasa-arvoa. Marshall käsitti kansalaisten oikeudet myös mahdollisuuksien tasa-arvona, joka eliminoi periytyvää etuoikeutta. Hänen käsityksensä vastaa tosin vain osin liberaalia ajattelua yksilövapauksien mahdollisuuksien toteuttamisesta, koska erotuksena liberalismille koulutusjärjestelmässä on kyse tietoisesta yhteiskuntasuunnittelusta. (Marshall 1964, 109–110.) Mahdollisuuksien tasa-arvo on myös ymmärretty näissä yhteyksissä maksimaalisena periaatteena, koska se merkitsee tosiasiallisten mahdollisuuksien saamista sosiaaliselle nousulle (Blakemore 2003, 26–29).

2.2.2 Marshallin hyvinvointivaltiomallin keskeiset kriteerit ja myöhempi kehitys

Marshallin osoitti historian analyysillaan, kuinka sosiaalinen kansalaisuus edellytti modernien sosiaalisten oikeuksien kehittymistä, jonka ohella tasa-arvon periaatteen vahvistuessa markkinatalousperiaate tuli riittävästi haastetuksi. Hyvinvointivaltiossa ei ollut kuitenkaan kysymys kapitalistisen markkinatalouden hylkäämisestä, vaan kyse oli markkina- ja epätasa-arvon vaikutusten hillitsemisestä. (Marshall 1964, 83–97, 117, 236–238, 272–273, 268, 294.) Yhteiskuntaosallisuuden toteutuminen edellytti myös poliittista toimijuutta, jolla Marshall viittasi hyvinvointivaltioon ja julkisiin instituutioihin. Ison-Britannian hyvinvointivaltio erosi muiden maiden järjestelmistä siinä, että koko terveydenhuolto- ja lääkehoitojärjestelmä oli järjestetty julkisten instituutioiden kautta. Julkiset instituutiot eivät siis toimineet järjestelmän osina, vaan valtio toimi täytenä osakkaana. (Marshall 1964, 269.)

Kansalaisuus on inklusion operationaalinen määritelmä. Valtio on julkisen vastuun kantaja ja turva sen suorittaja. (Eräsaari 2005, 264.)

Sosiaalisten oikeuksien kehittymisen ohella yhdenvertainen sosiaalinen kansalaisuus edellytti modernia edustuksellista demokratiaa, työväenluokan aseman vahvistumista ja yhteistä kansakuntatietoisuutta. Lisäksi yleinen

elintason nousu mahdollisti kansalaisuuden kehittymisen, joka johtui tulotason kasvun myötä luokkien välisten elintasoerojen kaventumisesta, suorasta verotussysteemistä ja massatuotannosta. (Marshall 1964, 72, 78, 81–84, 92–96, 268–269.) Marshallin kuvaama hyvinvointivaltion kehitys edustaa laajaa kansallisvaltion osallisuuskäsitystä, koska sosiaalisen kansalaisuuden on katsottu merkitsevän laajempaa ja yhtäläistä oikeutta hyvinvointiin (Ronkainen 2009, 22; Keränen 1998, 159).

Koko yhteisön sulauttaminen hyvinvoinnin ja sosiaalisten oikeuksien piiriin oli Marshallille toinen ratkaiseva hyvinvointivaltion kriteeri. Vaikka kyseinen periaate merkitsee jokaisen kansalaisen oikeutta sosiaalisiin oikeuksiin yksilöinä, niin siinä ei ollut kyse kuitenkaan yksilöiden hyvinvoinnin kokonaissummasta. Marshallin mukaan yksilön tulee aina sijoittua osaksi yhteisön hyvinvoinnin kokonaisuuteen. (Marshall 1964, 237, 259–264, 266, 287–289.) Marshall pyrki laajaan yhteiskuntaosallisuuden toteutumiseen ja vastaamaan klassiseen sosiaalipolitiikan kestokysymykseen: kuinka köyhä ja työtä tekemätön väestön osa liitetään osaksi yhteiskuntaa? Tässä yhteydessä Marshall viittasi Ison-Britannian keskeneräiseen köyhyysongelman ratkaisumalliin, jonka oli määrä poistaa pauperismin¹ eli köyhimmän työttömän ja täysin muiden varassa elävien kategoria sisällyttämällä heidät osaksi työväenluokkaa sekä suojelemalla heidän oikeuksiaan kansalaisena. (Marshall 1964, 259–264, 287–295.) Tässä yhteydessä hän otti ideologista etäisyyttä liberaaliin ajatteluun, jonka mukaan köyhyyden vähentäminen piti perustua markkinatalouden vapaaseen toimintaan. Hän ei siis allekirjoittanut näkemystä siitä, että köyhyys ja osattomuus johtuivat vain ihmisen omasta kyvyttömyydestä tai haluttomuudesta olla yritteliäs. (Marshall 1964, 263.)

Toimeentulo ja osallisuus eivät olleet Marshallille yksiselitteisesti yksilövastuukysymyksiä, vaan yhteiskunnan tuli olla mukana jakamassa sosiaalisia riskejä. Marshall ei myöskään etsinyt ratkaisua köyhyyden ongelmaan sellaisesta sosialismista, joka hylkää vapaan markkinatalouden ja ottaa itselleen talouden kontrollin. Toisaalta hän hyväksyi sellaisen sosialismin muodon, joka ei uskonut markkinatalouden ratkaisevan köyhyyttä. Markkina-arvo ei voinut myöskään luoda eikä mitata yksilöoikeuksia, koska ne perustuivat kansalaisen asemaan. Marshall pyrki köyhyyskysymyksen ratkaisun yhteydessä selkeästi hyvinvointivaltion universaaliperiaatteen toteutumiseen. Hän viittasi tässä yhteydessä Beveridgen raporttiin ja hyvinvointivaltion täyteen muodostumiseen. (Marshall 1964, 263–265.)

Marshall (1964, 117–119) näki oman aikansa korkean työllisyystilanteen kontekstissa ansiotyön perusvelvollisuutena. Työttömyys kuitenkin muodostaa osallisuuden kannalta tilanteen, joka merkitsee pienempiä resursseja

¹ Marshallille kyseinen termi viittaa riippuvuuden tilaan julkisesta ja ulkopuolisesta avusta. Kyse on sosiaalisesta kategoriasta, joka ovat menettäneet pakkotyölaitoksen myötä vapausoikeuksia ja poliittiset oikeudet. (Marshall 1964, 80, 263.) Englannin kielen termi *pauper* viittaa myös tähän riippuvuuden tilaan eli kerjäläisyyteen (Mäkinen 2004, 652).

kansalaisen velvollisuuksien täyttämiseen. Köyhien osattomuus oli siis yhteydessä myös heidän kyvyttömyyteen toimia kansalaisena yhteisössä. (Townsend 1979, 31.) Toisaalta Marshall piti johdonmukaisesti kiinni hyvinvointivaltion yhtäläisten oikeuksien periaatteesta tulonsiirtojen ja palvelujen suhteen. Ison-Britannian hyvinvointivaltiomalli viittaa sellaiseen oikeusperiaatteeseen, joka ei tehnyt kuitenkaan kategorista eroa itsenäisten köyhien ja täysin julkisesta tuesta riippuvien välillä. Yleisellä tasolla hyvinvointivaltion tehtävä oli kohdentaa progressiivisesti sosiaali- ja hyvinvointipalveluja niistä täysin ja osin riippuville. (Marshall 1964, 102–103, 115–119, 236–238, 266, 287–289.)

Toisaalta Marshall (1964, 81–82, 92–93) tiedosti hyvinvointivaltioprojektissa, kuinka epäedullisessa asemassa olevan väestön osan osallistaminen yhteiskuntaelämään edellytti tiettyä autonomiaa, itsetietoisuuden kasvamista ja resursseja. Sosiaalinen syrjäytyminen viittasi moniulotteiseen epäedulliseen tilaan, joka merkitsi aineellisten tarpeiden ja resurssien puutteen ohella sosiaalisen integraation puuttumista ja riittämätöntä osallistumista yhteiskunnan toimintoihin (Room 1995, 5–6). Kuten jo aiemmin mainittiin, oppivelvollisuus oli ensimmäinen merkittävä askel sosiaalisen kansalaisuuden kehittymiselle. Marshall näki koulutussysteemin keskeisenä instituutiona kansalaisuuden sosiaalisen elementin toteutumiselle. (Marshall 1964, 71–72, 81–82.) Toisaalta hän täsmensi, että lasten yhtäläiset mahdollisuudet toteutuvat parhaiten koulunkäynnin alkaessa, mutta koulujärjestelmä osoitautui epätasa-arvoisemmaksi myöhemmillä luokilla selektiivisissä jaoissa tasoryhmiin (Marshall 1964, 109).

Ison-Britannian köyhyysongelman ratkaiseminen jäi edelleen hyvinvointivaltion kasvukaudella keskeneräiseksi. Marshall (1994, 45–52) totesi myöhemmässä tuotannossaan, kuinka Beveridgen raportin lupaus universaalista oikeudesta kansalliseen minimiin ei kuitenkaan toteutunut. Myöhempi sosiaalisen kansalaisuuden merkityksen väheneminen on ollut yhteydessä Ison-Britannian hyvinvointivaltiossa tapahtuneisiin muutoksiin. Konservatiivit kritisoivat jo 1950-luvun alussa hyvinvointijärjestelmää kalliina vaatien julkisten menojen leikkauksia ja harkinnanvaraisten sosiaalietuuksien käyttöönottoa. Toinen poliittinen vastavoima liittyi myöhemmin Euroopan yhteisöön liittymiseen, mikä edellytti terveys- ja sosiaalimenojen supistamista. (Marshall 1979, 99–105.)

Isossa-Britanniassa saavutettiin sopimus yhteiskunnasta, jossa annettiin korkea prioriteetti hyvinvoinnille, mikä merkitsi laajoja sosiaalipalveluja ja sosiaalisia tulonsiirtoja. Uudistunut hyvinvointimalli jätti kuitenkin avoimia kysymyksiä sosiaalisten etuuksien tason, palveluiden jakomenetelmien ja toimijoiden roolin suhteen. Marshallin mukaan kehitys johti hyvinvointikapitalismiin, jolloin poliittinen konsensus saavutettiin pikemminkin hyvinvointiyhteiskunnan kuin hyvinvointivaltion ympärille. (Marshall 1979, 99–105.) Hyvinvointivaltion hengen ja kokonaisuuden säilyttäminen olisi edellyttänyt Marshallin ajattelussa uuden mallin kehittämistä ajan olosuhteita vastaavaksi (Marshall 1964, 275).

Ison-Britannian hyvinvointivaltion myöhemmässä kehityksessä on ollut kyse kilpailuyhteiskunnan vahvistumisesta ja kompromissin heikkenemisestä markkinatalouden eduksi sekä yhteiskunnallisen solidaarisuuden vähenemisestä. Marshall erotti sodan jälkeisen Ison-Britannian hyvinvointivaltion myöhemmästä 1950-luvun kulutusyhteiskuntamallista (*affluent society*), joka rakentui toisenlaisen hyvinvointiajattelun varaan. Tässä kulutusyhteiskunnassa hyvinvointi ei viittänyt sellaiseen toimeentuloon, jossa köyhyysongelma olisi ratkaistu, vaan yksilön tietyn elintason saavuttamiseen. Kulutuskilpailussa tulojen ansaitseminen tähtäsi liiaksi kulutukseen, joka vahvisti markkinatalouden periaatetta. Hyvinvointivaltio ei hylkää kapitalistista markkinataloutta, mutta toisaalta se edusti Marshallille ylempää periaatetta, joka oli hillitsemässä markkinataloutta. Marshallin mukaan yhteisen hyödyn yhteiskunta ei perustu kilpailevaan kulutukseen, vaan solidaarisuuden ajatukseen, jossa riskejä ja resursseja jaetaan. (Marshall 1964, 271–273.)

Marshallin myöhemmän kolmiosaisen yhdysviivayhteiskuntamallin (*hyphenated society*) tarkoituksena oli uudistaa sosiaalipolitiikan ohjausperusteita tultaessa 1970-luvulle (Kokkonen 2006, 5–6). Tämä yhteiskuntamalli kuvaa Marshallin sosiaalipoliittisen ajattelun uudistumista siinä, miten kompromissiasetelmaa sovitellaan markkinatalouden ja tasa-arvon välillä muuttuneessa yhteiskunnassa. Tämä hyvinvointiyhteiskunnan malli toimi edustuksellisen demokratian, hyvinvointivaltion ja markkinatalouden välisessä rakenteessa. Kyseinen markkinatalouden malli edusti Marshallille sekatalouden (*mixed economy*) järjestelmää. (Marshall 1994, 45–55.)

Marshallin mukaan hyvinvointiperiaate menettää merkitystään, jos hyvinvointi rakennetaan korostetusti talousintressien tai demokraattisen poliittisen vallankäytön varaan. Toisaalta hyvinvoinnin tuottaminen on sidoksissa demokratian ja markkinatalouden toteutumiseen. Tämän kolmijakoajattelun taustalla toimi Marshallin hyvinvointivaltiokäsitys, joka ei painottanut poliittisen vallan käytön merkitystä. Yhteiskunnan hyvinvointi ei voi perustua yksin majoriteettisääntöön, koska poliittinen enemmistö ei välttämättä aja vähemmistön tarpeita. Marshall näki demokratian velvollisuuden pikemminkin poliittisessa osallistumisessa, kun taas hän painotti hyvinvointiperiaatteella hyvinvoinnin vastaanottamisen oikeutta. (Marshall 1994, 45–55.)

Tiivistettynä Marshallin teorian sosiaalinen kansalaisuus pohjautuu oikeusperustaiseen kansalaisuuden asemaan. Sosiaalinen kansalaisuus merkitsee substantiaalista kansalaisuutta, joka on teoriassa ilmaistu jäsenyytenä ja oikeutena sivistykseen, etuihin ja palveluihin yhteiskunnassa vallitsevien standardien mukaan. Marshallin yhteiskuntaosallisuuden käsityksen ajallisuuden arvioinnissa on otettava huomioon sosiaalisen kansalaisuuden yhteys Ison-Britannian hyvinvointivaltion kehitykseen, koska siihen sisältyvän universaalisuusperiaatteen toteutuminen edellytti vapaus- ja poliittisten kansalaisoikeuksien ohella kansakuntatietoisuuden nousua, työväenliikkeen kollektiivisen aseman vahvistumista ja edustuksellisen demokratian kehittymistä. Marshall ilmaisi kansakunnan yhteyden muotoutumisen integ-

roivana prosessina, jossa kansalaisuus toimi yhdistävänä tekijänä, mikä edellytti poliittisen kansalaisuuden ja yhdenvertaisuuden toteutumista yhteiskunnassa.

Beveridgen raportin sisältämän hyvinvointimallin tavoitteessa oli niin ikään kyse universaalista sosiaalista minimistä, joka koskee vanhoja sosiaalisia riskejä kuten perustoimeentuloa, terveyttä ja eläketurvaa. Sosiaalisen minimin ohella sosiaalinen kansalaisuus sisältää arvominimin, koska hyvinvointivaltiossa etuudet käsitetään yleisenä normina. Näin ollen kansalaisuuden tasa-arvon asemaan ja oikeuksiin perustuva yhteiskuntaosallisuus voidaan käsittää myös tietynlaisena itseisarvona. Kansalainen on tasa-arvon asemassa myös velvollisuuksien suhteen ja on huomattava, että teorian aikainen hyvinvointi- ja arvominimin legitimizeetti perustui korkean työllisyyden tilanteessa täystyöllisyystavoitteen ylläpitämiseen.

2.2.3 Esping-Andersenin hyvinvointivaltiokäsitys ja regiimateoria – yhteydet ja eroavaisuudet Marshallin hyvinvointivaltioon

Edellisessä luvussa tarkastelin Marshallin pyrkimystä rakentaa sosiaalisella kansalaisuudella ja siihen liittyvällä hyvinvointivaltiokäsityksellä laaja yhteiskuntaosallisuuden malli. Vertailevassa tutkimuksessani tarkastelen Isoa-Britanniaa ja Suomea, jotka edustavat yhteistä hyvinvointivaltioperinnettä, mutta kahta toisistaan poikkeavaa regiimiä. Siksi teoreettisen keskustelun kannalta on syytä tarkastella Ison-Britannian hyvinvointivaltiomallin ja pohjoismaista ajattelua edustavan sosialidemokraattisen regiimin yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia. Kirjallisuudessa on tosin todettu, kuinka Ison-Britannian nykyistäkään hyvinvointimallia ei voida kokonaisvaltaisesti sovitaa mihinkään eurooppalaiseen regiimityyppiin, koska mallissa on kyse poliittisten traditioiden välisestä sekoituksesta (Blakemore 2003, 57).

Marshall ja Esping-Andersen pitävät molemmat oikeusperiaatetta keskeisenä tekijänä tasa-arvon toteutumiselle. Hyvinvointivaltio viittaa yleisellä tasolla valtioon, joka turvaa kansalaistensa hyvinvoinnin perusminimin. Poliittiset talusteooriat ovat pitäneet hyvinvointivaltion kriteerinä valtion eli julkisen sektorin sitoutumista riittävään sosiaalimenojen tasoon. Esping-Andersenin mukaan julkisten menojen laajuus on kuitenkin toissijainen tekijä hyvinvointivaltion keskeisten teoreettisten sisältökysymysten kannalta. Jos hyvinvointivaltion määritelmä perustuu ainoastaan taloudelliseen kriteeriin, niin hyvinvointivaltion kohdalla voidaan suurimman osan valtion perustoimista katsoa palvelevan ihmisten ja kotitalouksien hyvinvointia. Esping-Andersenin mukaan julkisen sektorin laaja budjettiosuus ei kuitenkaan yksin rakenna oikeusperiaatetta. Jos hyvinvointivaltiokriteeri perustetaan yksin julkisiin menoihin, niin tuolloin on myös oletettava menojen jakaantuvan väistämättä tasa-arvoisesti ja oikeudenmukaisesti. (Esping-Andersen 1990, 18–21.)

Esping-Andersen ja Marshall jakavat myös yhteisen näkemyksen siitä, että sosiaalinen kansalaisuus ja hyvinvointivaltio pohjautuvat oikeuksien

ohella myös julkisten instituutioiden toiminnalle. Toisaalta sosialidemokratiassa sosiaalinen kansalaisuus toimii pikemminkin poliittisen toiminnan välineenä, kun taas Marshallille kansalaisuus oli itsessään keskeinen poliittinen tavoite. (Esping-Andersen 1985, 34–36; Marshall 1964, 71–72, 84.) Esping-Andersen (1990, 21) asettaakin Marshallin keskeiselle teesille ehtolauseen, jonka mukaan sosiaalinen kansalaisuus muodostaa koko hyvinvointivaltion ydinidean, jos kansalaisuuteen sisältyy sosiaalisten oikeuksien myöntäminen. Toisin sanoen Esping-Andersen painottaa sosiaalisten oikeuksien kehittämistä ja lopputuloksen tasa-arvoa, kun taas Marshallin (1964, 80–84) tasa-arvoon perustuva sosiaalinen kansalaisuus toimii yleiskriteerinä ja ideaalina mittana, johon kansalaisuutta kehittävät instituutiot voivat suunnata.

Marshall (1964, 267, 273–275; 1994, 44–55) painotti ajattelussaan niin hyvinvointivaltion ja universalismin henkeä kuin toimintarakenteiden ja demokraattisen poliittisen järjestelmän vallankäytön merkitystä. Esping-Andersenin mukaan sosialidemokraattinen hyvinvointivaltioajattelu kiinnittää huomiota universalismin konkreettiseen toteutumiseen ja sosiaalisten oikeuksien loppuun viemiseen, mikä edellyttää hyvinvointitavoitteen institutionalisoitumista. Sosialidemokraattinen hyvinvointivaltio edustaa siis mallia, joka ajaa institutionaalista sitoutumista kaikilla hyvinvoinnin alueilla. Tässä suhteessa Esping-Andersenin hyvinvointivaltiomalli vastaa lähinnä sosialidemokraattista hyvinvointiajattelua. Hän käsittää sosialidemokratian synonyymina sosiaalisen kansalaisuuden sisältävälle hyvinvointivaltiolle. (Esping-Andersen 1985, 145–150.)

Poliittiseen vallankäyttöön liittyvä painotusero näkyy siinä, että Marshall ei perustanut laajan hyvinvoinnin toteutumista demokraattiseen enemmistöpäätökseen. Tämä johtuu myös siitä, että hän ei uskonut enemmistön väistämättä ajavan vähemmistön poliittisia intressejä. Lisäksi hän muistutti talousmaailman intressien vaikutuksesta hallitusten toimintaan. (Marshall 1994, 45–55.) Esping-Andersenin mukaan sosialismin ja sosialidemokratian välinen yhteys näkyy taloudellisen vallankäytön painotuksessa, jolla on yhteys poliittiseen mobilisaatioon ja luokkien väliseen yhteyteen. Hyvinvointipolitiikka on sosialismille pelkistetyimmän luokkasolidaarisuutta, kun taas sosialidemokratia ottaa huomioon luokkakoalitioiden rakentamisen merkityksen parlamentaarisen majoriteetin saavuttamiseksi. Näin ollen solidaarisuuden ajatus ei viittaa sosialidemokratiassa yhteen luokkaan vaan kansaan laajemmin. (Esping-Andersen 1985, 30–45.)

Sosialidemokraattisessa ajattelussa politiikka toimii välineenä tasa-arvon ja sosiaalisten oikeuksien toteuttamisessa. Hyvinvoinnin jako edellyttää hallituksen kontrollivaltaa talouteen. Tämän ohella sosialidemokraattisessa mallissa ammattiyhdistysliike toimii mukana vaikuttamassa hyvinvoinnin jakoihin. (Esping-Andersen 1985, 30–36.) Työväenliikkeen politiikka muodostuu kuitenkin tärkeämmäksi tekijäksi kuin työmarkkinoiden ja pääoman välinen neuvottelu (Bonoli et al. 2000, 17). Toisin sanoen sosialidemokraat-

tinen malli ottaa tiettyä etäisyyttä hyvinvoinnin markkinariippuvuudesta ja sen ohella ratkaisuiden keskittämisestä yksin työmarkkinoihin.

Edellä mainitut hyvinvointivaltiomallien yhtäläisyydet ja erot ovat mielenkiintoisia myös solidaarisuuden toteutumisen kannalta. Solidaarisuus tavallaan institutionalisoituu Esping-Andersenin esittämässä sosialidemokratiassa, kun taas Marshall painotti Beveridgen hyvinvointivaltiomallin henkeä (Esping-Andersen 1985, 30–36; Marshall 1964, 267, 273–275). Marshallin luottamus universalismin henkeen ja ihmisten kykyyn toimia solidaarisesti yhteisön eteen voidaan juontaa eettisestä sosialismista. Halseyn mukaan eettinen sosialismi ei muodosta kiinteää oppikokoelmaa, vaan se edustaa pikemminkin traditiota. Kysymys on asenteista ja ideoista, jotka ovat juurtuneet brittiläiseen kulttuuriin. Eettisen sosialismin tasa-arvon ajatus painottuu kunnioitukseen ja arvonantoon (*dignity*) materiaalsen tasa-arvon sijaan. Kyseinen aate suosii demokraattisia peruseriaatteita, parlamentaarista hallitusta ja osallistuvaa kansalaisuutta, mutta toisaalta se vastustaa byrokraattista valtiota. (Halsey 1996, 81–94.)

Marshallin sosiaalisen kansalaisuuden ja tasa-arvon toteutuminen yhteiskuntaosallisuuden muotona edellyttää riittävää markkinatalousperiaatteen haastamista. Esping-Andersenille dekommodifikaatio- eli markkinariippuvuuden vähentämisen periaate puolestaan muodostaa hänen regii-miteoriaansa ytimen (Bonoli et al. 2000, 12–14). Esping-Andersen yhdistää teoriassaan dekommodifikaation Marshallin sosiaalisen oikeuden ajatukseen (Keskitalo 2013, 47–48). Näin ollen periaate on Marshallin teorian vertailun kannalta relevantti ja edellisen luvun tarkastelun valossa se tarjoaa oman teoreettisen korostuksensa ja näkökulmansa Marshallin kompromissin sovitelulle ja markkinatalousperiaatteen haastamiselle. Kokkonen (2016, 37) näkee Esping-Andersenin ajatuksen dekommodifikaatiosta toimivan hyvinvointivaltion kehityksen mittapuuna, mikä merkitsee kansalaisen suhteellista riippumattomuutta markkinoista.

Esping-Andersenin mukaan modernien sosiaalisten oikeuksien kehittyminen on merkinnyt markkinatalousperiaatteen haastamista. Vapaan markkinatalouden laajentuessa yksilöiden hyvinvointi alkoi riippua palkkatyöstä. Modernien sosiaalisten oikeuksien säätäminen merkitsi taas irrottautumista pelkästä markkinoiden hyödykstatuksesta. Oikeuksien ja etujen suhteellisella vastikkeettomuudella on yhteys yksilöiden ja perheiden markkinariippumattomuuden toteutumiseen, mikä merkitsee suhteellista autonomiaa markkinoiden määrittämästä ihmisen hyödykearvosta. (Esping-Andersen 1990, 21–23.)

Sosiaalinen kansalaisuus antaa jokaiselle kansalaiselle tietyn substantiivisen arvon, mikä merkitsee hyvinvoinnin itsenäisyyttä suhteessa hänen arvoonsa työntekijänä (Dwyer 2010, 93). Dwyerin toteamus on mielenkiintoinen suhteessa Doren (1996, 167–171) määrittämään sosiaaliseen kansalaisuuden arvominimiin, joka ilmaisee myös yksilön itseisarvoa. Esping-Andersenin mukaan universaalia oikeutta sosiaaliseen minimiin voidaan pitää sosiaalisen kansalaisuuden avainelementtinä, johon kansalaisen suhde

työmarkkinoihin ei periaatteessa aseta ehtoja. Suhteellisella markkinariippumattomuudella on merkitystä yhteiskuntaosallisuuden kannalta, koska se merkitsee käytännössä sitä, että julkiset edut ja palvelut perustuvat oikeuteen, jolloin yksilön toimeentulo ja hyvinvointi eivät perustu yksin työhön ja markkinoihin. (Esping-Andersen 1990, 21–23.)

Sosiaaliseen kansalaisuuteen liittyvä dekommodifikaatioperiaate ei kuitenkaan kumoa työn merkitystä yhteiskuntaosallisuuden muodostumisen kannalta. Hyvinvointivaltiota on pidetty merkittävänä instituutiona, jolla on huomattava vaikutus muihin yhteiskunnallisiin instituutioihin kuten työmarkkinoihin (Kolberg – Esping-Andersen 1992, 3–4). Marshallin teoria korosti ansiotyön merkitystä toimeentulolle, millä on ulottuvuus yhteisövelvoitteeseen ja keskinäisen solidaarisuuden muodostumiseen Esping-Andersenin mukaan markkinariippumattomuus toimii periaatteessa tilanteessa, jossa pääsy julkisten palveluiden piiriin on oikeus ja yksilön toimeentulo ei nojaa markkinoihin. Hän muistuttaa kuitenkin siitä, että markkinariippumattomuuden vähentämisessä on kuitenkin kyse lähinnä siitä, että tarvittaessa sillä täydennetään työn avulla saatavaa toimeentuloa. (Esping-Andersen 1990, 21–23.)

Tämän luvun teoreettisen keskustelun yhteydessä on syytä tarkastella Esping-Andersenin regiimiteoriaa, koska Isoa-Britannia ja Suomi edustavat kahta erilaista hyvinvointiregiimiä. Esping-Andersen jakaa hyvinvointivaltiotyypit liberaaliin, konservatiiviseen ja sosialidemokraattiseen regiimiin. Yhtäältä regiimeillä on taipumus korostaa yhtä hyvinvointipilaria hyvinvoinnin tuottamisessa.² Markkinat, perhe sekä valtio edustavat liberaalia, konservatiivista ja sosialidemokraattista hyvinvointijärjestelmää. Iso-Britannia on kasvavasti suosinut yksilövastuuta ja markkinoita anglosaksisia maita edustavan liberaalin regiimin ominaispiirteenä. Manner-Euroopan konservatiivisessa mallissa yhdistyvät sosiaalivakuutus ja perheen hyvinvointia ylläpitävä subsidiariteettiperinne, kun taas Suomen edustama pohjoismainen regiimi korostaa demokratiaa, tasa-arvoa ja kokonaisvaltaista sosiaalista kansalaisuutta. Toisaalta, hyvinvointia ei koskaan voida rakentaa ainoastaan yhden pilarin varaan, koska pilarit ovat toisistaan riippuvaisia. Hyvinvointiregiimit eivät siis ilmene ideaaleina vaan synteeseinä, vaikka niiden ominaispiirteet voidaan jäsentää omiksi kategorioiksi. (Esping-Andersen 1990, 18–33; 2002a, 1–2, 11–19.)

Moderneja hyvinvointimalleja edustavat liberalismi, konservatismi ja sosialidemokratia ovat esimerkkejä historiallisten kompromissien sovittamisesta (Esping-Andersen 2002a, 1–2, 17–19). Erotuksena muihin hyvinvointijärjestelmiin Marshall (1964, 262–276) käsitti kyseisen kompromissitilan toisen maailmansodan jälkeisessä Ison-Britannian hyvinvointivaltion kon-

² Regiimi viittaa valtion ja talouden väliseen suhteeseen, jossa monitahoiset lainsäädännölliset ja organisatoriset piirteet nivoutuvat systemaattisesti yhteen (Esping-Andersen 1990, 2). Käsitteellä tarkoitetaan yleisellä tasolla hallintojärjestelmää ja hallintomenetelmää (Cambridge Dictionary).

tekstissä. Marshallin historiallinen kompromissi on ymmärretty myös laajemmin markkinoiden aiheuttaman epätasa-arvon sovittamisena hyvinvointivaltion rationalisoinnissa (Kivisto - Faist 2007, 135). Käsitän Esping-Andersenin teorian pohjalta edellä mainitut kolme hyvinvointiregiimiä erilaisina painoituksina rakentaa edellä mainittujen kolmen hyvinvointipilarin avulla kompromissi tasa-arvon ja kapitalismin tuottaman epätasa-arvon välillä. Kyseinen kompromissi ei ole siis historiallisesti lukittu, vaan poliittisten traditioiden haastaminen ilmenee jatkuvana prosessina teoreettisessa keskustelussa.

Liberaali regiimi korostaa yksilövastuuta, residuaalista sosiaalitukea ja maltillista tulonsiirtojärjestelmää. Regiimin hyvinvointiajattelussa korostuu liberaali työn etiikka. (Esping-Andersen 1990, 18–33.) Anglosaksinen malli pyrkii suurempaan yksilön moraalien korjaamiseen, kun taas Pohjoismaiden humanimpien lähestymistapojen pyrkimykset ovat liitetty sosiaalisen osallisuuden säilyttämiseen (Julkunen 2013, 39). Liberaalin hyvinvointivaltion tehtävä on tukea markkinoiden vapautta ja yksityistä hyvinvointijärjestelmää sekä taata ainoastaan marginaalinen julkinen tuki. Regiimissä siis minimoidaan markkinariippumattomuutta. Sosiaalietuuksilla huolehditaan pääasiallisesti hädänalaisimmista matalatuloisista ja julkisen sektorin tuesta riippuvista. Säännöt tuelle ovat kireitä ja niihin liittyy usein stigmatisointia. Regiimi tukee valtaväestön hyvinvointia, ja tasa-arvon toteutuminen jää muita heikommaksi niiden kohdalla, jotka ovat julkisen sektorin etuuksien piirissä. (Esping-Andersen 1990, 18–33.) Näiden seikkojen vuoksi sosiaalinen kansalaisuus jää regiimissä pikemminkin akateemiseksi tai teorian tasoon käsitteeksi (Leibfried 1993, 141).

Konservatiivisessa regiimissä kysymys markkinoiden riittävydestä ja kommodifikaatiosta hyvinvoinnin tuottajana ei ole sinänsä ensisijainen tekijä, koska sosiaalisten oikeuksien takaamista ei nähdä kilpailijana markkinoille. Regiimi rakentuu sosiaalivakuutuksen, korporaatiomallin ja subsidiariteettiperinteen ympärille. Subsidiariteetti eli läheisyysperiaate merkitsee valtion tukea vasta silloin, kun perheellä itsellään ei ole siihen kapasiteettia. Traditionaalinen perhekäsitys ja kirkko ovat muokanneet hyvinvointijärjestelmää, joka kannustaa naisia perhe-etuuksien myötä jäämään kotiäideiksi. Statuserojen ylläpitämisen myötä sosiaaliset oikeudet kiinnittyvät luokkaan ja statukseen. Konservatiivinen malli on yhtä hyvin itse valmis korvaamaan markkinat hyvinvoinnin tuottajana, jolloin tulojen uudelleenjakoon on yhä neuvoteltavissa. (Esping-Andersen 1990, 26–33.) Tämän perusteella regiimi sisältää sosiaaliselle kansalaisuudelle institutionaalisen järjestelmän (Leibfried 1993, 140).

Tasa-arvon ja sosiaalisten oikeuksien varmistaminen muodostaa sosialidemokraattisessa hyvinvointitraditiossa keskeisen periaatteen laajan osallisuuden toteutumiseksi. Hyvinvointivaltio rakentuu regiimissä tasa-arvon korkeimmille standardeille ja sosiaalinen kansalaisuus muodostaa koko hyvinvointivaltion ydinidean. Tasa-arvoa korostavassa sosialidemokraattisessa regiimissä pyritään maksimoimaan kompromissi sosiaalisen kansalai-

suuden eduksi, jotta myös työväestölle taattaisiin täysi osallisuus oikeuksiin. (Esping-Andersen 1990, 21, 26–33.) Universaalilla tasa-arvopolitiikalla pyritään siis selkeästi rakentamaan laajaa yhteiskuntaosallisuutta yhteiskunnan elämään, etuihin ja palveluihin.

Perusoikeuksien myötä sosialidemokraattisessa regiimissä korostuvat julkiset instituutiot ja valtion interventiot markkinatalouden toimintaan. Oikeus työhön regiimin ominaispiirteenä on perinteisesti sitouttanut julkisen sektorin täystyöllisyystavoitteeseen. Sosialidemokraattinen regiimi ei kuitenkaan rakenna hyvinvointia ja toimeentuloa yksin markkinoiden varaan, vaan julkinen sektori toimii siinä täydentäjänä dekommodifikaatioperiaatteen mukaisesti. Universalismi on täten yhdistelmä jaettua hyvinvointia ja työntekoa myös osallisuuden toteutumisen suhteen. (Esping-Andersen 1990, 21–23, 26–33.) Sosialidemokraattinen regiimi ei perustu perheen ensisijaisen toimeentulokyvyn subsidiariteettiperiaatteelle, vaan perheille, lapsille, ikääntyneille ja apua tarvitseville tarjotaan merkittäviä suoria sosiaalietuja ja palveluita. Toisaalta regiimi tähtää yksilön taloudelliseen itsenäisyyteen, mikä tarkoittaa myös naisen tasa-arvoista vapautta tehdä työtä. (Esping-Andersen 1990, 26–33.)

Marshallin hyvinvointivaltiomallin aatteelliset piirteet löytyvät sosialidemokraattisen perinteen keskeisistä periaatteista. Samalla hänen ajattelustaan on löydetty yhteyksiä Ison-Britannian sosialidemokraattisen ajattelun perinteeseen. Marshall ja Titmuss korostivat yhteistä sosiaalista kansalaisuutta ja vastustivat marginaalista hyvinvointisysteemiä, joka leimasi apua tarvitsevia ja jakoi yhteisöä eri ryhmiin. Molemmat asettivat luottamuksensa ihmisen solidaarisuuteen toimia vastuullisesti itsensä ja yhteisönsä eteen. (Dwyer 2010, 52–55.)

Esping-Andersenin regiimiteoria on tullut myös haastetuksi yhteiskunnassa tapahtuneiden muutosten myötä. Teorian kolme regiimimaailmaa eivät riitä luomaan kokonaisvaltaista mallia. Leibfriedin (1993) ja Ferreran (2000) mukaan Välimeren maat tulisi muodostaa oma regiimi, joka perustuu rajattuun sosiaaliturvaan, asiakkuussuhteisiin, perinteiseen perheeseen tai yhteisön orientaatioon. Walker ja Wong (2005) ovat ehdottaneet itäaasialaista hyvinvointivaltion mallia, joka soveltuu Japaniin, Etelä-Koreaan, Taiwaniin ja Singaporeen. Tässä regiimimallissa valtion interventio ja sen tuottama hyvinvointi ovat suhteellisen matalalla tasolla, mutta malli sisältää sosiaaliperustaiset velvoitteet kullekin perheelle sekä vahvat investoinnit koulutukseen ja työn etiikan korostuksen. (Isakjee 2017.)

Esping-Andersenin teoria on tarkastellut liberaalia maailmaa, jossa on tapahtunut muutoksia. Deemingin mukaan ei ole olemassa kuitenkaan ideaalia tapaa lähestyä liberalismia. Esping-Andersen on yliarvioinut englanninkielisen maailman kielellisen ja kulttuurillisen perinnön Ison-Britannia hyvinvointiregiimin kohdalla, vaikka sosialidemokratiaa ajavilla hallituksilla on ollutkin maassa huomattavia jaksoja. Tämä poliittinen kuva ei kuitenkaan vastaa enää Blairin New Labourin hallituspolitiikkaa. Lisäksi englanninkieliset maat ovat siirtyneet hyvinvointivaltiomallista (*welfare*

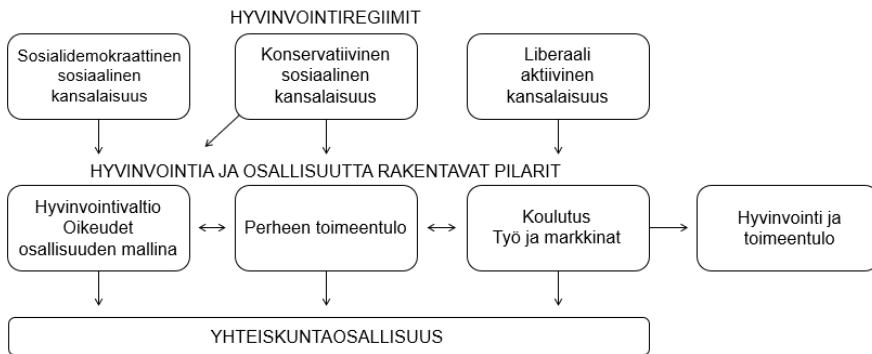
state) työperustaiseen hyvinvointimalliin (*workfare state*). Tämän hyvinvoinnin malli edustaa uutta maailmaa, jossa muutos on tapahtunut sosiaalisen kansalaisuuden ja hyvinvoinnin jaon suhteen sekä velvollisuushaasteena. (Deeming 2017, 1–14.) Näissä yhteyksissä on puhuttu myös työllisyyttä korostavasta aktiivisesta hyvinvointivaltiomallista, jonka yhteydessä perinteisen hyvinvointivaltion toimintakykyä on kritisoitu (Handler 2004, 2–4).

Teoriakeskustelun tähänastinen tarkoitus on ollut arvioida periaatteellisella tasolla tasa-arvoon ja oikeuteen perustuvaa sosiaalista kansalaisuutta, joka edustaa laajaa yhteiskuntaosallisuuden mallia. Marshallin teorian tasa-arvoon ja oikeuteen perustuva malli takaa periaatteessa osallisuuden myös tilanteissa, joissa toimeentulo ja hyvinvointi eivät perustu yksin ansiotyöhön. Kotimainen keskustelu onkin perään kuuluttanut hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan omaa arvoperustaa, joka takaisi yhdenvertaisen osallisuuden kaikissa olosuhteissa (Karjalainen 2011, 241–247).

Hyvinvointivaltioon liittyvä keskustelu siis osoittaa, että laajan yhteiskuntaosallisuuden toteutumisessa on kysymys pitkäkestoisesta ja moniulotteisesta prosessista. Marshall tiedosti teoriassaan myös autonomian ja resurssien tärkeyden yhteiskuntaelämään kiinnittymisessä. Hän näki koulunkäynnin ja yleissivistyksen merkitykset ratkaisevina tekijöinä sosiaalisen kansalaisuuden kehittämisessä. Näin ollen perheisiin ja lapsiin kohdistuvat toimenpiteet tulee ottaa mukaan osallisuuskeskusteluun. Lisäksi Marshall havaitsi työn integroivan vaikutuksen autonomian, resurssien sekä perheiden toimeentulon myötä. Kysymys on siis riittävän sosiaaliturvaverkon ohella myös siitä, että tasa-arvon ja oikeuden periaatteet ulottuvat kaikkiin elämäntilanteisiin, jotta Allardt (1976, 38) hyvinvointikriteerit riittävästä elintilasta, yhteisyysuhteista ja itsensä toteuttamista voivat toteutua. Kysymys on myös osallisuuden tukemisesta arvona itsessään. Tasa-arvo ja oikeus merkitsevät myös sitä, että yksilöä tuetaan, jotta hän kykenee toimimaan aktiivisena yhteiskunnan jäsenenä myös ansiotyön ulkopuolella.

Eurooppalaiset regiimit kohtaavat edellä mainitut osallisuuden haasteet omista painotuksistaan ja ehdoistaan käsin. Kuten Esping-Andersen on todennut, hyvinvointia ei voida rakentaa yhden pilarin varaan, koska pilarit ovat toisistaan riippuvia. Oleellisinta tässä prosessissa on säilyttää pyrkimys yksilön tosiasiallisen ja koko väestön osallisuuden toteutumiseksi. Kuviossa kaksi hahmotan tätä kokonaisuutta visuaalisesti. Marshallin sosiaalisen kansalaisuuden tarkoitus oli myös toimia ideaalina mittana, johon yhteiskuntaosallisuuteen liittyvät pyrkimykset voidaan suunnata. Vaikka Marshallin teoria sisältää määritelmällisiä ja empiirisiä puutteita, niin Turnerin (2001, 203–207) mukaan teorian oikeudet ovat yhä relevantteja ja ne tulee nostaa toisen tason osallisuuskeskusteluun nyky-yhteiskunnan kontekstissa. Palaan näiden kysymysten käsittelyyn alaluvussa (2.4), jossa tarkastelen nykyistä yhteiskuntaosallisuutta ohjaavaa teoreettista keskustelua.

Kuvio 2. Yhteiskuntaosallisuutta rakentava hyvinvointipilarimalli



2.3 EUROOPAN TYÖLLISYYSSTRATEGIA JA SOSIAALINEN MALLI

Edellisen luvun teoreettinen keskustelu osoittaa, kuinka hyvinvointivaltion, perheen, koulutuksen ja työn välinen vuorovaikutus rakentaa hyvinvointia ja jäsentää yhteiskuntaosallisuuden muodostumista. Poliittiset traditiot ja aatesuunnat ovat tuoneet mukaan keskusteluun olettamuksia, arvoja, periaatteita, poliittisia tavoitteita ja ratkaisumalleja. Marshallin kompromissi merkitsee niin ikään eri aatesuuntien yhteensovittamista tasa-arvon ja markkinatalousperiaatteen välillä. Hyvinvointiregiimeissä on vastaavasti kyse poliittisten traditioiden ja aatesuuntien välisistä synteeseistä sekä regiimien omista painotuksista ja erottuvista piirteistä. Tämän perusteella on syytä ensin tarkastella, mistä arvoista ja peruseriaateista Euroopan sosiaalinen malli ja sitä kehittävä työllisyysstrategia on johdettu. Tältä pohjalta on mahdollisuus lähteä kartoittamaan, minkälaista osallisuuskäsitelmystä edellä mainitut projektit ideologisesti edustavat, ja lopussa arvioida niiden poliittista onnistumista.

2.3.1 Euroopan sosiaalisen mallin ja työllisyysstrategian arvoperusta

Euroopan sosiaalinen malli on ymmärretty eurooppalaisena hyvinvoinnin modernisaatiohankkeena ja samalla potentiaalisena sosiaalireformina, johon liittyy pyrkimys köyhyyden vähentämiseen (Palola 2007, 23–24, 34–39; Esping-Andersen 2002a, 1–2, 17–19). Eurooppalaisessa sosiaalipoliittisessa keskustelussa on esitetty, että työttömyys uhkaa johtaa työikäisten syrjäytymiseen. Unionin perustaman Euroopan työllisyysstrategian (*European Employment Strategy, EES*) keskeisenä ajatuksena on, että työllisyyden nostaminen toimii parhaana takeena syrjäytymisen ja köyhyyden vähentämiselle. (Palola 2007, 23–24, 34–39; Pakaslahti 2001, 62–69; Büchs 2009, 7.)

Unionin työllisyyspolitiikalla on siis keskeinen rooli Euroopan sosiaalisen mallin kehittämisessä.

Työllisyysstrategian linjausten ja tavoitteiden myötä malli on käsitetty myös normatiivisena muutoksen mallina, joka haastaa jäsenmaita jäsentämään uudelleen hyvinvoinnin perusteita työllisyyspoliittisten tavoitteiden asettamisessa (Palola 2004, 569; 2007, 21–24, 37–39; Büchs 2009, 6–8). Työllisyysstrategiaan liittyvässä modernisaatiohankkeessa ei ole katsottu olevan kuitenkaan kyse yhteen sosiaaliseen malliin tähtäävästä yhdenmukaistamisesta, vaan lähinnä erilaisten hyvinvointimallien konvergoitumisesta eli lähentymisestä (Pakaslahti 2001, 184–187; Büchs 2009, 6–8; Van Rie – Marx 2012, 335–338; Eurooppa-neuvosto 1997).

Sosiaalireformit ovat historiallisesti liittyneet merkityskamppailuun hyvän yhteiskunnan määrittämisessä (Esping-Andersen 2002a, 1–2, 17–19). Tutkimukseni kontekstissa voidaan ajatella merkityskamppailun liittyvän kansalaisuuden ja yhteiskuntaosallisuuden käsityksiin, jotka ohjaavat hyvän yhteiskunnan osallisuuden ajattelua. Marshallin teoria osoittaa, kuinka merkityskamppailun ohella sosiaalireformeissa on kyse myös poliittisten traditioiden uudelleen järjestäytymisestä. Toisen maailmansodan jälkeisessä reformiaallossa luotiin historiallinen kompromissi sosiaalisen kansalaisuuden tasa-arvon ja kapitalismin epätasa-arvon välille (Esping-Andersen 2002a, 1–2, 17–19; Marshall 1964, 264, 268, 294; Kivisto – Faist 2007, 135).

Esping-Andersenin (2002a, 18) mukaan Euroopan työllisyysstrategia merkitsi orastavaa historiallista hetkeä. EU pyrkii yhteisellä työllisyysstrategiallaan tulemaan maailman kilpailukykyisimmäksi alueeksi samalla, kun rahaunioni ja taloudellinen keskinäisriippuvuus luovat painetta hyvinvoinnin ja korkean työllisyysasteen konvergoitumiselle (Pakaslahti 2001, 171–183; Gilbert 2002, 33–45; Van Rie – Marx 2012, 335–338). Kysymys on muutosprosessista, jossa uusliberalismin vahvistumisen myötä modernia hyvinvointivaltiota rationalisoiva Marshallin kompromissi on tullut uudelleen haastetuksi (Kivisto – Faist 2007, 135).

Väestön ikääntymisestä johtuva sosiaalimenojen kasvu, globaalin talouden keskinäisriippuvuus sekä valtion ja markkinoiden välisten suhteiden uudelleensovittelun tarve ovat haastaneet eurooppalaisia hyvinvointivaltioita muutokseen. Gilbert (2002, 33–45) on kutsunut tästä prosessista nousevaa uutta mallia markkinaorientoituneeksi mahdollistavaksi valtiomalliksi (*enabling state*), joka painottaa muun muassa sosiaalipalvelujen yksityistämistä, työllisyyden lisäämistä, sosiaalista inklusiota sosiaaliturvan sijaan, oikeudenmukaisuutta tasa-arvon (*equity*) muotona sekä yksilövastuuta ja jäsenten välistä solidaarisuutta kansalaisten sijaan. Dwyerin (2010, 11) mukaan uuteen malliin liittyvä mahdollistava tasa-arvoajattelu merkitsee meritokraattista yhteiskuntaa ja yksilöiden mahdollisuuksien avautumista, koska pärjääminen yhteiskunnassa perustuu yksilön kykyihin.

Kehittyvän Euroopan sosiaalisen mallin juuret ovat uusliberalismin saksalaisessa suunnassa, ordoliberalismissa. Järjestyksen käsite (*ordo*) ei niinkään tässä yhteydessä viittaa valtion interventioon, vaan vapaan talouselä-

män järjestykseen. Varhainen ordoliberalismi lähti olettamuksesta, että vapaa markkinajärjestelmä takaa yksilön hyvinvoinnin. Hellsten (2005) osoittaa, kuinka tämä ajattelu muodostaa modernin sosiaalisen markkinatalouden ytimen, jonka ympärille sosiaalivaltio rakentuu. Ensimmäinen osa markkinatalouden sosiaalista ulottuvuutta viittaa peruseriaatteeseen, jonka mukaan markkinat tuottavat välittömästi hyvinvointia. Hellstenin mukaan sosiaalinen markkinatalouden malli muodostaa ytimen lisäksi eräänlaisen synteetin vapaan markkinatalouden, sosiaalivaltioturvan ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden välille. Näin ollen malli merkitsee myös vuorovaikutteista aktiivista sosiaalipolitiikkaa valtion tulonjaon, sosiaalisen turvaverkon ja työmarkkinoiden kehityksessä. Sosiaalisuuden käsite merkitsee myös avoimuutta ja tilaa sovittaa yhteen erilaisia teorioita ja ideologioita käsitteitä. (Hellsten 2005.)

Euroopan sosiaalipolitiikan kehittymistä voi myös tarkastella Euroopan unionin arvoista, perustarkoituksesta ja poliittisista intentioista käsin. 1990-luvulla muotoiltiin komission puheenjohtaja Delorsin visiosta sosiaalisen ulottuvuuden perustavoitteet: EU:n kilpailukyvyyn vahvistaminen ja työllisyyden parantaminen. Solidaarisuuden ja joustavuuden retoriikalla tavoiteltiin siirtymistä passiivisista tulonsiirroista kouluttautumiseen ja työllistymiseen. (Pakaslahti 2001, 33–34, 59–60; Palola 2004, 569.) Mielenkiintoista tässä yhteydessä on, kuinka unioni ei rakenna solidaarisuuden sidettä hyvinvointivaltioajattelun mukaiseen sosiaaliseen perusturvaan, joka osaltaan varmistaisi taloudellisten resurssien osalta yhteiskuntaosallisuuden toteutumisen. Pakaslahden (2001, 182) mukaan sosiaalipolitiikalla on kuitenkin ollut keskeinen asema, kun Euroopan taloutta on rakennettu kehittämällä yhteistä yhteiskuntamallia. Tämä ei kuitenkaan välttämättä tarkoita sitä, että yhteiskuntaosallisuutta olisi rakennettu sosiaalipolitiikan omasta arvopohjasta käsin, koska Euroopan sosiaalista mallia edistävä työllisyysstrategia on valjastettu unionin kilpailukyvyyn ja talouskasvun arvojen edistämiseen. Euroopan sosiaalista mallia kehittävä työllisyysstrategian arvopohjan käsittelemiseksi on palattava koko prosessin synnyttäneisiin alkuvaiheisiin.

Euroopan työllisyysstrategialla on ollut merkittävä yhteys Euroopan rahaunionin perustamiseen, mikä merkitsi sitoutumista kilpailukyvyyn säilyttämiseen ja korkean työllisyysasteen ylläpitämiseen. Samalla prosessi loi konvergoitumispainetta jäsenmaiden välille. Työllisyyden kasvattaminen nousi poliittiselle agendalle myös siksi, että EMU:n perustamisen on arvioitu itsessään aiheuttaneen työttömyyden kasvua. (Van Rie – Marx 2012, 335–338.) Ashiagborin arvion mukaan rahaunioniin kohdentuvat työllisyyskysymykset hoidettiin liian kapeasti traditionaalisen sosiaalipolitiikka-alueen ulkopuolella. Näin ollen työntekijöiden sosiaaliturvaa käsiteltiin tavallaan tyhjiöstä käsin liittymättä varsinaisesti työllisyyden parantamiseen. (Ashiagbor 2001, 324–330.) Sosiaalipolitiikan on katsottu myös kotimaisessa keskustelussa menettäneen asemiaan, koska unionin työllisyysstrategiaa koskevilla linjauksilla talous- ja työllisyyspolitiikan ajattelumalleja, arvoja ja periaatteita on siirretty sosiaalipolitiikan keskiöön (Palola 2004, 569–582;

Pakaslahti 2001, 57–69, 171–183). Työllisyyspolitiikan ja sosiaalipolitiikan lähestyminen on merkinnyt aktiivista sosiaalipolitiikkaa työllisyysstrategian yhteydessä (Keskitalo 2013, 46).

Unionin varsinaisen koheesipolitiikan perustarkoitus on kaventaa alueiden taloudellisia ja sosiaalisia eroja. Koheesio viittaa siis pikemminkin alueellisten kehityserojen ja vähiten kehittyneiden alueiden syrjäytymisen vähentämiseen. (Euroopan komissio – Aluepolitiikka.) Toisaalta, koska Euroopan sosiaalinen malli on työllisyysstrategian ytimessä, sen on retorisesti havaittu merkitsevän täystyöllisyyden ajamisen ohella sosiaalisen suojelun ja perusturvan modernisointia, mikä ilmentää poliittista tahtoa priorisoida sosiaalipolitiikkaa. Tämä uusi korostus on jättänyt lainsäädännöllisellä tasolla tulkinna uudistuksen varsinaisesta laajuudesta avoimeksi kysymykseksi. (Ashiagbor 2001, 330.)

Yhteiskuntaosallisuuden arvioimisen kannalta Euroopan työllisyysstrategian inklusiopolitiikka edustaa lähinnä työmarkkinaosallisuutta, joka konstruoi aktiivisen kansalaisuuden mallia (Johansson – Hvinden 2012, 38). Työllisyysstrategia on nähty pikemminkin työmarkkinareformina, jossa sosiaaliturva on pikemmin yksilöllinen oikeus kuin Marshallin ajatus koko yhteisön kollektiivisesta sulauttamisesta sosiaalisten oikeuksien piiriin (Bothfeld – Betzelt 2011a, 3–6; Marshall 1964, 84, 237, 259–266, 287–289). Vastavasti syrjäytymistä ratkotaan strategiassa työllisyyden kasvulla eli osallistamalla työmarkkinoihin (Esping-Andersen 2002a, 22). Vaikka työllistymisen edistämisen rinnalle nousi syrjäytymisen ehkäisy vuoden 1997 työllisyysstrategian yhteydessä, niin kyseistä linjausta ei mainittu Suomen uuden työvoimapalvelulain tavoitteissa (Aho – Arnkil 2008, 58). Työllisyys- ja sosiaalipolitiikan keskinäinen lähestyminen ei ole siis toteutunut lainsäädännöllisellä tasolla kokonaisvaltaisesti ainakaan Suomessa.

EU:n huippukokouksessa Essenissä (1994) määriteltiin unionin työllisyysstrategian keskeiset tavoitteet: henkilöresurssien kehittäminen, tuottavien investointien tukeminen, työmarkkinapalvelujen tehostaminen, uusien työpaikkojen luominen ja heikossa työmarkkina-asemassa olevien auttaminen työelämään. Vuodesta 1995 lähtien neuvosto ja komissio ovat laatineet työllisyysraportin jäsenmaiden laatimien kansallisten toimintaohjelmien pohjalta. Työllisyysstrategiaprosessin alkuvaiheessa ei ollut oikeusperustaa, koordinoitijärjestelmää eikä pitkäntähtäimen tavoiteohjelmaa. (Pakaslahti 2001, 62–63.)

Karjalaisen (2011, 231–232) mukaan aktivointipolitiikka ja *workfare* eli ansiotyöperustainen hyvinvointiajattelu kanavoituivat OECD:n ja Yhdysvaltojen vaikutuksen kautta Euroopan työllisyyspolitiikan linjauksiin. Essenin kokouksessa hyväksyttiin työllisyysstrategialle viisi prioriteettia, jotka osaltaan ilmensivät investoivaa hyvinvointivaltiomallia: investoinnit ammatilliseen koulutukseen ja elinikäiseen oppimiseen, talouskasvuun sisältyvän työllistymisintensiteetin nostaminen joustavien työ- ja palkkaehtojen avulla, ei-palkallisten työvoimakustannusten laskeminen, aktiiviset työmarkkinat ja pitkäaikaistyöttömyyden vähentäminen (Hemerijck 2002, 207). Nämä prio-

riteetit peilasivat työllisyysstrategian uutta toimintaympäristöä, jossa käydään kilpailua työmarkkinoista ja työpaikoista, mikä osaltaan jäsentää työllistymisellä toteutettavaa osallisuuspolitiikkaa (Esping-Andersen 2002a, 21–23).

Euroopan sosiaalisen mallin käsitettä käytettiin jo vuonna 1994 sosiaalipolitiikan EU:n valkoisessa kirjassa. Käsite vakiintui vuosittuhanteen vaiheessa, jolloin sen korvasivat sosiaalisen ulottuvuuden ja sosiaalisen Euroopan teemat. Lissabonissa (2000) esiteltiin Euroopan sosiaalisen mallin modernisaatiohanke, jossa investoimalla ihmisiin sekä kehittämällä aktiivista ja dynaamista hyvinvointivaltiota taataan Euroopan paikka kansainvälisessä tietotaloudessa. Euroopan sosiaalisen mallin uudistaminen edellyttää siis strategiaa, joka perustuu henkisiin investointeihin ja syrjäytymisen torjumiin. (Palola 2004, 569; Vandenbroucke 2002, viii; Pakaslahti 2001, 182–183.) Lissabonissa asetettu tavoite kehittää unionista maailman kilpailukykyisin talousalue ei merkinnyt kuitenkaan yksipuolista antautumista talouskilpailulle eikä kokonaisvaltaista uusliberalististen ajattelumallien omaksumista. Vandenbroucken mukaan sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteutuminen ja riittävän sosiaaliturvan haaste ovat jääneet edelleen voimaan aktiivisessa hyvinvointivaltiossa. Lisäksi tässä yhteydessä hän huomauttaa siitä, että sosiaaliset investoinnit eivät korvaa sosiaalikuluja. (Vandenbroucke 2002, viii–x.)

Toisaalta kun unionissa puhutaan sosiaalisesta suojelusta tuottavana tekijänä ja hyvinvoinnista investointina Lissabonin kokouksen normatiivisena sitoumuksena, niin EU:n esittämä sosiaalipolitiikka palvelee lähinnä talouspolitiikan periaatteiden tarkoituspäätä (Vandenbroucke 2002, viii; Hemerijck 2002, 177). Lisäksi on huomattava, kuinka Lissabonin sosiaalisesta investointiagendasta on erotettu kaksi toisiinsa kytkeytyvää ja erillistä prosessia: työllisyysstrategia ja sosiaalisen inklusion koordinaatioprosessi. Työllistyminen ei ole täysin vakuuttanut syrjäytymisen ja köyhyyden ongelmien ratkaisumallina, koska inklusio on arvioitu jääneen toiminnallisissa prioriteeteissa sekundaarisiksi tekijäksi. (Vandenbroucke – Vleminckx 2011, 450–463.)

Markkinaehtoinen hyvinvointi- ja toimeentuloajattelu on johtanut EU:ssa pyrkimykseen toteuttaa inklusiopolitiikkaa sosiaalisten investointien ja työllistymisen avulla, jolloin yhteiskuntaosallisuutta tukevien sosiaalipoliittisten ratkaisumallien merkityksen katsotaan vähentyneen (Karjalainen 2011, 234–237, 242; Copeland – Daly 2014, 351–357). Sosiaalipolitiikan perinteisestä asetelmasta käsin tulonsiirrot on rinnastettu välittömästi inklusion toteuttamiseen. Työllisyyskysymysten nostaminen rahaunionin yhteyteen onkin arvioitu merkinneen talousarvojen merkityksen vahvistumista ja merkittävää etäisyyden ottoa traditionaalisen sosiaalipolitiikan huolenaiheista. (Ashiagbor 2001, 321–329.) Kun unionin kohdalla puhutaan sosiaalisesta perusturvasta tuottavana tekijänä, niin silloin on vastaavasti kysyttävä, välineellistyykö osallisuus. Marshallin (1964, 84) teoreettisessa ajattelussa yhteiskuntaosallisuus perustui kansalaisuuden tasa-arvon ase-

maan. Karjalaisen (2011, 244–247) mukaan kysymys on siitä, että osallisuus ja ihmisen toimintakyvyn säilyttäminen pitäisi nähdä myös arvona itsessään, jolloin tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden pyrkimyksiä ei olisi unohdettu.

Oleellista tässä keskustelussa on havaita se, että yhteiskuntaosallisuutta on tavoiteltu tasa-arvon ja markkinatalousperiaatteen sovittelun välillä jälkimmäisen eduksi. Euroopan työllisyysstrategia on nähty talous- ja sosiaalidiskurssien välisenä areenana, jossa taloudellinen tehokkuus ja työllisyys sekä sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja sosiaalipolitiikka muodostavat arvokilpailun. Kuten edellä on jo todettu, tässä kamppailussa sosiaalipolitiikka on valjastettu työllisyyden edistämiseen, jolloin se jää alisteiseksi diskurssiksi. (Ashiagbor 2001, 316–329.)

Sosiaalisissa investoinneissa on kyse myös sopeutumisesta jälkiteollisen yhteiskunnan muutokseen, toisenlaiseen toimintaympäristöön ja uusiin sosiaalisiin riskeihin (Taylor-Gooby, 2004, 1–5; Van Vliet – Wang 2015, 613–614; Bonoli 2006, 5–7). Uudet riskit koskevat työn ja perhe-elämän yhteensovittamista, yksinhuoltajuutta, omaishoidon tarvetta, matalaa ammattitaitoa tai kykyjen puuttumista ja riittämätöntä sosiaaliturvaa (Van Vliet – Wang 2015, 613–614; Bonoli 2006, 5–7). Evers ja Guillemard (2012b, 361–362) ovat nostaneet sosiaalisesta investointiagendasta neljä periaatetta: uusi valtion rooli, orientoituminen investointeihin, oikeuksien ja velvollisuuksien uudelleen jäsentyminen sekä siirtyminen tasa-arvon tavoitteesta inklusioon. Kysymys on inklusiopolitiikan kannalta tasa-arvon ohella universaalisen oikeusperiaatteen heikentymisestä, koska oikeudet nähdään kyseisessä agendassa aikaisempaa ehdollisimpina.

Lissabonin sopimus asetti työllisyysstrategialle kymmenvuotistavoitteen, joka päättyi vuoteen 2010. Eurooppa 2020 -strategiaan sisältyvä työllisyysstrategia puolestaan viitoitti uuden toimintakauden. 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopulla alkanut lama osoitti tarpeen tiivistää strategian ohjausta Euroopan tasolla. Komission mukaan taloudellinen kriisi osoitti, kuinka Euroopan taloudet ovat toisistaan keskinäisriippuvia. Näin yhteistyötä ja seurantaa tulee parantaa, koska strategian onnistumisessa on kyse tiiviimmän yhteistyön onnistumisesta jäsenmaiden välillä. (Komissio 2010, 5–10.) Lisäksi unionin sisäisessä vallanjaossa on otettava huomioon ministerineuvoston ja Euroopan parlamentin rooli strategian toteuttamisen edistämiseksi vuorovaikutuksessa kansallisten parlamenttien, työmarkkinaosapuo-lien ja erilaisten sidosryhmien kanssa. Eurooppa 2020 -strategiassa Eurooppa-neuvostolla on kokonaan omistajuus, ja komission tehtävä on seurata ja tehdä ehdotuksia prosessin edistämiseksi. (Komissio 2010, 6, 30; Eurooppa-neuvosto 2010a, 3–6.)

Euroopan taluskriisi esti osaltaan työllisyystavoitteiden toteutumisen ja nosti esiin uudenlaisia haasteita. Pelkästään yhden vuoden aikana, vuosina 2008–2009, työllisyys laski 4,3 miljoonalla ja työttömyys kasvoi vuosina 2007–2009 noin seitsemästä prosentista liki yhdeksään prosenttiin unionin jäsenmaissa. Laman aiheuttama työttömyys kosketti erityisesti Euroopan nuoria. Taluskriisin myötä Euroopan komissio vahvisti joustavuuden

(*flexsecurity*) strategiaa, jossa pyritään sujuvampaan liikkuvuuteen työmarkkinoiden sisällä ja sosiaalisen inklusion ylläpitämiseen. Inklusiota on edistetty myös työmarkkinarakenteiden sisällä, mikä merkitsee työvoiman liikkuvuuden ja sijoittumisen onnistumista. Komissio uudelleen määrittä *flexsecurityn* strategiana, joka pyrkii parantamaan samanaikaisesti joustavuutta ja turvallisuutta työmarkkinoilla. Sisäisellä joustavuudella pyritään työvoiman hyödyntämiseen organisaation sisällä ja ulkoisella joustavaan liikkuvuuteen työmarkkinoilla. (Heyes 2011, 642–657; 2013, 71–86.)

Strategiaohjauksen tehostamisen ja työvoiman liikkuvuuden joustavoittamisen lisäksi Eurooppa 2020 -strategiassa on havaittavissa Lissabonin agendan painotusten uudelleen vahvistamista strategian prioriteeteissa (Vandenbroucke 2002, viii; Hemerijck 2002, 177; Pakaslahti 2001, 182–183). Prioriteeteista ensimmäinen eli älykäs kasvu tähtää osaamiseen ja innovointiin perustuvaan talouskehitykseen, mikä osoittaa sosiaalisen investointiajattelun jatkumoa ohjelmassa. Kestävä kasvu muodostaa Eurooppa 2020 -strategian toisen prioriteetin, joka puolestaan tähtää ekologisemman ja kilpailukykyisemmän talouden luomiseen. Prioriteetti osoittaa, kuinka globaaliin kilpailukykyyn pyritään vastaamaan myös talouspolitiikan kriteerillä. Kolmannella prioriteetilla, osallistavalla kasvulla, halutaan vahvistaa sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta. Tämä prioriteetti osoittaa, että korkean työllisyyden ohella inklusioon tähtäävä sosiaalinen yhteenkuuluvuus on edelleen sisällytetty strategiaan. (Komissio 2010, 5.) Inklusio yhdistetään tässä yhteydessä aiemmin mainittuun unionin koheesio politiikan yhteenkuulumisen perustavoitteeseen, joka yhä ilmentää konvergoitumishakuisuutta taloudellisten ja sosiaalisten erojen vähentämiseksi (Euroopan komissio – Aluepolitiikka).

Työllisyyden parantamisen ja sosiaalisen integraation yhteisen ratkaisumallin jatkumo näkyy myös Eurooppa 2020 -strategian tavoitteissa. 20–64-vuotiaiden työllisyysastetta pyritään kasvattamaan 75 prosenttiin ja köyhyysriskin piirissä elävien määrää vähentämään 20 miljoonalla. Köyhyiden ja syrjäytymisen riskiä arvioidaan kolmella indikaattorilla: köyhyysriski, aineellinen puute ja työtön kotitalous, jolloin toimeentulon puute muodostuu ratkaisevaksi kriteeriksi. (Neuvosto 2010, 308/49–51.) Euroopan unionissa kansallisena köyhyysrajana on pidetty 60 % käytettävissä olevien tulojen mediaanista (Komissio 2010, 11). Unioni lähestyy köyhyysongelmaa lähinnä taloudellisen ja materiaalsen puutteen kriteerillä, jolloin inklusio vastaa-vasti merkitsee työmarkkinaosallisuutta.

Eurooppa 2020 -strategian priorisointi älykkääseen kasvuun kuitenkin osoittaa, kuinka työllistettävyyden korostus eli henkisen pääoman kehittäminen on havaittu ainoaksi varsinaiseksi strategiseksi osaksi köyhyiden torjumisessa, jolloin epätasa-arvoa aiheuttavat mekanismit ovat jääneet pääosin tiedostamatta. Tästä syystä investointistrategian ei ole katsottu riittävä vahvistamaan solidaarisuutta ja yksilön autonomiaa. (Betzelt – Bothfeld 2011c, 257–258.) Näissä yhteyksissä Copeland ja Daly ovat kiinnittäneet huomiota 2020-strategian prioriteettien ja päätavoitteiden väliseen keski-

näiseen järjestykseen, jolloin tietotalouden intressejä edustava älykäs kasvu muodostuu prioriteetiksi tehokkaalle resurssien käytölle ja sosiaaliselle koheesiolle. Köyhyyden ja syrjäytymisen torjuminen on vastaavasti sijoitettu viimeiseksi tavoitteeksi työllisyyden kasvun, tutkimus- ja innovaatiotoiminnan, ilmastonmuutoksen ja energiankäytön ja koulutuksen edistämisen jälkeen. (Copeland – Daly 2014, 351–357.) Nämä hierarkia-asetelmat rakentavat osaltaan välineellistä osallisuutta, joka palvelee talouden ja työllisyyden kasvun prioriteetteja.

Euroopan unionin köyhyysriskin indikaattorit myös osoittavat, kuinka köyhyys nähdään ennen kaikkea taloudellisena ja materiaalisena puutteena sekä työttömyytenä. Lähtökohtaisesti taloudellisen köyhyyden vähentäminen tukee yhteiskuntaosallisuutta, mutta Esping-Andersenin (2002a, 22–23) mukaan oleellinen kysymys liittyy kuitenkin poliittisen agendan riittävään laajuuteen. 2020-strategian tavoitteiden välinen prioriteettijärjestys osoittaa, kuinka sosiaalista osallisuutta pyritään ratkomaan ensisijaisesti työllistymisen kehässä.

Unioni on ottanut inklusion edistämisessä huomioon ennen kaikkea taloudellisen toimeentulon. Giambonan ja Vasallon (2014, 272) mukaan sosiaalinen syrjäytyminen on kuitenkin monitahoisempi ongelma, jossa tulisi ottaa huomioon taloudellisen toimeentulon ulottuvuuden ohella ihmis- ja yhteisösuhteiden sosiaalinen ulottuvuus sekä institutionaalinen ulottuvuus, joka käsittää suhteet valtioon ja julkiseen sektoriin. Sosiaaliseen ulottuvuuteen sisältyvät yhteisyysuhteet osoittavat, kuinka osallisuudella ei ole ainoastaan välinearvoa talouden ja työllisyyden kasvun edistämiseksi, vaan se on Allardtin (1976, 38) hyvinvointikriteereissä merkittävä tarve ja arvo itsessään. Julkiset instituutiot toimivat Marshallin (1964, 71–72) ajattelussa merkittävänä tekijänä henkisen pääoman kehittämisessä, mitä unioni on myös keskeisesti tavoitellut. Tämän perusteella unionin tulisi kiinnittää osallisuuden rakentamisessa enemmän huomiota instituutionaaliseen ulottuvuuteen.

Euroopan sosiaalista mallin aktivoiva työllisyysstrategia edustaa vähintäänkin liberaalia hyvinvointimallia, joka rakentuu työllisyyden ja sosiaalisen minimiturvan varaan (Bothfeld – Betzelt 2011a, 5). Keskitalon (2013, 49–56) mukaan aktivointia korostava minimiturva-ajattelu ei kuitenkaan vastaa laajuudeltaan universaalia anteliaamman toimeentuloturvan ja työllisyyden palveluiden mallia. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että tasa-arvon ja hyvinvointivaltion merkityksestä ei olisi käyty strategian yhteydessä merkityskamppailua. Jenson ja Saint Martin (2005, 31–34) näkevät sosiaalisessa investoinnissa paradigman muutoksen sosialidemokratian edustamasta lopputuloksen tasa-arvosta sosialiliberalismin mahdollisuuksien tasa-arvoon, koska paradigmassa on kysymys pääosin investoinneista henkiseen pääomaan. Ideologista kamppailua osoittaa myös Giddensin (1998, 118–128) käsitys siitä, että sosiaalisen investointivaltion strategia kykenisi uudistamaan traditionaalisen hyvinvointivaltion ajattelun positiiviseksi hyvinvoinniksi, joka merkitsee aktivoivaa ja toimijuudeltaan valtiota monenkeskistä politiikkaa.

Esping-Andersen ja Vandenbroucke eivät kuitenkaan pidä realistisena sitä, että sosiaalinen investointivaltio tai -strategia voisivat syrjäyttää perinteisen hyvinvointivaltion ja sen perustehtävät. He huomauttavat kuitenkin, että hyvinvointivaltiomallia tulisi kehittää vanhojen ja uusien sosiaalisten riskien torjumiseksi sekä sosiaalisten investointien tarjoamiseksi. (Esping-Andersen 2002a, 2–11; Vandenbroucke 2002, viii–x.) Aktiivisen hyvinvointivaltiomallin ominaispiirteet ovat aktiivinen ja kannustava työllisyyspolitiikka sekä yksilöllinen ohjaus. Työllisyyttä edistetään kollektiivisemmin työvoimapolitiittisin ratkaisuin. Aktiivinen hyvinvointivaltiomalli poikkeaa amerikkalaisesta hyvinvointiajattelusta siinä, että moraalisia kysymyksiä ei nosteta esiin samalla, kun pidetään kiinni sosiaalipolitiikan perinteiseen tehtävään sisältyvästä pysyvästä passiivituesta. (Kautto 2004, 27.) Tässä mallissa sosiaalipolitiikan perinteinen perusturva nähdään siis yhä normina, koska edunsaaja ei kohdennu stigmatisointia etuusriippuvuudesta (Marshall 1964, 96, 117, 264, 287; Dwyer 2010, 52–55). Anttonen ja Sipilä (2000, 154) ovat ymmärtäneet sosiaalisen kansalaisuuden yhteisvastuullisuudeksi, koska se nimenomaan oikeuttaa perustoimentuloturvaan ja palveluihin.

Vaikka aktiivinen hyvinvointimalli ei vastaa perinteistä hyvinvointivaltiota, niin sen ei ole katsottu merkitsevän voimakasta etäisyyden ottoa pohjoismaisesta hyvinvointivaltiosta (Kautto 2004, 27; Vandenbroucke 2002, viii–x). Aktiivisella hyvinvointivaltiolla on myös havaittu yhteydet Lisabonin kokouksen päätelmien viittauksiin. Belgian hallituksen omaksuma aktiivinen hyvinvointivaltio merkitsee kansalaisten tekemistä kykeneväksi osallistumaan sosiaaliseen ja taloudelliseen elämään sekä antamaan riittävän sosiaalisen suojan niille, jotka eivät kykene osallistumaan aktiivisesti. (Vandenbroucke 2002, ix.) Esping-Andersenin (2002a, 7) mukaan Euroopan hyvinvointivaltiot ovat sitoutuneet sosiaaliseen kansalaisuuteen, silloin kun ne hoitavat sosiaalisia riskejä kollektiivisesti.

Sosiaalinen investointiajattelu on saanut ideologisia vaikutteita myös Giddensin (1998, viii, 118–128) kolmannen tien politiikasta, joka puolestaan sai inspiraatiota pohjoismaisen mallin korkean työllisyysasteen, sosiaalisten etujen ja matalan köyhyysasteen tavoitteista. Esping-Andersenin mukaan Ison-Britannian kolmas tie on kuitenkin omaksunut vain selektiivisesti osia pohjoismaisesta sosialidemokraattisesta politiikasta, koska siinä pyritään aktivoimalla korvaamaan tuloturva. Hän pitää köyhyyden minimointia ja tulojen turvaamista pikemminkin ennakkoehtona investointistrategian onnistumiselle, jotta osallistujilla on motivaatiota ja kykyä jo ensimmäisessä vaiheessa. (Esping-Andersen 2002a, 5.) Aiempi kansainvälinen tutkimus on osoittanut, kuinka pohjoismaisessa regiimissä on toteutettu kaksoisstrategiaa, jossa sosiaalisten investointien ohella toimii sosiaalisen suojelun strategia, joka myös tukee henkisiä investointeja sosiaalituen ja -palveluiden avulla (Vandenbroucke – Vleminckx 2011, 462–463).

Sukupuolten välinen tasa-arvo on toinen merkittävä alue, jossa sosialidemokraattinen hyvinvointivaltiomalli voi näyttää vahvuutensa. Esping-Andersenin (2002a, 9–10, 20–21) mukaan perheiden ja lasten hyvinvointi

toimii myös merkittävänä sosiaalisena investointina, jotta naiset voivat kouluttautua ja työllistyä. Työllisyysstrategian esittämä joustavuuspolitiikka työn ja perheen yhteensovittamisessa voi myös johtaa hyvinvointivaltion ratkaisumalleihin, joissa dekommodifikaatioperiaatteen mukaisesti tuetaan yksilöiden ja perheiden toimeentuloa ja hyvinvointia. Näiden ratkaisumallien ei ole katsottu ainoastaan vahvistavan unionin kilpailukykyä, vaan kyse on myös osallisuuden toteuttamisesta, köyhyyden torjunnasta ja mahdollisuuksien tasa-arvon toteutumisesta. (Büchs 2009, 7; Esping-Andersen 1990, 21–23; 2002a, 9–10, 20–21.) Perheystävällisen työllisyyspolitiikan ja joustavien työaikajärjestelyiden myötä naisten työllisyyden kasvulla on yhteys osatyöllisyyden laajuuteen, mikä nostaa perheen toimeentulon tukemisen tarvetta (Hemerijck 2002, 199). Työllisyysstrategian työllistymisen ja sosiaalisten investointien painotus ei siis välttämättä merkitse uusliberalististen inkluusiomallien yksiselitteistä vahvistumista unionin jäsenmaissa.

2.3.2 Euroopan työllisyysstrategian integraatiopoliittiset mahdollisuudet ja haasteet

Olen tähän mennessä tarkastellut Euroopan sosiaalista mallia edistävän työllisyysstrategian arvopohjan ja periaatteiden suhdetta unionin osallisuuspolitiikan tavoitteisiin ja keinoihin. Oleellista tässä keskustelussa on havaita unionin arvoperustan myötä toiminnallisten prioriteettien merkitys, jolloin työllisyys ja talouden kasvu nousevat etusijalle. Näin ollen osallisuus merkitsee EU:lle ennen kaikkea kouluttautumista ja työmarkkinoihin kiinnittymistä. Unionin investointipolitiikassa sosiaalipolitiikan oman arvopohjan ja perustehtävien säilyttäminen on jäänyt liian vähäiselle huomiolle. Tuolta perustalta käsin osallisuutta tuettaisiin myös sosiaalisella perusturvalla. Tässä alaluvussa käsittelen Euroopan työllisyysstrategian vaikutusta yhteiskuntaosallisuuden muodostumiseen unionin vallankäytön mahdollisuuksien kannalta sekä strategiaan liittyvien ulkoisten ja sisäisten haasteiden näkökulmasta.

Euroopan työllisyysstrategian vaikutusten arvioinnissa on syytä ottaa ensin huomioon poliittiseen valtaan ja toimijoiden kompetenssiin liittyvät kysymykset. Amsterdamin sopimus oli merkittävä käännekohta yhteisen työllisyysstrategian eteenpäin viemisessä, koska sen avulla voitiin kehittää unionin yhteistä työllisyyspolitiikkaa. Jäsenvaltiot olivat kuitenkin edelleen vastuussa omasta työllisyyspolitiikastaan. (Amsterdamin sopimus, 340/33–35; Eurooppa-neuvosto 1997; Pakaslahti 2001, 63.) Sosiaalisessa mallissa ei ole siis kyse kokonaisvaltaisen eurooppalaisen hyvinvointisysteemin tai -regiimin muodostumisesta. Unionin hyvinvointiuudistuksen prosessi on kuitenkin tuonut esiin politiikan ja lainsäädännön kehittämisen tarpeen esimerkiksi työterveyttä ja -turvallisuutta koskevissa kysymyksissä, jolloin uudistukset ovat jääneet lähinnä kansallisten tahojen tehtäviksi (Hemerijck 2002, 206).

Perustamissopimukseen liitetyt työllisyyttä koskevat artiklat merkitsivät avoimen koordinaatiomenetelmän ohjausdialogin käyttöönottoa työllisyysstrategian edistämiseksi. Kyse oli tuossa vaiheessa lähinnä koordinoitusta työllisyysstrategiasta ja Lissabonin kokouksen (2000) yhteydessä määriteltiin varsinainen avoin koordinaatiomenetelmä, jonka avulla on Lissabonin strategian myötä ohjattu laajemmin myös eurooppalaista sosiaalipolitiikkaa. (Amsterdamin sopimus, 340/33–35; Euroopan unioni 2002; Eurooppa-neuvosto 1997; Valtioneuvoston EU-sihteeristö 2002; Pakaslahti 2001, 184–187; Palola 2007, 37–39.)

Vaikka avoimella koordinaatiolla kierretään EU:n kompetenssivaje, niin kysymys ei siis ole irrallisesta prosessista, vaan avoin koordinointi muodostaa eräänlaisen hallintatavan unionin politiikan edistämiseksi. Unionin puolelta kyse on muutoksen hallinnasta, jossa tavoitteet ja seurantamittarit tulee nähdä myös poliittisesti. Koordinoinnin tarkoitus ei ole kuitenkaan korvata lainsäädännöllistä ohjausta, vaikka prosessi voi tuottaa päätelmiä tämän tarpeellisuudesta. (Pakaslahti 2001, 184–187; Palola 2007, 37–39; Büchs 2009, 8.)

Euroopan työllisyysstrategiaan liittyvä vallankäyttö edustaa lähinnä pehmeän oikeuden (*soft law*) käyttöä, jolloin laillisen ja institutionaalisen sitoutumisen merkitys vähenee (Ashiagbor 2001, 316–317; Büchs 2009, 3–4).³ Tällä voi olla vaikutusta sosiaalisen kansalaisuuden toteutumisen kannalta, koska instituutiolla on keskeinen merkitys oikeusperustaisen osallisuuden mallin rakentumisessa (Marshall 1964, 71–72).

Avoimella koordinaatiomenetelmällä voi olla pehmeästä oikeuden käytöstä huolimatta merkittävä normittava ja kehystävä vaikutus kansalliselle työllisyys- ja hyvinvointipolitiikalle. Unionilla on merkittävä aloitevalta laatia työllisyysstrategian toimintalinjaukset ja tavoitteet, joiden pohjalta jäsenmaat laativat kansallisen toimintasuunnitelmansa. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti jäsenvaltioilla on kuitenkin toimivalta työllisyyden alueella. Varsinainen työllisyyspolitiikan kehittäminen on kuitenkin edelleen jäsenmaiden vastuulla. Kyse ei siis ole direktiiviohjauksesta eikä kansallisen politiikan alistamisesta, vaan jäsenvaltioiden tehtäväksi jää varsinaisten poliittisten ratkaisujen löytäminen. Neuvosto antaa myös komission ehdotuksesta määränemmistöllä suosituksia niille jäsenmaille, jotka eivät ole pysyneet yhteisissä tavoitteissa. (Eurooppa-neuvosto 1997; Neuvosto 1997, 30/2; Pakaslahti 2001, 63–69; Hemerijck 2002, 208–210.) Unionin aloitevallassa on kysymys myös kehystämiseen liittyvästä vaikuttamisesta, jossa on mahdollisuus asettaa ehtoja poliittiselle toiminnalle, muokata poliittisia kysymyksiä ja ongelman luonnetta (Kulovaara 2012, 75–76).

Büchs on erottanut avoimen koordinaatiomenetelmän vaikutusmahdollisuuksien arvioinnin yhteydessä optimistisen ja pessimistisen näkökannan.

³ Soft law viittaa unionin toimintavälineisiin kuten ohjeisiin, suosituksiin, julistuksiin ja näkökantoihin. Nämä välineet eivät ole oikeudellisesti sitovia kuten lainsäädäntö, direktiivit ja päätökset. (Eurofound.)

Nämä katsannot rakentuvat toisistaan poikkeavien taustaolettamusten varaan. Pessimistinen kanta olettaa Eurooppa-tason sosiaalipolitiikan vahvistuvan sisämarkkinoiden painevaikutuksen myötä, kun taas optimistinen kanta fokusoituu avoimen koordinaation vaikutusmahdollisuuksiin kansallisella tasolla. Toisaalta pessimistikanta on korostanut kansallisten instituutioiden vaikutusvallan merkitystä ja kritisoinut olettamusta, jonka mukaan koordinaatiossa kyettäisiin ideoiden keskinäisellä vaihdolla vaikuttamaan kansalliseen politiikkaan. Pessimistikanta uskoo siis kansallisen tason hyvinvointipolitiikan säilyvän polkuriippuvana. (Büchs 2009, 1–8.) Hemerijckin (2002, 206) mukaan kokonaisvaltaisen eurooppalaisen hyvinvointijärjestelmän muodostumiseen ei uskota siksi, että kansalliset tahot ovat haluttomia siirtämään valtaa unionille.

Optimistikanta puolestaan uskoo koordinaatiomenetelmän kykyyn modernisoida kansallisen tason hyvinvointipolitiikkaa. Unionilla on kykyä luoda painetta sosiaalisten standardien uudelleen arvioimiseen, mikä perustuu globaalin kilpailukyvyyn säilyttämisen ja sosiaalipolitiikan eurooppalaistumishankkeen ohella Euroopan sisäisiin haasteisiin, kuten väestön ikääntymiseen ja perherakenteissa tapahtuviin muutoksiin. Toisaalta kansallisilla tahoilla on mahdollisuus tulkita avoimeen koordinaatioon liittyviä tavoitteita. Näin ollen EU:n jopa keskenään ristiriidassa olevat tavoitteet ja linjaukset voidaan tilanteen mukaan tulkita joko hyvinvointivaltion kaventamiseksi tai vahvistamiseksi. Avoimen koordinaation tavoitteiden tulkitsemiseen vaikuttaa useita tekijöitä, kuten hyvinvointiregiimi, valtion taloudellinen kapasiteetti, poliittisen johdon valtasuhteet ja julkinen mielipide. (Büchs 2009, 1–8.) Poliittisten voimasuhteiden ohella myös valtioiden institutionaalinen rakenne vaikuttaa liikkumatilaan ottaa käyttöön hyvinvointipolitiikkaan liittyviä uudistuksia. Näin ollen unionin joustavuuspolitiikan haasteet liittyvät jäsenmaiden kilpailevien mallien yhteensovittamiseen esimerkiksi työn rakenteeseen ja palkkaukseen liittyvissä kysymyksissä. (Hemerijck, 2002, 187, 197.)

Unionilla on arvioitu olevan keskeinen vaikutusmahdollisuus asemoida ideologista malliaan globaalin kilpailun haasteissa. Hyvinvointivaltion olosuhteet ovat muuttuneet, koska riskit ja epävarmuustekijät vaikuttavat merkittävästi myös yhteiskuntien ulkopuolella. (Bonoli et al. 2000, 60–69.) Euroopan työllisyysstrategian pyrkimys nousta maailman kilpailukykyisimmäksi talousalueeksi nostaa kysymyksen, tukeeko unioni protektionismia vai globalisaation ihanteita. Globalisaatio perusideologiana tukee markkinoiden vapauttamista ja istuu varsin hyvin uusliberalistiseen hyvinvointivaltiovas- taiseen ajatteluun. Periaatteessa EU voi omaksua uusliberalistisen näkemyksen siitä, että korkeat sosiaali- ja työvoimakulut estävät talouskasvua. Vastakkaisessa teoreettisessa tulokulmassa hyvinvointivaltio nähdään edellytyksenä taloudelliselle menestykselle. Globalisaatio osaltaan haastaa kompromissitilan uudelleenarviointiin hyvinvoinnin ja markkinatalouden edellyttämän kilpailukyvyyn välillä. Bonoli ym. ovat näkevät unionin kompromissihakuisen linjauksen maltillisena modifikaationa, joka tukee koulutuspainot-

teisuuden ohella etujen vastikeellistamista ja jonkinasteisia leikkauksia työllistymisen edistämiseksi. (Bonoli et al. 2000, 65–69.)

Unionin sisäisinä haasteina ovat riittävä ja koulutettu työvoima sekä väestön ikääntyminen, mikä on nostanut kansallisella tasolla esiin kysymykset työperäisestä maahanmuutosta (Komissio 2010; NRP Finland 2012). Tämä merkitsee valintoja kahden edellä mainitun mallin välillä. Unionilla on mahdollisuus harjoittaa protektionismia ja näin suojata unionin kansalaisten työllisyyttä tai vapauttaa työmarkkinoiden kilpailua. Kysymyksenasettelua ei ole pidetty kuitenkaan näin kaksijakoisena. Unioni panostaa globaalissa kilpailussa tietokilpailuyhteiskunnan rakentamiseen, joka edellyttää korkeamman koulutuksen omaavaa työvoimaa (Hemerijck 2002; 177; Myles 2002, 205–206).

Unioni pyrkii optimaaliseen työllisyysasteeseen myös työurien pidentämisellä. Tähän haasteeseen liittyy tasa-arvokysymys sukupolvien välisestä reilusta työjaosta (Komissio 2010; Neuvosto 2010). Dwyerin (2010, 179–183) mukaan kysymys työperustaisessa maahanmuutossa ei ole siinä, tukeeko unioni periaatteellisesti sitä, vaan siinä, minkä tyyppistä työperäistä maahanmuuttoa unioni tukee esimerkiksi maahanmuuttotatuksen ja koulutustason suhteen. Lister (1997, 46–47) on kritisoinut sitä, että EU:n taloudellisia intressejä ajava Eurooppa-linnake toimii valikoivana porttijärjestelmänä, jonka yhteydessä maahanmuuttajilta voidaan evätä kansalaisoikeuksia.

Globaaliin työmarkkinakilpailuun liittyvässä haasteessa on otettava huomioon, että globalisaation vaikutukset eivät ole yhtäläiset unionin jäsenmaiden välillä. Esping-Andersen (1999, 101–103) on arvioinut globaalien talouskilpailun vaikuttavan erityisesti laajoihin eurooppalaisiin talouksiin kuten Isoon-Britanniaan, jossa matalapalkkaiset teolliset alat ovat muodostaneet merkittävän osan työvoimasta. Myös Hemerijck kohdentaa globaalien työvoimakilpailun haasteen erityisesti suuriin talousmaihiin, mikä selittää osin näiden maiden poliittisen tuen työllisyysstrategialle. Keskusta-vasemmistohallitusten, kuten Blairin New Labourin, valtaannousu vaikutti 1990-luvulla suurten jäsenmaiden tuen antamiseen uudelleenlaiselle eurooppalaiselle työllistämiseksi ja sosiaalipolitiikalle. (Hemerijck 2002, 208.) Pienet eurooppalaiset talousmaat ovat puolestaan tukeutuneet työvoiman protektionismiin ja hyvinvointitakuiden antamiseen toisen maailmansodan jälkeen, mikä Esping-Andersenin (1999, 102) mukaan selittää näiden maiden taipumusta oman hyvinvointivaltiomallinsa suojelemiseen.

Uudentyyppisessä työmarkkinaohjauksessa on myös keskeisesti kysymys aktiivintipolitiikasta, joka on ilmennyt uutena tapana ajatella suomalaisen hyvinvointivaltion tavoitteita ja keinoja. Keskitalon (2013, 45–46, 55) mukaan työllisyysstrategian suuntana on ollut sosiaalipolitiikan aktiivointi, jolloin työllisyys- ja sosiaalipoliittiset keinot ovat lähestyneet toisiaan. Kotimaisen keskustelun yhteydessä on myös pohdittu, ehdollistuuko hyvinvointivaltion arvopohja. Sosiaalinen integraatioala on vaarassa kaveta, koska aktiivoinnissa on kyse mahdollisuuksista, jotka eivät ole samassa suhteessa sosiaaliturvan oikeusturvasoon. (Karjalainen 2011, 234–237, 242.)

Unionin pyrkimys globaalin kilpailukyvyn säilyttämiseen on johtanut työmarkkinarakenteiden ja työelämän muutokseen. Työllisyysstrategialla pyritään torjumaan syrjäytymistä investoimalla uusiin taitoihin, mikä suosii vaativimpia ja korkeammin koulutettuja työaloja tietoyhteiskunnan kilpailussa. Globaalin kilpailun on todettu aiheuttavan tässä suhteessa polarisaa-tiota työmarkkinoilla. (Esping-Andersen 2002a, 21–23.) Keskitalon (2013, 66–67) mukaan uudenaikaisessa aktivointipolitiikassa korostuvat enemmän yksilön toimintamahdollisuudet kuin rakenteet. Esping-Andersen (2002a, 2–3, 21–23) on myös sillä kannalla, että kilpailuasetelma aiheuttaa uuden-laista epätasa-arvoa, joka ei ilmene pelkästään työn ja työttömyyden välillä, vaan myös työmarkkinarakenteiden sisällä ja eri koulutustasojen välillä. Blakemore (2003, 27–29) puolestaan viittaa mahdollisuuksien tasa-arvo-politiikan rajallisuuteen, koska ihmisten tarpeet, kapasiteetti ja toimintatila vaihtelevat mahdollisuuksiin ja sosiaaliseen nousuun nähden.

Esping-Andersen (2002a, 21–23) muistuttaa myös siitä, että koulutus-pääoman kasvattamiseen perustuvaan osallisuuteen vaikuttavat myös työ-elämän rakennekysymykset, kuten työpaikan laatu, vakaa ja hyväpalkkainen työ, joiden tavoittelemisen ei välttämättä ole jokaiselle mahdollista. Jälki-teollisessa yhteiskunnassa syrjäytymisriski koskee erityisesti niitä nuoria, joilla on vähäinen työkokemus ja alhainen koulutustaso (Esping-Andersen 1999, 126). Osallistumisen lupauksen vastaanottaminen edellyttää kuitenkin yksilöltä autonomiaa (Matthies 2017, 155). Sosiaaliseen kansalaisuuteen liit-tyvät muutokset ilmenevät nimenomaan yksilön autonomiassa, valinnan va-pauksissa ja osallistumisoikeudessa (Keskitalo 2013, 56). Mahdollisuuksien osallisuuspolitiikkaa tulisikin ajatella laajemmin yksilön autonomian ja resurssien tukemisena, jolloin sosiaalipolitiikan perustehtävä olisi myös otet-tu huomioon.

Työllisyysstrategia pyrkii vaimentamaan matalapalkkaisuuteen liittyvät sosiaaliset ongelmat nostamalla koulutus pääomaa, mikä on näkynyt koko työllisyysstrategiaprosessin ajan sosiaalisten investointien korostuksina (Komissio 2010, 10–11). Näin tavallaan kierretään työmarkkinarakenteiden epätasa-arvon jakoja, jotka koskettavat matalapalkkaisia työaloja. Osa-aikatyö on työn muoto, joka ei välttämättä tuo riittävää toimeentuloa ja hy-vinvointia. Osa-aikatyö koskettaa erityisesti naisia ja lapsiperheitä, mikä on nostanut esiin kysymyksen sukupuolten välisestä epätasa-arvosta. (Esping-Andersen 2002a, 2–3; Hemerijck 2002, 198–201.) Dwyerin (2010, 116–119) mukaan naisten substantiaalinen kansalaisuus ei välttämättä toteudu joh-tuen perheen sisäisestä työnjaosta ja osa-aikatyön sovittamisesta perhe-elämään. Toisin sanoen perhe-elämä ja osittainen taloudellinen riippuvuus miehen toimeentulosta vaikeuttavat naisten sosiaalisen kansalaisuuden ja yhteiskuntaosallisuuden toteutumista. Dwyer (2010, 116–119) pitää yksin-huoltajaperheiden toimeentuloon ja pienten lasten hoitoon liittyviä haasteita merkinä epätasa-arvon jaosta perhemuotojen välillä, mikä on otettava huomioon heidän hyvinvointinsa tukemisessa.

Tässä luvussa käsitelty teoreettinen keskustelu on osoittanut, että työllisyysstrategian osallisuuspolitiikan arvioinnissa on syytä kiinnittää huomiota toiminnallisten prioriteettien arvoperustaan. Amsterdamin sopimus merkitsi sitoutumista markkinatalouden perusarvoihin, mikä nosti talouden ja työllisyyden kasvun prioriteeteiksi. Teoriakeskustelu kuitenkin osoitti, että sosiaaliset investoinnit ja työllisyyden parantaminen eivät tarjoa riittävän laajaa arvopohjaa kokonaisvaltaisemman yhteiskuntaosallisuuden mallin toteutumiselle. Työllisyyden korostus ratkaisumallina on johtanut aktiiviseen työllisyys- ja sosiaalipolitiikkaan, jossa inkluusio merkitsee lähinnä työmarkkinaosallisuutta. Karjalaisen (2011, 241–247) mukaan sosiaalipolitiikan omasta arvopohjasta kiinni pitäminen tarkoittaisi hyvinvointivaltion juurille palaamista, jossa osallisuuspolitiikka merkitsisi yksilön toimintakyvyn ja toimijuuden tukemista kaikissa olosuhteissa. Kautto (2004, 22) arvioi, että tällä tavoin toimeentuloon, osallisuuteen ja eriarvoisuuteen liittyvät seikat olisivat mukana integraatiokeskustelussa. Arvoperustan säilyttämisen kannalta on siis kyse keskeisesti siitä, pidetäänkö kiinni Marshallin osallisuuskriteerien tosiasiallisesta ja koko väestöä koskevasta ideaaleista, jolloin ihmisten yhteiskuntaosallisuuden ylläpitäminen toimii ylempänä kriteerinä.

Giambonan ja Vasallon (2014, 270) mielestä Euroopan työllisyysstrategiaprosessi kuitenkin osoittaa, että inkluusiosta kyse on enemmän köyhyyden ja syrjäytymisen torjuntaa koskevasta prosessista kuin osallisuuden statuksesta. Marshall näki kansalaisen asemakorostuksen ohella myös yhteiskuntaosallisuuden toteutumisen prosessinomaisuuden ja keskeneräisyyden (Marshall 1964, 71–74, 78–82, 86–93, 275). Yhteiskuntaosallisuuden toteuttamisen ideaalissa on siis kyse kokonaisvaltaisemmasta prosessista, joka edellyttää komissaari Diamantopouloun esittelemää talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikan välistä tasa-arvoista politiikkakolmiota (Vandenbroucke 2001, 16). Teoreettinen keskustelu ehdottaa siis talouspolitiikan prioriteetin korostamisen sijaan sillan rakentamista talous- ja sosiaalipolitiikan välille, mikä merkitsee Marshallin kompromissin uudelleen sovittamista markkinatalousperiaatteen ja tasa-arvon välillä. Osallisuuden kokonaisvaltainen toteutuminen edellyttää epätasa-arvoon liittyvien kysymysten laajempaa ratkaisemista ja sovittelua, koska oikeusperustaiseen kansalaisuuteen, perheeseen, koulutukseen ja työhön liittyvät epätasa-arvon jaot ovat keskenään riippuvuussuhteessa.

2.4 NYKYISTÄ YHTEISKUNTAOSALLISUUTTA OHJAAVA TEOREETTINEN KESKUSTELU

Marshallin kansalaisuuden teoria ja Esping-Andersenin hyvinvointiregiimit muodostavat tutkimukseni viitekehyksessä lähtöteoriat, jotka yhä kehystävät yhteiskuntaosallisuuteen liittyvää keskustelua. Uudemmassa teoreettisessa keskustelussa on kuitenkin uudelleenarvioitu Marshallin kansalaisuuden teorian soveltuvuutta nykyiseen osallisuustutkimukseen. Keskustelu on suhteellisen yksimielinen siitä, että teoriaa ei sellaisenaan kannata enää suoraan soveltaa yhteiskunnassa tapahtuneiden muutosten ja teorian sisäisten puutteiden vuoksi. Marshallin oikeusperustaisen teorian ongelmallistumisen myötä on siirrytty kansalaisuuden post-marshallilaisiin tulkintoihin, mikä merkitsee keskustelun siirtymistä aktiivisen kansalaisuuden tulkintoihin. (Saastamoinen 2010, 231–232.)

Tässä alaluvussa nostan nykyisestä osallisuuskeskustelusta esiin kolme mallia, joista ensimmäinen pyrkii täydentämään Marshallin teorian empiirisiä, kategorisia ja määritelmällisiä puutteita. Toinen, uusliberalistinen, malli rakentaa haastavan aktiivisen yksilövastuuta korostavan position. Nämä kaksi teoreettista mallia toimivat nykyistä teoriakeskustelua ohjaavina trajektoreina, jotka uusintavat, haastavat ja suuntaavat lähtötason perinteistä teoreettista osallisuusajattelua. Kolmas malli, eli Euroopan sosiaalista mallia edistävä työllisyysstrategiaprosessi, puolestaan stimuloi modernisaatiohankkeellaan hyvinvointiyhteiskunnan ideologista merkityskamppailua lähtöteorioiden ja nykyistä osallisuutta ohjaavien teoreettisten mallien välillä. (Kuvio 1, luku 1.)

2.4.1 Sosiaalisen kansalaisuuden kategorioita ja oikeuksia kehittävä osallisuuden malli

Osa teoreetikoista on sillä kannalla, että Marshallin teorian empiiriset ja määritelmälliset puutteet ovat ohitettavissa kehittämällä kansalaisuuden kategorioita. Esimerkiksi Listerin (2005, 485) mukaan Marshallin teoria tarjoaa enemmän kuin kansalaisuuden teleologian, joka päättyy tietyn historiakauden sosiaaliseen kansalaisuuteen. Johansson (2010, 9) ei myöskään pidä kansalaisuuteen liittyviä sosiaalisia oikeuksia ja velvollisuuksia lukittuina käsitteinä, vaan ne muuntuvat ajassa ja paikassa. Revin (2014, 458) mukaan Marshallin sosiaalista kansalaisuutta ei tulisi nähdä lopullisena mallina, vaan sitä voidaan edelleen kehittää kansalaisoikeuksien merkitysten ja laajuuden muuttuessa ajan myötä. Aikaisempi Marshallin teoriaa koskeva keskustelu (alaluku 2.1) osoitti, että sosiaalisen kansalaisuuden uusintaminen edellyttää siihen liittyvien kategorioiden täsmällisempää määrittämistä ja oikeusperustan tarkentamista. Harris (2010, 12) näkee Marshallin teorian analyysin vahvuuden kansalaisuudessa, joka ei ole abstrakti tai staattinen käsite, vaan kehitykseen ja sovellukseen liittyvä jatkuva prosessi.

Revi (2014, 458) näkee ongelmana kytkeä tasa-arvon status siihen rakenteelliseen epätasa-arvoon, joka on ilmennyt äskettäisessä kansalaisuutta koskevissa tutkimuksissa. Aiempi Euroopan sosiaalista mallia koskeva (alaluku 2.3) keskustelu osoitti epätasa-arvon uusia jakoja muun muassa työmarkkina- ja perherakenteissa. Revi onkin ehdottanut epätasa-arvon kasvun, globaalin taantumien ja sosiaalisen vastustuksen myötä muutosta, jossa oikeusperustainen malli voisi uudelleen korostaa sosiaalista osallistumista. Marshallin työ voisi toimia ensimmäisenä askeleena kohti uudenlaista sosiaalista kansalaisuutta, jonka avulla voitaisiin kohdata nykyinen sosiaalinen jännite uusien välinein. (Revi 2014, 452.)

Sosiaalisen kansalaisuuden tasa-arvon asema perustuu Marshallin teoriassa formaaliin kansalaisuuteen, ja yhteisön täysjäsenyyden toteutuminen viittaa substantiaaliseen kansalaisuuteen, joka merkitsee tosiasiallista osallisuutta yhteiskunnan elämään, etuihin ja palveluihin (Marshall 1964, 71–72, 84). Ronkainen (2009, 49–50) pitää teorian suoraa soveltamista eurooppalaiseen nykykontekstiin ongelmallisena, jos tasa-arvon ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden periaatteet lukittuvat formaalin kansalaisuuden asemaan. Marshallin (1964, 84) mukaan kansalaisuus on asema niille, jotka ovat yhteisön täysjäseniä. Johanssonin (2010, 37) mukaan Marshall ei kuitenkaan riittävästi täsmennä teoriassaan sosiaalisen kansalaisuuden suhdetta kansallisuuteen, vanhempien kansalaisuuteen, synnyinmaahan tai kaksoiskansalaisuuteen. Kansalaisuuden kategorisoinnin on todettu jättävän osin avoimeksi substantiaalisen kansalaisuuden yhteyden formaaliin kansalaisuuteen, joka perustuu valtion jäsenyyden lailliseen asemaan eli passikansalaisuuteen (Hammar 1990, 3; Lister 1997, 43).

Harris (2010, 12–13) on liittänyt Marshallin teorian kansalaisidentiteettiin liittyvät ongelmat anglokeskeisyyden ohella yhteyden puuttumiseen kansalaisuuden ja subjektin välillä, mikä on johtanut myöhemmin joko subjektiivisuuden tai subjektin kansalaisaseman huomiotta jättämiseen tai jopa virhetulkintoihin. Bottomoren mukaan kansalaisuuteen liittyvä identifiointiproblematiikka johtuu Marshallin teorian kontekstista, joka rajautuu Ison-Britannian tuon aikaiseen suhteellisen homogeeniseen väestöön. Brubakerin tutkimukset, joissa on uudelleenarvioitu kansalaisidentiteetin merkitystä Euroopan ja Yhdysvaltojen sodan jälkeisessä massasiirtolaisuudessa, voisivat toimia lähtökohtana kansalaisuuden tarkastelulle monikansallisessa kontekstissa. (Bottomore 1992, 65–66.) Ongelmana on se, kuinka siirtolaisten jäsenyysstatus poikkeaa oleellisesti tasa-arvoa merkitsevistä kansallisvaltion jäsenyydestä, jonka tulisi olla myös sosiaalisesti osallistava. Brubaker ratkaisee ongelman tekemällä analyttisen eron formaalin ja substantiaalisen kansalaisen välillä. Ensimmäinen viittaa kansallisvaltion jäsenyyteen, ja jälkimmäinen substantiaalinen kansalaisuus merkitsee Marshallin käsittein vapaus- ja poliittisten oikeuksien ohella osallisuutta sosiaalisista oikeuksista, joihin myös laillisilla ei-kansalaisilla tulisi olla pääsy. (Brubaker 1989, 3–22.)

Brubakerin analyttinen kaksijako tarttuu kansalaisuuden moniulotteisuuteen ja -tasaisuuteen. Ronkaisen mukaan kansalaisuuden mieltäminen

yhden valtion jäsenyytenä estää kaksoiskansalaisuuden kehittymistä. Kaksoiskansalaisuudessa on kyse siteestä useampaan valtioon, ja tässä suhteessa on parempi puhua jäsenyyksistä kuin kansalaisuuksista. Lakiin perustuvaa kansalaisuutta ei tule näissä yhteyksissä lukita tietyn valtion jäsenyyteen tai kansallisuuteen. (Ronkainen 2009, 13, 45–50.) Johansson (2010, 145) vastaavasti ehdottaa Marshallin sosiaalisen kansalaisuuden termin kääntämistä yhteiskuntakansalaisuudeksi tai yhteiskunnalliseksi kansalaisuudeksi, koska jaottelu selkiyttäisi eron valtion ja yhteiskunnan välillä ja ottaisi paremmin huomioon nykykansalaisuuden monimuotoisuuden. Marshallille kansalaisuuden ideaali merkitsi täyttä osallistumista yhteisön elämään, jonka vuoksi Steenbergen (1994, 1–2) on todennut tarpeen siirtyä tiukasti valtioon sitovasta kansalaisuudesta sosiologisempaan määritelmään, joka liittyy kansalaisuuden myös osaksi yhteiskunnan kokonaisuutta. Kansalaisen yhteiskuntaosallisuuden ajatus vastaa jo tosin Marshallin (1964, 71–72, 84) teorian peruskriteeriä, joka merkitsee tosiasiallista yhteisön täysjäsenyyttä oikeuksiin ja velvoitteeseen.

Gunsteren liittyy kansalaisuuden yksilökorostukseen liittyvät ongelmat myös yhteisön rakentamiseen, joka puolestaan edellyttää keskinäisiä lojaliteetteja, yhteisten intressien muodostamista ja vastuullista käytöstä. Näin ollen Marshallin sosiaalisen kansalaisuuden haaste liittyy liberaaliin yksilökansalaisuuteen, koska yksilön autonomia ja omat preferenssit eivät ole välttämättä linjassa yleisten olosuhteiden ja intressien kanssa. (Gunsteren 1994, 36–39.) Toisaalta Marshall (1964, 115) puhuu kansalaisuuden velvollisuuksien yhteydessä yksilöintressien osittaisesta luovuttamisesta yhteisen edun eteen. Toisin sanoen sosiaalinen kansalaisuus yhteisön täysjäsenyytenä perustuu keskinäiseen lojaalisuuteen ja velvollisuuteen yhteisöä kohtaan. Gunsterenin (1994, 39–41) mukaan kansalaismieltä ja kansalaisdemokratiaa ei voida kuitenkaan rakentaa yksilökansalaisen kehyksessä, koska ne kehittyvät uskonnon, kasvatuksen ja julkisen etiikan vaikutuksen myötä. Näin yhteiskunnan toiminta- ja kasvatuskulttuuri muodostuu myös merkittäväksi tekijäksi osallisuuden rakentumisessa.

Yhteiskuntakeskustelun mukaan ottaminen on paikallaan, koska se haastaa sosiaaliseen kansalaisuuteen sisältyvän yhteisön täysjäsenyyden idean toteutumista. On kuitenkin muistettava, että Marshallin sosiaalinen kansalaisuus muodostaa ennen kaikkea oikeusperustaisen osallisuuden mallin, jossa sosiaaliturvan ja -palvelujen takaaminen on otettu huomioon. Yhteiskunnallisen aspektin ohella on otettava myös huomioon se, että sosiaaliseen kansalaisuuteen liittyvät oikeudet edellyttävät lainsäädäntöä valtiotasolla. Listerin (1997, 43) mukaan sosiaaliseen kansalaisuuteen liittyvässä osallisuuden haasteessa onkin kyse näiden molempien tasojen sovittamisesta ja huomioimisesta, joka merkitsee valtion ja yhteiskunnan välisten tasojen yhteensovittamista.

Globalisoitumisen ja Euroopan kansalaisuuden monitasoistumisen myötä kasvanut denizen-kategoria ja kaksoiskansalaisuuden merkitys nostavat esiin kansalaisoikeuksien ohella kysymyksen lojaliteettivaatimuksesta suh-

teessa omaan kansallisvaltioon. Denizenistä (*denizenship*) on tullut keskeinen identiteettipolitiikan käsite, joka viittaa eräänlaiseen välimalliin täyskansalaisen ja maassa asuvan välillä. (Ronkainen 2009, 32–39.) Yhtäältä Ronkainen (2009, 24–32, 42–43) katsoo formaalin kansalaisuuden merkityksen ilmenevän historiallisen tradition myötä nationalismina eli erottavana ja poissulkevana kansalaisuuden identiteettinä, pitkäkestoisina instituutioina ja kansallisena kulttuurina. Toisaalta kaksoiskansallisuuteen liittyy myös ongelmia kansalaisvelvollisuuksien suhteen, kuten osallistumisena maanpuolustukseen. Tältä pohjalta katsottuna on varsin ymmärrettävää, kuinka yhteyden jatkuminen kansallisvaltion formaalin kansalaisuuden ja osallisuuden välillä ei ole jatkunut ainoastaan pohjoismaisena ilmiönä vaan laajempaan eurooppalaiseen kehityssuuntaan. (Midtbøen 2015, 1–15.)

Työperäinen maahanmuutto on EU:ssa keskeinen oikeus. Vapaan kaupan ja työvoiman liikkuminen on Rooman sopimuksesta (1957) lähtien merkinnyt sosiaalista oikeutta työhön unionin alueella (Dwyer 2010, 172–173). Rochen (1992, 212) mukaan näin työllisyys muodostuu sosiaalipolitiikan kannalta keskeiseksi osallisuuden nimittäjäksi sisämarkkinoilla. Yhteiskuntaosallisuuden laillisella kehyksellä eli formaalilla kansalaisuudella on kuitenkin edelleen merkittävä asema. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 20. artiklan mukaan unionin jäsenmaan kansalaisuus perustaa välittömästi unionin kansalaisuuden. Unionin kansalaisuus ei kuitenkaan korvaa jäsenvaltion kansalaisuutta, vaan täydentää sitä. (Euroopan unioni 2010.) Dwyerin mukaan EU:n kansalaisuudella on kuitenkin rajattu oikeudellinen merkitys yhtäläiseen sosiaaliseen kansalaisuuteen, koska pääsy hyvinvointipalveluiden piiriin perustuu oleellisesti kansalliseen lainsäädäntöön. Unionin kansalaisuus ei siis suoraan takaa hyvinvoinnin minimistandardia, vaan pikemminkin laajentaa unionin työntekijästatuksen omaaville pääsymahdollisuudet kansalliseen hyvinvointijärjestelmään. (Dwyer 2010, 174, 182.) Roche (1992, 212) muistuttaakin siitä, että unionin kansalaisuuden sosiaaliset oikeudet ovat keskeisesti työntekijän oikeuksia, mikä vahvistaa käsitystä työperustaisesta yhteiskuntaosallisuudesta.

Unionin ulkopuolelta tulevien kohdalla työluvan saaminen perustuu myös työmarkkinastatukseen. Dwyer huomauttaa, kuinka formaalin kansalaisuuden ohella työstatus ja palkkatyö rakentavat unionissa merkittävästi sosiaalista kansalaisuutta ja yhteiskuntaosallisuutta. EU rajoittaa tietynlaista siirtolaisuutta, koska työluvan saaminen merkitsee laajempaa sosiaaliturvaa, oikeuksia ja etuuksia. Pakolaisstatuksen omaavalla eriytyneet oikeudet rajautuvat vain perushyvinvoinnin tarpeisiin. (Dwyer 2010, 179–185.) Eversin ja Guillemardin (2012a, 18–19) mukaan yhteiskuntaosallisuutta takaava sosiaalipolitiikka on kuitenkin uusien haasteiden edessä, koska osallisuutta edistävissä yhtäläisissä oikeuksissa on kyse myös jaetuista yhteisistä intresseistä nyky-yhteiskunnassa, jossa siirtolaisuus ja monikulttuurisuus ovat nostaneet uusia jakolinjoja.

Johansson (2010, 144–145) puolestaan muistuttaa siitä, että Marshall ei teoriassaan tarkemmin jaotellut sosiaalisen kansalaisuuden sisään rakentu-

vaa kulttuurista kansalaisuutta, mikä rajoittaa Marshallin kansalaisuuden sosiaalisen elementin kattavuutta. Kulttuurisen kansalaisuuden toteutumisen merkitys Stevensonin mukaan osallistavaa julkista tilaa, jossa vähemmistöillä olisi mahdollisuus itseilmaisuun ja dialogiin. Kulttuurisessa kansalaisuudessa on siis kyse osallisuudesta yhteiskunnan sosiaalisissa suhteissa tapahtuvaan vuorovaikutukseen. (Stevenson 2003, 333.)

Kulttuuritutkimuksella on pyritty purkamaan enemmistökulttuuria suosivaa ja ryhmäkategorioihin perustuvaa tasa-arvopolitiikkaa. Ahposen mukaan tällainen pyrkimys on demokratian toteutumisen kannalta merkittävä, koska oikeus- ja tasa-arvoperustelut on suhteutettu niin kansallisvaltion kuin EU:n tasolla enemmistödemokratiaan pohjautuvaan päätöksentekomenettelyyn. Kulttuurisen kansalaisuuden ja globaalin kansalaisdemokratian toteutuminen edellyttäisi laajempaa yhteiskuntasopimusta sekä kansallisvaltion kansallisuutta ylittäviä oikeuksia ja tasa-arvopolitiikan käytäntöjä. (Ahponen 2008, 130–131.) Näin toteutuisi myös Marshallin sosiaalisen kansalaisuuden tarkoituksena, joka nimenomaan tähtää hyvinvoinnin tasa-arvoiseen jakautumiseen yhteiskunnan kaikille jäsenille. Kulttuurieroja huomioiva politiikka ei siis välttämättä merkitse vaihtoehdon asettamista tasa-arvon periaatteelle ja sosiaalisen kansalaisuuden universaalille osallisuuden ideaalille. Kyse on Ahposen mukaan pikemminkin universalismiin liittyvien poliittisten tarkoituksien haastamisesta sekä kansalaisuuteen liittyvien oikeusperusteiden tarkistamisesta ja laajentamisesta. (Ahponen 2008, 129–133, 140–141.)

Marshall oli itse asiassa samaa mieltä siitä, että universalismin ajatus ei täysin toteudu enemmistödemokratian ja valtaväestön poliittisissa intresseissä. Marshall ei pohjaa hyvinvointia demokraattiseen majoriteettisääntöön, vaan universalismin henkeen, koska hän ei katso enemmistön välttämättä ajavan vähemmistön intressejä. (Marshall 1964, 267, 273–275; 1994, 45–55.) Hän korosti myöhemmässä tuotannossaan yksilökategorian soveltamista esimerkiksi sosiaalihuollossa, mikä parantaisi erilaisuuden huomioon ottamista universalismin hengessä (Marshall 1979, 200–219). Toisaalta Marshall ei ottanut riittävästi huomioon sitä, että kulttuurisen kansalaisuuden ja universalismin toteutuminen edellyttäisi erilaisuuden huomioimista ja eriytyneitä oikeuksia, joilla tuetaan vähemmistöjen sosiaalista osallisuutta.

Marshall sitoi teoriansa oman aikansa konservatiiviseen kulttuuriin, jolloin kansalaisuus ja siihen liittyvät sosiaaliset oikeudet ja velvoitteet koskivat eritoten työtä tekeviä miehiä ja heidän perheitään. Johansson viittaa tutkimuksessaan feministitutkimuksen kritiikkiin, joka osoittaa merkittävän sukupuolten välisen epätasa-arvon jaon, koska naiset ovat kategorisesti jääneet sosiaalisen kansalaisuuden ulkopuolelle. Marshall ei teoriassaan kategorisesti määrittänyt naisten sosiaalista kansalaisuutta. (Johansson 2010, 26–27.) Listerin mukaan teorian aikainen konservatiivinen yhteiskunta itsessään välitti sukupuolittunutta maskuliinista kansalaisuutta, jota Marshall ei lähtenyt riittävästi haastamaan. Naisen sosiaalisen sukupuoliroolin (*gender*) merki-

tyksen huomioon ottamista pidätti myös se, että kansalaisuus oli sidoksissa luokkayhteiskunnan ylläpitämiseen. (Lister 1997, 66–69.) Jos sosiaalinen kansalaisuus perustuu tasa-arvoon, niin sen tulisi oikeusperiaatteena merkitä miesten ja naisten yhdenvertaisuutta lain edessä. Tasa-arvon tulisi siis merkitä sitä, että naisen sosiaalinen kansalaisuus perustuu aidosti universaalisuusperiaatteen ja yksilöoikeuteen, jolloin se merkitsee substanttiivisen ja tosiasiallisen yhteiskuntaosallisuuden toteutumista. (Marshall 1964, 71–72, 84, 264–270, 287.)

Naisten sosiaalisen kansalaisuuden toteutuminen on sidoksissa yksilöoikeuksien ohella myös autonomiaan ja taloudelliseen itsenäisyyteen. Pateman (2014, 102–109) on kritisoinut hyvinvointivaltiota patriarkaaliseksi ja sukupuolittuneeksi myös siksi, että nainen on taloudellisesti riippuvainen puolisonsa toimeentulosta ja sosiaalisista etuuksista. Tämä on Marshallin (1964, 71–72, 84) teorian kannalta ongelmallista, koska sosiaalinen kansalaisuus merkitsee osallisuutta yhteiskunnan elämään, sivistykseen, etuihin ja palveluihin eli julkiseen sfääriin. Lister on osoittanut, kuinka naiset ovat tätä osallisuuden perustavoitetta vastoin taloudellisen riippuvuuden ja perhevelvoitteiden myötä usein sidottuja perheen yksityiseen sfääriin. Hän muistuttaa siitä, että dekommodifikaatioperiaatteen toteutumisen pitää merkitä naisten kohdalla taloudellista itsenäisyyttä eli toimeentulon ja hyvinvoinnin riippumattomuutta myös miehen työstä. Velvoitesidonnaisuus liittyy myös kulttuurissa omaksuttuun perheen sisäiseen työhön ja naisen rajattuun ajankäyttöön perheen ulkopuolella. (Lister 1997, 9–10, 49–51, 66–69, 173–175.) Näissä yhteyksissä Esping-Andersen (2002a, 13–14) on puhunut defamilisaatiosta, joka tarkoittaa naisen taloudellisen itsenäistymisen tukemista ja perhevelvoitteiden hoidon auttamista.

2.4.2 Aktiivisen kansalaisuuden osallisuuden malli

Olen edellä tarkastellut teoreettista mallia, jossa on pyritty kehittämään Marshallin teoriaa uudelleen määrittelemällä siihen sisältyviä sosiaaliseen kansalaisuuteen liittyviä kategorioita ja oikeuksien sisältöä. Kyseinen kehittyvä malli edustaa siis sosiaalisen kansalaisuuden rekonstruktiota. Seuraavassa tarkastelen aktiivista kansalaisuutta rakentavaa vastamallia, joka perustuu yksilövastuullisuuteen ja ansiotyöperustaiseen hyvinvointipolitiikkaan. Tämä uusliberalistinen malli pohjaa argumenttinsa taloudelliseen ja ideologiseen muutokseen, yksilön toimeentulon itsenäistymiseen, hyvinvointivaltion talouspaineisiin ja kaventuneisiin toimintamahdollisuuksiin 1980-luvulta lähtien. Yksilövastuuta korostava aktiivisen osallisuuden malli edustaa voimakasta haastetta sosiaaliselle kansalaisuudelle. Samalla kyse on myös hyvinvointiyhteiskuntamallista käytävästä merkityskamppailusta, koska hyvinvointivaltiota on kritisoitu yksilön itsetukeutumisen heikentämisestä. (Adriaansens 1994, 66–75; Revi 2014, 452.) 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopun Euroopan talouskriisi johti hyvinvointivaltiokritiikin jyrkkeneemiseen entisestään. Näissä yhteyksissä Julkunen on viitannut kapi-

talismin omaan kriisiin, joka on kanavoitunut hyvinvointivaltioon. Poliittisena kriisi näyttää puolestaan poliittisten päättäjien kyvyttömyytenä ylläpitää hyvinvointivaltiositoumusta. (Julkunen 2017, 52–58.)

Dahrendorfin mukaan uusliberalistit näkevät Marshallin sosiaalisen kansalaisuuden ongelmana sen, että se on asemansa ehdoton ja liian itsenäinen markkinoille. Heidän ajattelussaan kansalaisuuden staattinen luonne siirtää siis kansalaisuuden markkinoiden ulkopuolelle. (Dahrendorf 1994, 10–14.) Adriaansens (1994, 66–75) on puolestaan tarkastellut Marshallin kansalaisuuden autonomian purkamisvaadetta viittaamalla hyvinvointivaltion reaali-tilaan, jossa massatyöttömyyden myötä sosiaalisten lupauksen pitäminen ei ole ollut enää mahdollista. Dahrendorfin mukaan Marshallin kansalaisuuden elementtien kehitystä ei nähdä uusliberalimissa lineaarisena, vaan kehämäisenä, jolloin julkiset kansalaisoikeudet voivat vaihtelevasti taantua ja edistyä. Tämän ajattelun perusteella sosiaalisia oikeuksia ei tulisi kehittää silloin, kun sosiaalinen hyvinvointi ja toimeentulo toteutuvat työllä ja markkinoilla. (Dahrendorf 1994, 10–14.)

Hyvinvointivaltioon kohdentuva uusliberalistinen kritiikki tähtää työn ja hyvinvoinnin välisen suhteen uudelleenjäsentämiseen, mikä tarkoittaa korkeampaa työvoimaan osallistumisen astetta. Uusliberalismi lähtee kokonaisvaltaisesta uudistamisesta, jossa sosiaaliturvajärjestelmä voidaan rakentaa myös markkinoiden varaan. Sosiaaliset oikeudet voidaan saavuttaa markkinoiden avulla, mikä edellyttää yksilön valmiutta osallistua työelämään. Tämä edellyttää aktivoivaa sosiaalisuojaverkkoa, joka toimii kannustimena työntekoon ja yrittäjyyteen. Sosiaaliturvan ei tulisi toimia uusliberalistisessa ajattelussa vaihtoehtona silloin, kun toimeentulo on saavutettavissa työn ja yritteliäisyyden avulla. (Dahrendorf 1994, 10–14; Adriaansens 1994, 66–75.)

Uusliberalismi korostaa työllä ja markkinoilla saavutettavan toimeentulon ja hyvinvoinnin ensisijaisuutta yhteiskuntaosallisuuden toteuttamisessa. Näin ollen passiivisen sosiaalipolitiikan ongelmana on se, että sosiaaliturvan alkuperäinen tarkoitus on kadotettu. Perinteisen hyvinvointivaltion tarkoitus oli toimia suojaverkkona niille, jotka eivät ole kyenneet tulemaan itsenäisesti toimeen. Adriaansensin mukaan uusliberalismi kritisoi hyvinvointivaltiota siitä, että se ei tue yksilön oma-aloitteellisuutta hyvinvoinnin tuottamisessa. Näin ollen kansalaisuus ei ole merkinnyt sosiaalisen osallistumisen toteutumista aktiivisena osallistumisena. (Adriaansens 1994, 66–75.)

Dahrendorf muistuttaa siitä, että myös uusliberalistinen ajattelu joutuu vastaamaan sosiaalipolitiikan klassiseen peruskysymykseen: kuinka käytännön tasolla integroidaan ja resursoidaan köyhä ja työtä tekemätön väestö osaksi yhteiskuntaa? Uusi *underclass*-ryhmä ei viittaa omia etujaan ajavaan itsetietoiseen yhteiskuntaluokkaan. Kyse on sosiaalisesta kategoriasta, joka muodostuu pitkäaikaistyöttömistä, pysyvästi köyhistä ja huono-osaisista etnisistä ryhmistä, jotka ovat menettäneet pääsyn työmarkkinoihin, poliittiseen yhteisöön ja sosiaalisiin suhteisiin. (Dahrendorf 1994, 14–19.) MacDonalidin mukaan syrjäytyminen näyttää tämän sosiaalisen kategorian osalta lähinnä kansalaisuuden vastakohtana. Tämän kasvavan vähemmis-

töryhmän kohdalla hyvinvointi nähdään riippuvuutena, jossa vastaanottaja stigmatisoituu vastuuttomana osapuolena. (MacDonald 1997, 5.)

Underclass-ryhmästä käytävä keskustelu kohtaa jo aiemmin nostetun ongelman siitä, että syrjäytyminen johtuu myös resurssien ja kykyjen puutteesta. Dahrendorfin mukaan uusliberalismin yksilövastuun korostaminen kohtaa tässä suhteessa omat rajansa, koska tämän ryhmän syrjäytyneet eivät kykene auttamaan itseään, vaan tarvitsevat ulkopuolisen apua. (Dahrendorf 1994, 14–19.) Young (1999, 20) katsoo underclass-ryhmän kohdalla syvän sosiaalisen syrjäytymisen kuvaukset kriittisessä keskustelussa viittaavan madaltuneeseen motivaatioon integroida köyhät takaisin yhteiskuntaan.

Tutkimuksessani on syytä kiinnittää uusliberalismin osallisuuden ajattelumallin ohella erityistä huomiota Ison-Britannian kolmannen tien politiikkaan, jonka teoriat ovat Dwyerin (2010, 220) tarkastelun perusteella hallinneet viimeaikaisia hyvinvointireformeja. Halseyn (1996, 81) mukaan Blairin Labour-puolueen 1990-luvun hallituspolitiikka merkitsi Marshallin ideoiden paluuta poliittisten näyttämöiden keskiöön. Esping-Andersenin puolestaan katsoo, että pohjoismaiselle sosialidemokratialle aktivointi ja yksilöiden kapasiteetin vahvistaminen ovat edustaneet vanhaa politiikkaa uudessa muodossa. Hän viittaa niihin kritikoihin, jotka ovat ehdottaneet, että kolmas tie on pohjimmiltaan myöhempi englantilainen löytö pohjoismaisesta sosialidemokratiasta. (Esping-Andersenin 2002a, 5.) Dwyer muistuttaa siitä, että Ison-Britannian kolmannessa tiessä ei ole varsinaisesti ollut kyse sosiaalisen kansalaisuuden ja hyvinvointivaltion kokonaisvaltaisesta uudistamisesta. Blairin hallituksen reformeissa ei pyritty universaaleihin ratkaisumalleihin, vaan yksilöllisiin hyvinvoinnin muotoihin, oikeuksien ja velvoitteiden tasamittaisuuteen sekä koulutuksen ja mahdollisuuksien tukemiseen. (Dwyer 2010, 73–78.)

Julkisten menojen tuntuva kasvu terveyteen, koulutukseen, sosiaaliturvaan ja asumis- ja yhteisöpalveluihin sekä valtion vastuuttaminen Blairin hallituksen aikana poikkesivat uusoikeiston politiikasta, joten kyse on myös tietystä suunnanmuutoksesta Thatcherin hallituspolitiikkaan (Julkunen 2017, 203–208; Grimshaw 2015, 560–563). Julkusten mukaan sosiaalisten oikeuksien ja etujen luonne kuitenkin muuttuivat Blairin hallituksen aikana, mikä näkyi muutoksena siirtyä passivoivasta tarveharkintajärjestelmästä ansiotyöhön sisältyviin etuihin. Lisäksi hallituksen vastuuttaminen merkitsi Blairin hallituspolitiikassa lähinnä julkisen sektorin byrokraattisen roolin ja passiivisen sosiaalipolitiikan muuttamista uuden julkisjohtamisen mukaiseksi, jolloin tavoitteena oli aktiivisuuden, asiakaslähtöisyyden, tuloshakuisuuden ja vuorovaikutteisuuden lisääminen. (Julkunen 2017, 203–208.)

Bottomoren mukaan kritiikki hyvinvointivaltion etuusriippuvuuskuultuuria kohtaan alkoi Isossa-Britanniassa jo 1980-luvulla, jolloin julkisia palveluita yksityistettiin laajasti. 1950–60-lukujen poliittisen konsensuksen rikoutuminen on näkynyt oikeiston ja vasemmiston jaon syvenemisenä sekä Marshallin kompromissin purkautumisena tasa-arvon ja epätasa-arvon periaatteiden välillä. Muista Länsi-Euroopan maista erottuva uusoikeistolainen

ajattelu (*New Right*) näkyi Ison-Britannian hallitusten politiikoissa ja julkisivuissa. Konservatiivihallitukset ovat yleensä pyrkineet rajoittamaan julkisia menoja sekä korostaneet yksityisen sektorin ja markkinoiden merkitystä. Vasemmistohallitukset ovat puolestaan olleet taipuvaisempia ylläpitämään julkista kulutusta kasvatuksen, terveyden ja muiden sosiaalisten palveluiden osalta sekä sääntelemään markkinasuhteita sekä ylläpitämään sekataloutta ja julkista omistajuutta. (Bottomore 1992, 77–80.)

Dwyer katsoo, että Blairin hallituksen suunnanmuutos ei ole kuitenkaan merkinnyt enää jyrkkää irtiottoa uuden oikeiston yksilövastuun ja työn korostuksista. Jatkkumo näkyi kolmannen tien politiikassa, jossa palkkatyö edusti New Labourin hyvinvointiohjelman kovaa ydintä. (Dwyer 2010, 73–78.) Toisaalta uuden oikeiston ja New Labourin politiikan välillä on havaittu oleellisia ideologisia eroja, joilla on selkeitä työllisyyspoliittisia merkityksiä. Thatcherin inflaation vastainen linja salli korkean työttömyyden, kun taas Blair pyrki poliittisissa lupauksissaan selkeämmin täystyöllisyyteen ja sosiaaliturvaetuuksien toimeentulomallin purkamiseen. (Meade 1996, 147; Julkunen 2000, 115.)

Workfare-ajattelu on kytketty sosiaalisen investointistrategian pääperiaatteisiin, joissa tasa-arvo mielletään passiivisen sosiaalipolitiikan jakotilana, josta tulee siirtyä työhön ja aktiivisuutta edustavaan inklusioon (Evers – Guillemard 2012b, 361–362; Julkunen 2017, 208). Mielenkiintoista tässä yhteydessä on todeta, että kolmannen tien keskeinen ideologi Giddens sen sijaan rinnastaa tasa-arvon ajatuksen inklusioon. Toisaalta tasa-arvo ei toteudu niinkään stabiilina osallisuutena, vaan aktiivisena osallistumisena yhteiskuntaan. Giddens katsookin kolmannen tien workfare-ajattelun saaneen vaikutteita Skandinavian aktiivisista työmarkkinaohjelmista. (Giddens 1998, viii, 103–110.)

Giddensin yhteiskuntaosallisuuden käsityksillä on tietty yhteys Marshallin sosiaalisen kansalaisuuden perusajatuksiin. Giddens viittaa inklusioon laajemmin kansalaisen vapaus- ja poliittisiin oikeuksiin sekä yhteisön jäsenen velvollisuuksiin. Giddensin ajattelussa painottuvat kuitenkin kansalaisen velvollisuuden ja vastavuoroisuuden merkitykset. Toisaalta sitoutuminen kanssaihmiin on todennäköisempää niille, jotka tuntevat kuuluvansa yhteisöön. Suurinta väestön osaa hyödyttävä hyvinvointijärjestelmä liittyy kansalaisuuteen yhteisen moraalien eli velvollisuuden tunteen. Giddens ei tue selaista hyvinvointireformia, joka kaventaisi esimerkiksi koulutus- ja terveydenhuoltopalveluita. (Giddens 1998, 102–110.)

Toisaalta Giddens painottaa voimakkaasti osallisuuden vastavuoroisuutta eli koulutuksen, koulutusinvestoinnin ja työn merkitystä syrjäytymisen ja köyhyyden ongelman ratkaisemisessa. Kansalaisuus merkitsee näin tosiasiallista osallisuutta mahdollisuuksista ja yhteiskunnan elämästä. Giddensille työ on keskeinen tekijä ihmisen omanarvontunnolle, elämän standardeille ja mahdollisuuksille, kun taas Marshall painottaa kansalaisen tasa-arvon aseman ensisijaisuutta. (Giddens 1998, 102–110; Marshall 1964, 84, 102–103.)

Giddensin kolmannen tien käsityksissä painottuu siis sosiaalisen kansalaisuuden osallistuminen sivistykseen, koulutukseen ja työhön.

Toisaalta Giddensin (1998, 126–127) realismi avaa mahdollisuuden, jossa yksilöllisen identiteetin muotoutuminen ja sosiaalinen koheesio eli yhteenkuuluvuuden rakentuminen voivat toteutua mielekkään työn ohella myös sitoutumalla mahdollisuuksiin työn ulkopuolella. Näissä yhteyksissä Julkunen huomauttaa siitä, että hän osittain irtisanoutuu produktivistisesta osallisuuden käsityksestä. Ei ole siis ihme, että Isossa-Britanniassa on herännyt keskustelua tasa-arvon ja osallisuuden välisestä suhteesta. (Julkunen 2000, 117.)

Ideologisista yhtymäkohdista huolimatta kolmannen tien politiikka ei merkinnyt sosiaalisen kansalaisuuden kokonaisvaltaista reformaatiota, vaan kyse oli myös sen osittaisesta purkamisesta. Revi (2014, 457) on viitannut Blairin hallituksen pyrkimykseen tehdä ero Beveridgen malliin edistämällä lainsäädännön purkamista, yksityistämistä ja sosiaalipalvelusopimusten kilpailutusta. Dwyerin mukaan kolmannen tien politiikka muutti nimenomaan osallisuuskäsitteen oikeusperustaisuutta, koska pääsy yhteisön sosiaalisiin oikeuksiin edellytti vastaavasti vastuullista yksilön toimintaa. Aktiivisen kansalaisuusmallin vahvistuminen näkyi siinä, että hyvinvointiajattelussa korostui enemmän yksilöllinen ja vastavuoroinen vastuunotto kuin pelkät yksilöoikeudet. Työn ensisijaisuuden myötä reformi muutti sosiaalipolitiikan luonnetta residuaalisemmaksi marginalisoiden sosiaaliturvalla elävien joukkoa. (Dwyer 2010, 73–78.) Dwyerin (2010, 218) mukaan etuusriippuviin ja underclass-ryhmään kohdistuvassa stigmatisoinnissa on keskeisesti ollut kyse myös kolmannen tien politiikan pyrkimyksestä teoretisoida sosiaalinen kansalaisuus uudelleen työtätekevien ansioituneiden ja passiivisten edunsaajien välillä ensimmäisen ryhmän eduksi.

Blairin hallituksen reformit tähtäsivät pyrkimykseen työllä saavutettavasta hyvinvoinnista (*workfare*), joka vastaavasti rajoittaa julkisia menoja. Länsimaiset hallitukset ovat käyneet dialogia kolmannen tien hyvinvoinnin mallista kansalaisen velvollisuuksien ja julkisen sektorin välillä. (Dwyer 2010, 73–78, 214–217.) Bonoli ym. (2000, 29–32) ovat laajemmassa yhteydessä puhuneet jo 1980-luvulla alkaneesta rajoittavan hyvinvointipolitiikan suunnasta länsimaissa. Julkunen (2000, 111) mukaan *workfare* eli hyvinvoinnin työlinja merkitsee mobilisointia työmarkkinoille, työttömän identiteetin muuttamista työnhakijaksi ja sosiaaliturvan vastikkeellistamista. Saastamoisen (2010, 246) niin ikään pitää kolmannen tien *workfare*-ajattelussa palkkatyötä kansalaisuuden keskeisenä päämääränä. Kolmannen tien ajattelussa on myös havaittu yhtäläisyyksiä sosiaaliseen investointivaltiomalliin, jossa välittömien etuuksien ja lopputuloksen tasa-arvon sijaan painotetaan investointeja inhimillisen pääomaan ja mahdollisuuksien tasa-arvon merkitystä. (Julkunen 2000, 117; Dwyer 2010, 214–217.)

Hyvinvointivaltiokansalaisuus on myös kohdannut kritiikkiä, joka on osoittanut tarpeen kehittää Marshallin oikeusperustaista kansalaisuuden teoriaa eteenpäin. Saastamoisen (2010, 232) mukaan sosiaalisen kansalai-

suuden haaste liittyy yksilövastuuta korostavan aktiivisen kansalaisuuden kasvuun ja tämän myötä sosiaalisten riskien oikeudenmukaisen jaon tarkistamiseen. Kysymys on myös globaalista toimintaympäristön muutoksesta ja sen myötä hyvinvointiyhteiskunnan toimintakyvyn kapenemisesta, johon Beck toteaa, että modernisaatioprosessi on johtanut siirtymään hyvinvointia jakavasta yhteiskunnasta riskiyhteiskuntaan eli riskejä jakavaan yhteiskuntaan. Uusi globaali toimintaympäristö on heikentänyt hyvinvointivaltion toimintakykyä suojautua teknologian kehityksen, ympäristöuhkien ja tietoyhteiskunnan aiheuttamilta uusilta riskeiltä. (Beck 1992, 19–38.) Giddens (1998, 127–128) vetoaa niin ikään sosiaalisen investointivaltion puolustuksessaan kansainvälisen yhteistyön tarpeeseen, koska esimerkiksi ilmastokysymykset eivät ole yhden kansallisen hallituksen ratkaistavissa. Saastamoi- sen mukaan riskiyhteiskuntaa kuvaa ennakoimiskyvyn heikkeneminen, jossa yksilöelämän tapahtumakulkuja ei voida ennakoida vakiintuneilla käytännöillä. Tämän takia riskit jakautuvat yhteiskunnan ja yksilön välillä, mikä korostaa yksilöllisen elämänhallinnan ja yksilövelvollisuuden merkitystä. (Saastamoinen 2010, 233–238.)

Aktiivisen kansalaisuuden konstruktio on luonut uudenlaiset hallinnan muodot, joita on alettu toteuttaa Suomessakin työvoimapalveluiden käytön uudistusten yhteydessä. Saastamoinen on tarkastellut uusliberalismin ja kolmannen tien vaikutuksia, jotka ilmenevät Suomessa yksilövastuun korostuksina hallinnollisessa ohjauksessa ja asiakkaisiin kohdentuvissa käytän-teissä. Nämä uudet hallinnan käytänteet ovat muodostaneet myös vaikutus- väylän kansalaisuuden ja yhteiskunnan käsitteiden uudelleenmuovautu- miseksi. (Saastamoinen 2006, 61–79; 2010, 230–238, 246–251.)

Saastamoinen kuvaa kolmannen tien muutosta siirtymänä uusliberalisti- seen aktiiviseen kansalaisuuteen, joka korostaa yksilön oma-aloitteellisuutta ja vastuuta elämänkulun hallinnassa (Saastamoinen 2006, 71–74; 2010, 246–251). Grimshawin mukaan kysymys ei ole kuitenkaan sosiaalisen kansa- laisuuden kokonaisvaltaisesta alasajosta, vaan kuten edellä on jo mainittu, oikeuksien ja velvoitteiden välisestä painotusmuutoksesta sekä tasa-arvon mieltämisestä mahdollisuuksina ja osallisuutena. Julkisten menojen tuntuva kasvu sosiaaliturvaan, terveyteen ja koulutukseen Blairin hallituksen aikana poikkesi aiemmasta uusoikeistolaisesta politiikasta. Grimshaw on todennut, että selkeä poliittinen etäisyydenotto Euroopan sosiaalisen mallin perusta- voitteista Isossa-Britanniassa tapahtui vasta Cameronin hallituksen aikana, jolloin julkisia menoja ja sosiaalietuuksia laskettiin tai rajoitettiin tuntuvasti muun muassa työttömyyden, perheiden, asumisen, koulutuksen ja eläköity- misen alueilla. Euroopan sosiaalisen mallin perinteiset tavoitteet, sosiaalisen ja taloudellisen riskien turva sekä tasa-arvon ja mahdollisuuksien edistämi- nen ovatkin saaneet huomattavan takaiskun Isossa-Britanniassa vuoden 2010 jälkeen. (Grimshaw 2015, 560–566, 605–606.)

Cameronin koalitiollahituksen sosiaalisen oikeudenmukaisuuden reto- riikka ja konservatiivinen peruskäsitys vastuuta kantavasta yhteiskunnasta (*Big Society*) eivät ole löytäneet Haytonin ja McEnhillin (2015, 141–145) tar-

kastelussa vastakaikua sosialiliberalismista. Berlinin (2011, 459–462) mukaan Thatcher korosti jo 1980-luvulla yhteiskunnan merkitystä, mikä on osaltaan vaikuttanut keskustelun jatkumiseen Cameronin kaudella. Haytonin ja McEnhillin havaintojen mukaan Cameronin hallituksen näkemyksissä korostuvat kuitenkin yksilön vapaus, vastuu ja valinnat. Sosialiliberalismissa sen sijaan esteet mahdollisuuksien tasa-arvolle nähdään yksilöä laajempänä sosiaalisena ongelmana, jolloin ratkaisumallissa painottuu sosiaalisuus yhteisvastuuna ja hyvinvoinnin uudelleenjakona. Näin ollen Cameronin uudistuspolitiikan sosialiliberalismi on sisällöllisesti ja ideologisesti huomattavasti ensivaikutelmaansa kapeampaa. (Hayton – McEnhill 2015, 141–145.)

VASTAKRITIIKKI AKTIIVISEN OSALLISUUDEN MALLILLE

Marshall totesi myöhemmässä tuotannossaan, kuinka Beveridgen raportin lupaus universaalista oikeudesta kansalliseen minimiin ei Isossa-Britanniassa toteutunut. Myöhemmin sosiaaliturva sidottiin Britanniassa ansiotyön tasoon, jolloin siitä tuli osa palkkapolitiikkaa. Tämä suunta vahvisti markkinataloutteen perustuvaa hyvinvoinnin ja toimeentulon ratkaisua, koska ansiotuloja säänneltiin markkinoiden yhteydessä. (Marshall 1994, 45–52.) Kategorisoimalla ihmiset taloudelliseen yksikköön uusliberalismi vastaavasti luo Revin (2014, 462) mukaan tilan sosiaalisesti rajatulle kansalaisuudelle, jota arvotetaan taloudellisen tuottavuuden mukaan. Betzelt ja Bothfeld muistuttavat siitä, että sosiaalipoliittisesta näkökulmasta katsottuna poliittisissa ja sosiaalisissa oikeuksissa ei ole kuitenkaan kyse ainoastaan osallisuudesta taloudellisin keinoin, vaan kansalaisten autonomian ylläpitämisestä, osallisuuden laajemmasta takaamisesta ja solidaarisuuden vahvistamisesta. Näiden tavoitteiden saavuttamiseen sosiaalinen investointistrategia ei heidän arvionsa mukaan yksinään riitä. (Betzelt – Bothfeld 2011c, 257–258.)

Saastamoisen mukaan uusliberalismin ja kolmannen tien aktiivisen kansalaisuuden ja yksilövastuullisuuden malli ei merkitse kiinnittymistä laajemmin yhteiskuntaan, vaan nimenomaan palkkatyöhön ja työmarkkinoihin (Saastamoinen 2006, 71–74; 2010, 240–251). Samoin Kautto on osoittanut, kuinka politiikan ja hallinnon asiakirjojen tulkinnoilla on Suomessa annettu käsitys siitä, että työllisyyskeinoilla kyetään huolehtimaan syrjäytymisen torjunta ja hyvinvointivaltion säilyminen. Hyvinvointimallia koskevan uudistuksen on katsottu kuitenkin sisältävän sekä pohjoismaisia vaikutteita että uusia painotuksia. Uudistuksilla on katsottu myös olevan yhteyksiä Euroopan sosiaalisen mallin linjauksiin. (Kautto 2004, 27–28.)

Suomalainen yhteiskuntakritiikki kohdentuu oleellisesti hyvinvointivaltiossa tapahtuvan yhteiskuntaosallisuuden toteutumiseen. Eräsaari kysyy, miten yhteiskuntaa on voitu kehittää siten, että inkluusiota edustavassa hyvinvointivaltiossa osa kansalaisista ei kuulu enää yhteiskunnan piiriin. Tämän ohella poliittisessa keskustelussa osallisuus ja yhteiskunta on kuvattu

liian epäselvästi. Eräsaaren mukaan syrjäytymisestä käytävä keskustelu tulisi palauttaa hyvinvointivaltioon, jossa kansalaisuus toimii inklusion operationaalisenä määritelmänä. Tämä merkitsee sitä, että sosiaalisen kansalaisuuden merkitys on palautettavissa ja toteutettavissa sosiaalipolitiikan kautta. Tällä hän myös tarkoittaa sitä, että osallisuuskeskustelun näkökulma tulisi kääntää yksilön syrjäytymisestä yhteiskunnan eriytymiseen. Tässä yhteydessä olisi myös pohdittava, minkälainen on se nyky-yhteiskunta, jossa syrjäytymistä tapahtuu. (Eräsaari 2005, 252–267.) Peilin kääntämisen yhteydessä on syytä keskustella myös ihmisten syrjäytymisen ohella myös syrjäyttävästä yhteiskunnasta. Virtasen mukaan työhön perustuvan suomalaisen hyvinvointivaltiomallin huolenaiheeksi on noussut syvenevä railo työssä käyvien ja työn ulkopuolelle jääneiden työttömien tai työelämään heikosti kiinnittyneiden pienituloisten välille. Tässä yhteydessä on esitetty pohjoismaisen hyvinvointivaltion kohtalonkysymys siitä, voiko näiden ryhmien välille rakentua solidaarisuutta. (Virtanen 2011, 256–257.)

Taylor-Gooby (2004, 1–5) puolestaan painottaa sitä, että hyvinvointivaltion merkitys ja tehtävä tulisi nähdä muuttuneessa toimintaympäristössä aiempaa laajemmin ottamalla huomioon vanhojen sosiaalisten riskien ohella uudet riskit, jotka Vlietin ja Wangin (2015, 613–614) mukaan liittyvät oleellisesti riittämättömään ammattitaitoon ja sosiaaliseen perusturvaan. Sipilä onkin todennut, että hyvinvointivaltio voi torjua syrjäytymistä koulutuksella ja sosiaaliturvalla. Yhteiskuntaosallisuuden toteuttaminen edellyttää tosin valtion taholta riittävien taloudellisten resurssien antamista sosiaalisille investoinneille ja vähimmäisturvalle. Sipilän mukaan sosiaaliset investoinnit voisivat toimia näin visiona hyvinvointipolitiikan ja talouden väliselle yhteyden rakentamiselle, jolloin hyvinvointivaltion jalostamisen tarve otettaisiin myös huomioon. (Sipilä 2011, 363–370.) Tämän tyyppiset ehdotukset osoittavat tarvetta sovittaa uudelleen kompromissia tasa-arvon ja markkinatalouden välillä. Marshallin (1964, 275) ajattelu osoittaa mielenkiintoisesti, että hyvinvointivaltion hengen ja kokonaisuuden ylläpitäminen edellyttää uuden mallin kehittämistä ajan olosuhteita vastaavaksi.

2.5 YHTEENVETO JA TEOREETTISEN VIITEKEHYKSEN REKONSTRUKTIO

Laajan yhteiskuntaosallisuuden toteuttaminen edellyttää sitä vastaavaa arvo- ja periaateperustaa. Marshallin teoriassa sosiaalinen kansalaisuus merkitsi substantiaalista kansalaisuutta, joka on hänen teoriassaan ilmaistu jäsenyytenä ja oikeutena yhteiskunnan sivistykseen, etuihin ja palveluihin. Teorian määritelmä vastaa siis yhteiskuntaosallisuuden keskeistä sisältöä eli kokonaisvaltaista kiinnittymistä yhteiskunnan elämään. Tämän perusteella ymmärrän yhteiskuntaosallisuuden inklusiona ja osallisuutena koulutukseen, sosiaalietuihin ja palveluihin. Näin ollen osallisuus- ja inklusiopoli-

tiikka merkitsevät pyrkimystä tämän osallisuuden perustavoitteen saavuttamiseen. Osallisuuteen kiinnittymisen prosessi on ymmärretty kirjallisuudessa myös sosiaalisena ja yhteiskunnallisena integraationa. (Marshall 1964, 92–93; Room 1995, 5–6; Kokkonen 2016, 69; Karjalainen 2011, 234–237, 242.)

Marshallille osallisuus perustuu sosiaaliseen kansalaisuuteen ja se on ilmaistu jäsenyytenä ja oikeutena yhteiskunnan elämään ja koko sosiaalisen elämän perintöön. Olen tietoinen Marshallin kansalaisuuden teorian ja Esping-Andersenin regiimiteorian historiallisesta kontekstista, joka sitoo yhteiskuntaosallisuuden sosiaaliseen kansalaisuuteen ja hyvinvointivaltioon. Tästä huolimatta tasa-arvon, oikeuksien ja universalismin periaatteet tarjoavat osallisuuden perusteet sivistykseen, etuihin ja palveluihin myös nyky-yhteiskunnassa. Marshallin teoria määrittää myös tosiasiallisen ja koko väestöä kattavan yhteiskuntaosallisuuden ideaalit, jotka ovat syytä säilyttää kriiteereinä nyky-yhteiskunnassa tapahtuvan osallisuuden arvioimisessa.

Myöhempi sosiaalista kansalaisuutta koskeva teoriakeskustelu on kuitenkin osoittanut tarpeen täsmentää kansalaisuuteen sisältyviä kategorioita sekä yksilön ja erityisryhmien oikeuksien turvaamista. Tämä kehitystarve on tärkeää, jotta molemmat sukupuolet ja eri väestönosat lukeutuisivat yhdenvertaisesti kansalaisuuden piiriin. Teoriakeskustelu siis osoittaa, että oikeuksien asemaperustaa voidaan laajentaa substantiaalisen kansalaisuuden toteutumiseksi niin, että monikansallisessa ympäristössä se ei välttämättä kytkeytyisi tietyn maan formaaliin kansalaisuuteen. Näin universaalisuuslogiikka ja tasa-arvopolitiikka eivät olisi valjastettuja yksin enemmistökulttuurin poliittisiin intresseihin. Toisaalta kansallisvaltion formaali kansalaisuus on otettava edelleen keskustelussa huomioon merkittävänä osallisuutta rakentavana kategoriana, kun puhutaan esimerkiksi maahanmuuttajan täysistä kansalaisoikeuksista tai kansalaisten velvollisuuksien määrittämisestä maanpuolustuksen suhteen.

Yhteiskuntaosallisuuden oikeusperustaisuuden päivittämisen ohella työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen on haaste tasa-arvon toteutumiseksi työelämän toimintakulttuurissa sekä perheen työnjaon ja roolien jäsentämisessä. Erityisesti naisten autonomiaa ja taloudellista itsenäisyyttä tulee tukea, jotta heillä olisi mahdollisuus osallistua täysipainoisesti yhteiskunnan elämään. Kysymys on myös uusien sosiaalisten riskien torjunnasta, jossa myös yhteiskunnan tulee tukea naisten työllistymistä ja joustavia työelämään sijoittumisen ratkaisuja. Perherakenteiden nykyiset haasteet liittyvät sosiaalisiin riskeihin ja eroihin erilaisten perhemallien välillä. Tasa-arvon toteutumisen suhteen näiden erojen sovittamiseksi tulisi merkitä myös työttömien ja työtä tekevien yksinhuoltaperheiden toimeentulon vahvistamista sekä työn ja perhe-elämän yhteensovittamisen tukemista.

Esping-Andersenin regiimiteoria on osoittanut, kuinka hyvinvointia ei voida rakentaa yhden hyvinvointipilarin varaan, vaan optimaalinen yhteiskuntaosallisuus toteutuu sosiaalisen kansalaisuuden, perheen ja työn yhteisvaikutuksesta. Marshallin teoria ei ole pystynyt ottamaan huomioon osalli-

suutta rakentavien pilarien moniulotteisempia yhteyksiä muuttuvan yhteiskunnan kontekstissa. Lisäksi Marshall rajaa teoriassaan epätasa-arvon ongelman liian jyrkästi markkinoiden haittavaikutuksiin. Hän ei ota huomioon, kuinka kuhunkin hyvinvointipilariin sisältyy jakoja, joita tulisi yhteensovittaa hyvinvoinnin ja osallisuuden toteutumiseksi. Marshall ei esimerkiksi lähtenyt haastamaan konservatiivista mieselättäjyyden mallia, joten teoria ei määritä kategorisesti naisen sosiaalista kansalaisuutta eikä tarjoa ratkaisumallia työn ja perhe-elämän yhteensovittamisen haasteille. Vaikka sosiaalipolitiikalla on ollut keskeinen asema eurooppalaisen yhteiskuntamallin rakentamisessa, niin sitä ei ole toteutettu sosiaalipolitiikan omasta arvokeskiöstä käsin. Työllisyyspolitiikan astuminen tuohon keskiöön merkitsee osallisuuspolitiikan rakentamista korostetummin kouluttautumisen ja työllistymisen varaan, mikä nostaa työmarkkinaosallisuuden merkitystä. Vaikka Euroopan työllisyysstrategia korostaa yksilön mahdollisuuksia rakenteiden edellä, niin osallisuuden toteutuminen on sidottu sosiaaliseen perusturvaan, työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseen, koulutusmahdollisuuksiin sekä työelämän rakennemuutoksiin sopeutumiseen.

Euroopan unionin mahdollisuuksien politiikka on haastanut tasa-arvon merkityskamppailuun, ja sitä edustava sosiaalinen investointivaltiomalli on järjestänyt osallisuuspolitiikan perusteet uudelleen. Investoivassa hyvinvointivaltiomallissa sosiaaliturva nähdään osallisuuden toteutumisen kannalta liian passivoivana, jolloin investointiagendassa oikeuksien ja velvollisuuksien suhdetta on neuvoteltu vastikkeellisemmaksi. Tämä merkitsee sosiaalipolitiikan arvoperustan osittaista purkamista, koska tasa-arvoperiaatteelle nojautuva sosiaalinen perustuki takaa viime kädessä osallisuuden toimeentuloturvan osalta. Vastaavasti kolmannen tien ajattelussa osallisuus nähdään pikemmin aktiivisena osallistumisena sosiaalisten investointien ja työllistymisen mahdollisuuksiin. Vaikka Giddens näkikin inklusion osallistumisen ja mahdollisuuden tasa-arvona, niin osallisuuskäsitys tässä yhteydessä selvästi kapeni. Osallistumiseen liittyvät mahdollisuudet eivät ole pysyvydeltään ja laajuudeltaan sama asia kuin osallisuutta takaavat oikeudet. Sosiaalisten investointien ja mahdollisuuksien tasa-arvon haasteet limittyvät hyvinvointiyhteiskunnan ydinpalveluihin, perhe-elämän valmiuksiin sekä koulutusjärjestelmien toimivuuteen, työmarkkinarakenteisiin ja työvoiman kysynnän tarpeisiin.

Lisäksi työelämän rakenteissa ja työmarkkinarakenteissa tapahtuneet muutokset ovat synnyttäneet uudenlaisia epätasa-arvon jakoja, jolloin osaaikatyö ja epätyypilliset työsuhteet eivät ole riittäneet toimeentuloon, mikä palauttaa tarpeen täydentää ansiotyöllä saatavaa toimeentuloa. Tämä merkitsisi sosiaalipolitiikan arvokeskiön palauttamista ja oikeusperustaisen sosiaalisen kansalaisuuden pilarin mukaan ottamista työelämän jakojen sovittelussa yhteiskuntaosallisuuden toteutumiseksi.

Toisaalta pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin on myös kehityttävä toimintaympäristön muutoksessa. Oikeusperustaisen sosiaalisen kansalaisuuden mallin periaatteellinen vahvuus on vanhojen sosiaalisten riskien tor-

junnassa, jolloin osallisuus on toimeentuloturvan puolelta taattu eri elämän olosuhteissa kuten työttömyyden, sairauden ja eläköitymisen varalta. Sosiaalista kansalaisuutta ei tulisi nähdä asemaperustastaan huolimatta liian stabiilina, vaan myös kehittyvänä prosessina. Haasteena on ulottaa oikeuden ja tasa-arvon periaate myös sosiaalisen kansalaisuuden tavoitteeseen eli yhteisön täysjäsenyyden ja osallisuuden toteutumiseen. Marshall niin ikään näki esimerkiksi kouluttautumisen ja sosiaalisen nousun mahdollisuuden kohdalla sosiaalisen kansalaisuuden prosessinomaisuuden.

Aktiivisen hyvinvointivaltion etu kehittyvänä mallina on siinä, että se ottaa huomioon yksilön aktivoitumiseen ja sosiaaliseen investointiin liittyvät seikat uusina sosiaalisina riskeinä samalla, kun malli pitää kiinni passiivisesta sosiaaliturvasta ilman stigmatisointia. Lisäksi yksilövastuun huomioimisen ohella mallin etu on yhteisvastuullisuudessa ja kollektiivisissa työvoimapolitiittisissa ratkaisuisa, mikä lisää julkisen sektorin monialaisia mahdollisuuksia ratkaista työelämän ja työmarkkinarakenteisiin liittyviä jakohaasteita.

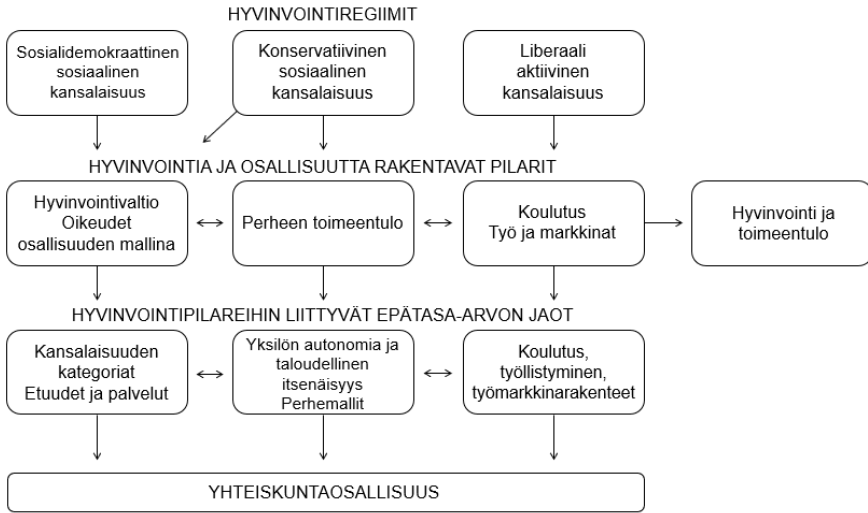
Uusliberalismi ja kolmannen tien politiikka tarttuvat painokkaammin uusien sosiaalisten riskien torjumiseen, jolloin kouluttautuminen, sosiaaliset investoinnit ja työllistyminen nousevat yhteiskuntaosallisuuden ratkaisumalleiksi. Uusi toimintaympäristö ei merkitse kuitenkaan vanhojen sosiaalisten riskien kuten julkisen terveydenhuollon, sosiaalisten tukien ja eläke-etujen katoamista. Eurooppa 2020 -strategian tavoite köyhyyden torjumiseksi nousee niin ikään talouselämän kriteereistä ja strategian prioriteeteista, jolloin työllistyminen muodostuu keskeiseksi ratkaisumalliksi syrjäytymisen ja toimeentuloköyhyyden torjunnassa. Varsinkin laajan köyhyysongelman olemassaolo unionissa osoittaa kuitenkin sosiaalisten investointien riittämättömyyden sosiaalipolitiikalle ja samalla laajan yhteiskuntaosallisuuden toteuttamiselle.

Uusliberaali ja kolmannen tien inkluusiomallit sisältävät tiettyjen yhtäläisyyksien ohella omat korostuksensa. Molemmat mallit korostavat yksilövastuuta ja ansiotyön toimeentulomallia, jolloin edunsaanti stigmatisoituu. Toisaalta Blairin hallituksen aikainen julkisten menojen kasvu sosiaaliturvaan, terveyteen ja koulutukseen sijoittaa kolmannen tien mallin unionin rajoittavan politiikan ja uusliberalismin marginaalisen politiikan välimaastoon. Tämän ohella Blairin politiikka lähti aktivoimaan ja vastuuttamaan valtiota, kun taas esimerkiksi Cameronin oikeistopolitiikka ajoi retoriikallaan yhteiskunnan (*Big Society*) mahdollisuuksia hyvinvoinnin tuottamiseksi, mutta hänen hallituspolitiikkansa käytännössä painotti yksilövastuun ja toiminnan merkitystä. Kolmannen tien ja Euroopan sosiaalinen malli poikkeavat uusliberalismista siinä, että sosiaaliset investoinnit edellyttävät käytännön tasolla julkiselta sektorilta vastuun ottamista. Uusliberalismi nojaa painokkaammin yksilön oikeuksiin, vapauksiin ja vastuuseen. Lisäksi oikeuksien ja velvollisuuksien uudelleensovittaminen merkitsee kolmannen tien politiikassa vastikkeellisuuden lisäämistä sosiaalisten etujen ja palveluiden saamiseksi.

Teoreettisen keskustelun yhteenvedona totean, että yhteiskuntaosallisuutta ei voida rakentaa muuntuneessa toimintaympäristössä ja yhteiskunnassa ainoastaan yhden hyvinvointipilarin varaan. Sosiaalisen kansalaisuuden ja perinteisen hyvinvointivaltion kehittämisessä on otettava enemmän huomioon yksilöllistyminen, uudet sosiaaliset riskit ja sosiaalisten investointien osallistava vaikutus. Perherakenteiden sovittelussa on huomioitava, että tasa-arvo merkitsee erilaisten perhemallien ja elämäntilanteiden huomioimista. Nykyinen osallisuudesta käytävä keskustelu myös osoittaa, että sosiaaliset investoinnit ja ansiotyön toimeentulomalli ovat riittämättömiä sosiaalipolitiikalle, ja ne eivät yksin johda laajaan osallisuuden toteutumiseen. Työttömyyden ja matalapalkkaisuuden takia osa väestöstä on vaarassa syrjäytyä ja jäädä yhteiskunnan marginaaliin. Näin ollen työttömyyttä, vähävaraisuutta ja muita sosiaalisia riskejä tulisi hoitaa myös kollektiivisilla ratkaisuilla, jotka omalta osaltaan rakentavat sosiaalista kansalaisuutta.

Tässä tutkimuksessa väitän, että yhteiskuntaosallisuuden kokonaisvaltainen toteutuminen edellyttää sitä, että osallisuuspolitiikan keinoilla ja tavoitteilla tulee olla riittävän laaja ja sovitettu arvopohja. Tämä merkitsee teoriakeskustelussa komissaari Diamantopouloun esittelemää talouden, työllisyyden ja sosiaalipolitiikan välisen politiikkakolmion tasa-arvoisempaa toteutumista (Vandenbroucke 2001, 16). Marshallin teorian kannalta kyse on tasa-arvon ja markkinatalouden välisen kompromissin sovittelun tarkistamisesta. Hyvinvointivaltiokeskustelun osalta voidaan puhua tässä yhteydessä sosiaalipolitiikan arvokeskiön palauttamisesta. Riittävän osallisuuden arvoja periaateperustan ohella väitän, että laajan yhteiskuntaosallisuuden tavoittelussa tulisi kiinnittää laajempaa huomiota hyvinvointipilarien ja niihin liittyvien jakojen yhteensovittamisen monialaisempaan työstämiseen. Tätä kokonaisasetelmaa havainnollistan kuviossa kolme.

Kuvio 3. Yhteiskuntaosallisuutta rakentavat hyvinvointipilarit ja epätasa-arvon jaot



Marshallin kansalaisuuden teoria ja Esping-Andersenin regiimiteoria toimivat siis tutkimukseni lähtöteorioina, jotka yhä kehystävät nykyistä yhteiskuntaosallisuudesta käytävää keskustelua. Nykyisen osallisuuskeskustelun pohjalta tässä tutkimuksessa luodaan teoreettiset mallit, jotka ohjaavina trajektoreina uusintavat, haastavat ja suuntaavat lähtöteorioiden rakentamaa osallisuuspolitiikkaa. Sosiaalisen kansalaisuuden rekonstruktiossa pyrin täydentämään Marshallin teorian empiirisiä, kategorisia ja määritelmällisiä puutteita. Uusliberalistinen aktiivista yksilövastuuta korostava malli muodostaa perinteistä hyvinvointivaltiota haastavan position. EU:n edustama Euroopan sosiaalinen malli ja sitä työstävä työllisyysstrategiaprosessi puolestaan stimuloivat osallisuuskeskusteluun liittyvää ideologista merkityskamppailua lähtöteorioiden ja kehittävien teoreettisten mallien välillä. Kolmannen tien politiikan yhteydet ilmenevät näiden mallien välillä uusliberalismin yksilövastuun korostuksina ja etuusriippuvuuden moralisointina sekä Euroopan sosiaaliseen malliin liittyvinä sosiaalisina investointeina, etujen vastikkeellistamisena ja maltillisempuna hyvinvoinnin modifikaationa. (kuvio 1, luku 1.)

3 AIEMPI KANSAINVÄLINEN JA KOTIMAINEN TUTKIMUS

Edellisen luvun teoriakeskustelu osoitti, kuinka laajan yhteiskunta-osallisuuden toteutuminen edellyttää riittävää ja perusteltua arvopohjaa sekä hyvinvointipilareiden ja niihin liittyvien jakojen monialaista työstämistä. Tässä luvussa arvioin kansainvälistä ja kotimaista tutkimusta erityisesti siitä näkökulmasta, miten erilaiset muutokset, EU:n työllisyysstrategiaprosessi ja siihen sisältyvä avoin koordinaatio ovat vaikuttaneet politiikan teon tasolla osallisuuden arvoperustan ja hyvinvointipilareiden jäsentymistä. Tämän tarkastelunäkökulman avulla on mahdollista tarkastella, miten politiikan tekemisen prosessit muokkaavat osallisuuskäsitystä. Tässä yhteydessä käyn myös dialogia toimintaa peilaavan teoreettisen ajattelun kanssa.

3.1 KANSAINVÄLINEN TUTKIMUS

Tässä aluvussa tarkastelen työllisyys- ja hyvinvointipolitiikkaa, avoimeen koordinaatiomekanismiin ja osallisuuteen liittyviä kansainvälisiä empiirisiä tutkimuksia. EU-maita koskevassa vertailevassa tarkastelussa käsittely painottuu Pohjoismaihin ja Isoon-Britanniaan, koska oma tutkimukseni käsittelee unionin instituutioiden ohella Suomea ja Isoa-Britanniaa. Aloitan katsaukseni hyvinvointipolitiikasta käytävällä diskursiivisella ja retorisella tutkimuksella. Sen jälkeen tarkastelen työllisyys- ja hyvinvointipolitiikkaan liittyviä konvergoitumista käsitteleviä tutkimuksia ja EU:n jäsenmaita koskevia vertailevia tutkimuksia.

Diskursiivinen ja retorinen tutkimus

Kansainvälinen diskursiivinen ja retorinen tutkimus on osoittanut, kuinka hyvinvointipolitiikasta käydään koko ajan ideologista merkityskamppailua. Edeltävän teorialuvun keskustelu osoitti, miten poliittiset pyrkimykset näkyvät toimijoiden retoriikan käytössä. Unioni on tavoitellut solidaarisuuden ja joustavuuden retoriikalla siirtymistä passiivisesta sosiaalipolitiikasta koulutautumiseen ja työllistymiseen (Pakaslahti 2001, 33–34, 59–60; Palola 2004, 569). Työn ja joustavuuden diskurssitutkimus on puolestaan osoittanut, kuinka joustavuuden käsitteellä on konstruoitu unionin tasolla yksilövastuun mallia, jonka symbolisena ytimenä toimii pikemminkin uusliberalismi kuin hyvinvointivaltioajattelu. Tämä osoittaa, kuinka eurooppalaisen hyvinvointipolitiikan esittämisessä on mahdollisuus kiertää regiimien ideologista perustaa. (Stråth 2000, 21–29.) Heyesin (2011, 642–657; 2013, 71–86) mukaan Euroopan komissio on kuitenkin pyrkinyt joustavuuden strate-

giallaan työvoiman liikkuvuuden ohella myös sosiaalisen inklusion ylläpitämiseen.

Euroopan työllisyysstrategiaa voidaan tutkia myös eastonilaisena politiikan tekemisen prosessina. Tällöin on voitu osoittaa, kuinka strategiaan liittyvä dialogi on omaksuttu retorisena kamppailuna. Suomalaisena esimerkkinä retorisesta kamppailusta on vuoden 1999 kansalliseen ohjelmaan sisältyvä pääministeri Lipposen toteamus, että Suomen hallituksen sosiaalipolitiikan perustuu pohjoismaisen hyvinvointivaltion ylläpitämiseen (Roivas 2004, 32). Tutkimuksen päätavoite oli vertailevan ja monitieteellisen analyysin avulla tarkastella siirtymää tietoyhteiskuntaan työllisyyden ja sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta Suomen ja neljän muun EU-jäsenmaan kohdalla vuosina 1998–2003 (Sjørup 2004a, 1–7). Tutkimustulokset osoittivat, kuinka työllisyysstrategia ei ole jäsentynyt selkeinä modernisaatioaskeleina ja kokonaisvaltaisena uusliberalistisen politiikan läpiajona johtuen lähtökohtaeroista jäsenmaiden välillä. Lisäksi jäsenmailla ilmeni jo aiemmin strategian suuntaista politiikkaa. (Sjørup 2004b, 143–147.) Toisin sanoen kansallisesta politiikasta katsoen hyvinvointiregiimien ideologisen perustan kiertäminen ei ole näyttäytynyt kovinkaan kokonaisvaltaisena.

Yhteiskuntaosallisuustutkimuksen kannalta oleellinen kysymys liittyy myös siihen, mihin teemoihin inklusio ja syrjäytyminen on kytketty. Isoa-Britanniaa koskevan tutkimuksen fokus on New Labourin ja Euroopan unionin rinnakkainen sitoutuminen syrjäytymisen torjuntaan. Sosiaalinen syrjäytyminen tunnistetaan Isossa-Britanniassa köyhyyden yhteydessä, jolloin syrjäytymisen ja köyhyyden tematiikkaa on käytetty samanaikaisesti. Sosiaalinen syrjäytyminen laajempänä käsitteenä ei kuitenkaan rajaudu taloudelliseen köyhyyteen. (Armstrong 2005.)

Tutkimuksessa on viitattu Levitaksen (1998, 41–42) analyysiin New Labourin sosiaalisen syrjäytymisdiskurssin kolmesta poliittisesta merkityksestä. 1) RED: Köyhyys on syrjäytymisen seurausta. Hyvinvointivaltio on avaintoimija syrjäytymisen torjunnassa, mikä merkitsee kansalaisten tasa-arvoa ja uudelleenjakoa liberaalin minimisitoumuksen sijaan. 2) MUD: Syrjäytyminen yhdistetään underclass-kategoriaan, jolla on moraalinen yhteys yksilökäytöksen ja syrjäytymistilan välillä. Syrjäytyminen nähdään enemmän kulttuurisena kuin taloudellisena tai rakenteellisena ongelmana. 3) SID: Inklusioidiskurssin kautta välittyy näkemys työllistymisellä ratkotavasta syrjäytymisestä. Taloudellinen syrjäytyminen korostuu tässä diskurssissa sosiaalisen edellä. Levitas tunnisti kaikki nämä kolme syrjäytymisen diskurssia New Labourin politiikassa ja ajallisesti painotuksen siirtymistä kahteen jälkimmäiseen. (Armstrong 2005, 287–308.) Levitas (1998, 41–42) yhdistää Ison-Britannian kolmannen syrjäytymisdiskurssin (SID) Euroopan unionin diskurssikäsitteeseen. Sama tuli esille jo edellisessä luvun teoriakeskustelussa, joka vahvisti unionin poliittiset pyrkimykset työllistymisellä ratkaistavasta syrjäytymisestä, joka vastaa Ison-Britannian diskurssikäsitteestä (Palola 2007, 23–24, 34–39; Pakaslahti 2001, 62–69; Büchs 2009, 7). Toisaalta Armstrongin tutkimus osoitti, kuinka Ison-Britannian kohdalla unio-

nin uhka on käännettävissä mahdollisuudeksi muutokseen ja näin rikkoa byrokraattiseksi koettu kansallinen politiikka. Toimintasuunnitelmaan liittyvä työskentely ja debatti ovat tuoneet näkyvyyttä sosiaaliselle inklusiolle, mikä on myös tukenut kansallisen ohjelman puolustamista Britanniassa. (Armstrong 2005, 287–308.)

Konvergoitumistutkimus

Konvergoitumistutkimus on käsitellyt sitä, miten EU-tason politiikat ovat vaikuttaneet kansalliseen työllisyyspolitiikkaan. Tässä tutkimuksessa käytetty myötävyys- eli komplianssihypoteesi olettaa Euroopan työllisyysstrategian vaikutuksen jäävän pieneksi, jos institutionaaliseen järjestelmään sisältyvä kansallinen työllisyyspolitiikka on ollut jo aiemmin linjassa strategian kanssa. (Mailand 2008.) Hypoteesin toinen versio korostaa vähemmän instituutioita ja enemmän politikoinnin merkitystä, jolloin strategialla on esimerkiksi Euroopan sosiaalisen rahaston myötä vaikutusta silloin, kun jokin jäsenmaa osallistuu rahaston projekteihin. Tutkimustulokset ovat osoittaneet, että yleisellä tasolla EU:n työllisyysstrategialla oli vuosina 1998–2006 vain rajoitettu vaikutus kansalliseen työllisyyspolitiikkaan, joskin vaikutustaso vaihtelee neljän tarkastellun jäsenmaan välillä. Tutkimuksessa havaittiin, kuinka strategia on vaikuttanut enemmän taloudellisesti riippuvimpien Puolan ja Espanjan kuin Tanskan ja Ison-Britannian kohdalla. Tässä yhteydessä on huomattava, että Tanskassa ja Isossa-Britanniassa instituutiojärjestelmään sisäänrakennettu työllisyyspolitiikka oli varsin yhteensopiva EU:n strategian kanssa jo ennen Amsterdamin (1997) sopimusta. (Mailand 2008, 353–365.)

Konvergoitumista käsittelevissä tutkimuksissa on myös tarkasteltu EU:n työllisyysstrategian avoimen koordinaation vaikutuksia työllisyyteen Isossa-Britanniassa. Tästä tulokulmasta lähestyvä tutkimus vastaavasti osoittaa, kuinka kolmannen tien työkorosteinen köyhyyden torjunta sekä oikeuksien ja velvollisuuksien uudelleensovitus olivat jo linjassa Britannian työllisyysstrategian kanssa. Kuten pohjoismaisten jäsenmaiden ja Alankomaiden kohdalla, aiemman yhteensopivuuden takia harvat muutokset ovat johdettavissa suoraan työllisyysstrategian vaikutukseen. (MacPhail 2010, 364–378.) Dwyerin (2010, 220) mukaan kolmannen tien teorioilla on ollut merkittävä vaikutus eurooppalaisen hyvinvointi- ja työllisyyspolitiikan suuntaamisessa. Tämä selittää osaltaan MacPhailin (2010, 364–378) tutkimuksen havainnon siitä, että työllisyysstrategian toteutuksen painopiste on ollut brittien omilla ohjelmilla, joilla on lähinnä refleктоitu yhteensopivuutta EU:n työllisyysstrategian linjauksiin ja tavoitteisiin.

EU:n 15 jäsenmaata koskevassa tutkimuksessa on tarkasteltu työllistymisen ja sosiaaliturvan suhdetta hyvinvointiregiimeissä 1990-luvun puolesta välistä 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen loppuun (Hussain et al. 2012). Tutkimuksessa tehtiin ero kahden tyyppisen konvergoitumisen välillä. Ensimmäisessä luovutaan jostain osa-alueesta, joka edustaa omalle regiimille ominaista ideaalia mallia. Toisessa tyyppissä osa jäsenmaista ylläpitää

oman regiimimallinsa keskeisiä piirteitä, kun taas toiset maat omaksuvat näitä samoja piirteitä. Analyysissa tutkittiin tarkemmin Pohjoismaiden regiimin kolmea ulottuvuutta, jotka ovat korkea työllisyystaso, korkea tulosuoja ja alhainen köyhyysesiintyvyys työmarkkinoissa tapahtuvissa siirtymissä. Ensimmäisen ulottuvuuden kohdalla on tapahtunut tyypin kaksi konvergoitumista, jossa Pohjoismaat ovat ylläpitäneet korkeaa työllistymisastetta ja muut jäsenmaat ovat kuroneet eroa kiinni. Korkean tulosuojan kohdalla on havaittavissa jonkinasteista konvergoitumista, jossa kasvava yhdenmukaisuus tapahtuu kahden konvergoitumisprosessin yhteisvaikutuksen seurauksena. Tulosuoja on heikentynyt Pohjoismaissa ja vahvistunut esimerkiksi Isossa-Britanniassa. Työmarkkinoiden siirtymissä ilmenevien köyhyyden kohdalla ei ole havaittavissa radikaaleja muutoksia, ja näin ollen regiimiperustaiset erot ovat säilyneet tämän ulottuvuuden kohdalla. (Hussain et al. 2012, 119–142.)

Sosiaalisia investointeja ja riskejä käsittelevä tutkimus puolestaan osoittaa, kuinka Ruotsia lukuun ottamatta ennakoivan tasa-arvon merkitys on vähentynyt varsinkin Pohjoismaissa 2000-luvulla. Lasten ja työikäisten aikuisten osuus näyttää EU-maissa pysyvän vakaana työttömissä perheissä, mikä osoittaa sosiaalisen investoinnin toimeenpanon epäonnistumista. Tämä saattaa johtua siitä, että investoinnit uusien sosiaalisten riskeihin hoitoon voi viedä resursseja tulonjako-ohjelmilta. Toiseksi sosiaalisen investoinnin ajattelumallilla voi olla vaikutusta markkinaistamiseen ja työttömyystuen tason laskemiseen. (Vandenbroucke – Vleminckx 2011, 450–471.) Näissä yhteyksissä on huomioitava, kuinka unionin vaikutusmahdollisuuksilla on keskeinen yhteys sosiaalisiin investointeihin, jotka mukaan muodostavat keskeisen osan työllisyysstrategian aktiivista hyvinvointivaltiomallia. Tutkimuksessa havaittiin inklusion jääneen työllisyysstrategian toiminnallisissa prioriteeteissa sekundaarisiksi tekijäksi. Tutkijat tulivat päätelmisensä siihen tulokseen, että sosiaalisten investointien onnistuminen inklusion parantamiseksi edellyttää tasapainoa investoivan strategian ja suojaavan strategian välillä. (Vandenbroucke – Vleminckx 2011, 450–471.)

Työllisyysstrategian prioriteetit peilaavat myös työllisyysstrategian uutta toimintaympäristöä, jossa käydään kilpailua työmarkkinoista ja työpaikoista, mikä osaltaan jäsentää työllistymisellä toteutettavaa osallisuuspolitiikkaa (Esping-Andersen 2002a, 21–23). Kuten aiemmin todettiin, sosiaalisissa investoinneissa on osaltaan kyse sopeutumisesta jälkiteollisen yhteiskunnan muutokseen ja uusiin sosiaalisiin riskeihin (Taylor-Gooby, 2004, 1–5; Van Vliet – Wang 2015, 613–614; Bonoli 2006, 5–7). Eversin ja Guillemardin mukaan sosiaalinen investointiagenda on muuttanut valtion roolia sekä oikeuksien ja velvollisuuksien uudelleen jäsentymistä. Yhteiskuntaosallisuuden tarkastelua ajatellen kyse on ollut siirtymästä tasa-arvon tavoitteesta aktiivisuutta korostavaan inklusioon. (Evers – Guillemard 2012b, 361–362.)

EU:n 27 jäsenmaata käsittelevä tutkimus puolestaan osoittaa, kuinka perheiden köyhyysongelmaa ei voida ratkaista pelkästään työllistymistä korostavilla ratkaisumalleilla. Tutkimuksessa on tarkasteltu työikäisten tulo-

tasoa, työllisyyttä ja köyhyysriskiä vuosien 2004–2008 aikana. (Cantillon 2011.) Jäsenmaat on jaettu klustereihin regiimityyppien mukaan. Pohjoismaat kuuluivat vauraisiin tasa-arvon maihin ja Iso-Britannia vauraiden epätasa-arvon maiden klusteriin. Tutkimustulokset osoittivat, että vaikka työllisyys ja bruttokansantuote ovat kasvaneet, niin alle köyhyysrajan olevien työkäisten osuus ei ole Irlantia ja Puolaa lukuun ottamatta laskenut. Tutkimus osoittaa perherakenteiden ja uusien sosiaalisten riskien välisen haasteen. Rakenteellinen haaste näkyy köyhyysriskissä elävien osalta yksinhuoltajaperheiden osuuden kasvuna, kun taas rakenne on pysynyt samana muun muassa köyhien työtätekevien perheiden, työttömien ja suurperheiden kohdalla. (Cantillon 2011, 432–449.) Dwyer (2010, 116–119) pitääkin yksinhuoltajaperheisiin liittyviä toimeentulon haasteita merkkinä epätasa-arvon jaosta perhemallien välillä.

Kyseinen EU:n 27 jäsenmaata käsittelevä tutkimus osoitti, että työllistyminen on kohdistunut pääosin niihin perheisiin, jossa yksi tai useampi perheenjäsen on ollut jo aiemmin työssä. Sen sijaan työllisyyden kasvu on hyödyttänyt työttömiä perheitä vain marginaalisesti samalla kun heikosti työllistyvien talouksien köyhyysriski on kasvanut. Tämä havainto on linjassa ns. polarisaatiohypoteesin kanssa. Hypoteesin mukaan siirrot yhden ansaitsijan perheestä kahden ansaitsijan perheeseen kasvattavat yleisellä tasolla suhteellisia köyhyyslukuja. Tutkimus osoittaa hyvinvointivaltion Matteusvaikutuksen, jossa keskiluokkaiset ovat sosiaalisten palveluiden ja etujen päähyötyjäryhmä⁴. Esimerkiksi matalan koulutustason perheet käyttävät vähemmän kodinhoidon tuen palveluita, koska toinen vanhemmista ei olisi tuolloin työssä. (Cantillon 2011, 432–449.)

Tässä suhteessa tutkimus osoittaa tukijärjestelmien heikkouden myös pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden kohdalla, mikä on mielenkiintoista ajatellen lopputuloksen tasa-arvon tavoittelua sosialidemokraattisen regiimin ominaispiirteenä. Toisaalta naisten korkea työllisyysaste selittää, miksi köyhyys on matalampaa Pohjoismaissa kuin muualla Manner-Euroopassa (Cantillon 2011, 432–449). Tutkimustulos osoittaa, että työllistymisellä ei ratkaista kokonaisvaltaisemmin perheiden köyhyysongelmaa. Osallisuuden vahvistaminen edellyttää siis hyvinvointipilarien yhteensovittamista ja sosiaaliturvajärjestelmien kehittämistä (Kuvio 3, 2.5). Karjalainen (2011, 244–247) puhuu vastaavasti siitä, että osallisuus nähtäisiin myös arvona itsessään, jolloin tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden pyrkimyksiä ei ole unohdettu. Betzeltin ja Bothfeldin (2011c, 257–258) mukaan sosiaalisissa oikeuksissa ei ole kyse ainoastaan osallisuudesta taloudellisin keinoin, vaan osallisuuden laajemmasta takaamisesta ja solidaarisuuden vahvistamisesta.

⁴ Merton tunnisti Matteusvaikutuksen käsitteen Nobel-palkinnon saajien haastattelijoiden havainnoista. Arvossa pidetty tutkija saa suuren tunnustuksen tutkimuspanoksestaan, kun taas vähemmän huomioitu tutkija saa suhteettoman vähäisen tunnustuksen vastaavasta tutkimuspanoksesta. (Merton 1968, 1–8.) Cantillon viittaa käsitteellä sosiaalisten etujen keskitymiseen vahvemmille osapuolille.

Edellä viittaamani kansainvälinen tutkimus osoittaa ideologisen haasteen ja prioriteettimuutoksen vaikutukset osallisuuden arvoperustan ja hyvinvointipilareiden uudelleen järjestäytymisessä. Tämä muutos näkyy työllistymisen ja sosiaalisten investointien uusina korostuksina unionin ja jäsenmaiden osallisuuspolitiikassa. Seuraavassa käsittelem vertailevia tutkimuksia, jotka ovat tarkastelleet unionin vaikutusmahdollisuuksia jäsenmaiden kansallisten instituutioiden toiminnassa. Büchsin mukaan ns. pessimistinen näkökanta on perinteisesti korostanut kansallisten instituutioiden vaikutusvaltaa ja se on kritisoinut olettamusta, jonka mukaan avoin koordinaatio kykenisi ideoiden vaihdolla vaikuttamaan kansalliseen politiikkaan. Tämä tarkoittaisi sitä, että kansallinen hyvinvointipolitiikka säilyy polkuriippuvana avoimesta koordinaatiosta huolimatta. Optiminen kanta puolestaan fokusoi avoimen koordinaation vaikutusmahdollisuuksiin kansallisella tasolla. (Büchs 2009, 1–8.) Kuten edeltävä keskustelu teorialuvussa osoitti, pehmeän oikeuden (*soft law*) käytön myötä laillisen ja institutionaalisen sitoutumisen merkitys vähenee (Ashiagbor 2001, 316–317; Büchs 2009, 3–4).

Vertailevat tutkimukset

Ison-Britannian institutionaalista valtaa käsittelevät tutkimukset osoittavat Euroopan työllisyysstrategian vaikutuksen sidonnaisuuden maan poliittiseen järjestelmään, joka osoittaa jakoja työllisyys- ja sosiaalipolitiikan välillä (MacPhail 2010, 364–378; Armstrong 2005, 287–308). Esimerkiksi asuntoeduisissa ja työttömyyseduisissa on Isossa-Britanniassa pidätetty valta kansallisvaltion tasolla, kun taas koulutuspolitiikka on pitkälti devolvoitu alueille (Skotlanti, Wales ja Pohjois-Irlanti). Työllisyysstrategia ei ole merkittävästi johtanut Isossa-Britanniassa muutoksiin keskushallinnon intressinmuodotuksen suhteen. Toisaalta kompetenssi sosiaalisen inklusion toteuttamiseen on laajalti devolvoitu Skotlantiin ja Walesiin. (MacPhail 2010, 364–378.) Devolvoidut hallitukset kykenevät myös toimimaan useilla syrjäytymisen torjunnan alueilla (Armstrong 2005, 287–308). Keskushallinnosta katsottuna inklusio on paremmin integroitavissa paikalliserakenteisiin kuin työllisyyspolitiikka (MacPhail 2010, 364–378). Avoimen koordinaation vaikutus näkyy Isossa-Britanniassa kokonaiskuvan parempana hahmottamisena sekä keskus- ja paikallishallinnon yhteyden vahvistumisena. Tämä ei ole kuitenkaan merkinnyt inklusiostrategian kehittämistä kokonaisuutena, ja kansallinen toimintasuunnitelma onkin jäänyt enemmän raportiksi kuin suunnitelmaksi. (Armstrong 2005, 287–308.) Näiden tutkimustulosten mukaan avoimen koordinaation vaikutusta rajoittava instituutioiden vaikutusvalta pätee Ison-Britannian keskushallinnon kohdalla. Toisaalta devolvoiduilla hallituksilla on kompetenssi osallisuuspolitiikan alueilla, mikä avaa näiltä osin mahdollisuuden avoimen koordinaation vaikutusmahdollisuuksiin. (Büchs 2009, 1–8.)

Avoimen koordinaation vaikutusta kansalliseen inklusiostrategiaan analysoiva pohjoismainen tutkimus puolestaan osoitti, että Tanskan ja Ruotsin

kohdalla on yhä vaikea hahmottaa avoimen koordinaation vaikutusta inklusioon. Ruotsi on korjannut ongelmia oman poliittisen traditionsa pohjalta universaalisuusperiaatteella, yksilöllisillä ratkaisuilla ja työttömyyden tulotuella. On kuitenkin huomattava, kuinka matala työttömyys on helpottanut ruotsalaisten hyvinvointivaltioperiaatteiden jatkamista. Unionin inklusioprosessi kohdentuu lähinnä haavoittuneille ryhmille ja valituille tahoille, mikä ei ole yhteensopiva universaalisuusperiaatteen kanssa. (Jacobsson 2005, 126–128.) Nämä tutkimustulokset tukevat MacPhailin (2010, 364–378) havaintoa Ruotsin itsenäisen keskushallintojärjestelmän toiminnan suhteen. Jacobsson osoittaa tutkimuksessaan, kuinka Tanskassa kansallinen suunnitelma nähdään nimenomaan hallituksen dokumenttina ja enemmän raporttina kuin toimintasuunnitelmana. Koordinointiprosessi on tosin auttanut luomaan Tanskassa kokonaiskuvaa riskiryhmistä ensimmäistä kertaa. (Jacobsson 2005, 126–128.)

Avoimen koordinaation vaikutus näkyy Ruotsissa ja Tanskassa kuitenkin haasteena edistää inklusiopolitiikkaa ja tasa-arvoa. Prosessilla on vähintäänkin painevaikutus hallitusten toimiin, koska niiden on puolustauduttava varsinkin silloin, kun normit jäävät täyttymättä. Keskushallintopainotteinen politiikka näkyy molemmissa maissa tarpeena avata prosessia laajemmille toimijoille. Näiden kahden Pohjoismaan kohdalla on myös havaittavissa jännite työllisyys- ja sosiaalipolitiikan välillä, mikä korostaa yhtenäisemmän koordinaation tarvetta strategian ohjauksessa. Jännitteitä on havaittavissa myös konvergoitumispyrkimysten ja kansallisten erojen monimuotoisuuden välillä. Lisäksi ylhäältä alas ohjautuvassa strategiassa on huomioitava, että poliittinen mielipiteen muodostus edellyttää jäsenvaltioiden sisäistä tukea. (Jacobsson 2005, 130–134.) Tutkimus osoittaa, miten kansallisten instituutioiden vahvuus rajoittaa avoimen koordinaation vaikutusmahdollisuuksia, mikä johtaa omaan poliittiseen traditioon pohjautuviin toimintamalleihin. Avoimen koordinaation vaikutus ilmenee pikemminkin poliittisideologisena herätteenä edistää osallisuutta ja tasa-arvoa. (Büchs 2009, 1–8.)

Ruotsin ja Isoa-Britannian määrääaikaistyöntekijöitä käsittelevä hyvinvointireformin tutkimus osoittaa regimien väliset erot ja ajalliset muutokset työllisyyspolitiikan toteuttamisessa. Isossa-Britanniassa valtion interventio on vähäinen ja työllisyyttä koordinoidaan paikallisesti. Joustavuus on näkynyt epäsäännöllisten työsuhteiden kasvuna. Pohjoismaisen regiimin piirre ilmenee Ruotsin kohdalla valtion interventiona työmarkkinoilla ja työolosuhteiden säätelyllä. Toisaalta politiikan muutos Ruotsissa näkyy markkinaarvojen omaksumisena julkisissa instituutioissa ja yksilön vastuuttamisena. Regiimipositiot ja julkisten instituutioiden vaikutusvalta näkyvät molempien maiden kohdalla regiimeille ominaisina institutionaalisina perusrakenteina, joilla työllisyyspolitiikkaa ohjataan. Toisaalta muutos näkyy Ruotsissa uusina hallintamuotoina. (Garsten – Turtinen 2000, 161–196.) Ideologiselta tarkoituspäältä nämä hallintatavat myötäilevät uusliberalismia ja kolmannen tien ajattelua (Saastamoinen 2006, 61–79; 2010, 230–238, 246–251). Näin tutkimus osoittaa institutionaalisen vaikutusvallan työllisyyspolitiikan

perusrakenteiden osalta, mutta regiimille ulkopuolisten vaikutteiden omaksuminen on ollut mahdollista uusien hallintatapojen omaksumisen myötä (Büch 2009, 1–8).

Aktiivista hyvinvointivaltiota koskeva reformitutkimus voidaan jakaa niihin, jotka liittyvät sosiaalipoliittisten ohjelmien sisältökysymyksiin ja niihin, joissa tutkitaan reformiprosesseja, joissa jälleenrakennetaan toimintamalleja. Muodolliset reformit vaikuttavat ydintehtäviin ja palveluihin, kun taas operationaaliset reformit vaikuttavat toimijoihin, jotka osallistuvat esimerkiksi palveluiden tuottamiseen ja ovat osana toimintasuhteiden rakenteita. Ensimmäinen tutkimussuunta on osoittanut muodollisten reformien merkityksen, koska ne luovat tarpeen ja paineen toiminnallisille reformeille. Operationaalisia reformeja ei voida täysin ymmärtää ilman niiden yhteyttä aktiivisen hyvinvointivaltion avainpiirteisiin. (Van Berkel 2009, 17–34.)

Jälkimmäistä reformitutkimussuuntaa edustava tutkimus on tarkastellut tulosuojan ja aktivointiohjelman tuottamistapoja (Berkel 2009). Saksaa, Isoa-Britanniaa, Tanskaa ja Alankomaita käsittävä vertaileva tutkimus osoittaa, että hyvinvointivaltio ei automaattisesti tuota toimeenpanotasolla uusia toimintamuotoja. Hyvinvointivaltion aktivointi saa eri muotoja EU:n jäsenvaltioissa, joissa aktivointi ja tulotukien kasvava ehdollistaminen vaikuttaa olevan yleinen kehityssuunta. Yhteisiä toimintatavoitteita voidaan kuitenkin toteuttaa hyvinvointiregiimille ominaisella strategialla, jolloin operationaalisia reformeja voidaan toteuttaa hajauttamalla tai jälleensääntämällä, sääntelyn purkamisella tai jälleensäätelyllä, markkinaistamisella tai markkinaistamisen purkamisella. (Van Berkel 2009, 17–34.) Tutkimus osoittaa tietynlaisen institutionaalisen tilan toteuttaa unionin yhteisiä tavoitteita myös regiimille ominaisella tavalla. Toisaalta Berkelin operationaalisia reformeja käsittelevä tutkimus kohdentuu toimeenpanotasoon ja toimijoihin, jolloin institutionaalisen perusrakenteiden tarkastelu edellyttäisi myös muodollisia reformeja käsittelevää tutkimusta, joka kohdentuu hyvinvointivaltion avainpiirteisiin ja ydintehtäviin.

Perheiden elämänkulkua jäsentävä tutkimus antaa samansuuntaisia tuloksia institutionaalisen tilan käytön ja regiimeille ominaisten toimintatapojen suhteen. Unionin jäsenmaat mallintavat regiimejään erilaisilla työllisyysstrategioilla. Skandinaavimaiden ominaispiirre näkyy yhdistetyssä strategiassa, jossa työllisyyden lisäämisen ohella toimii pohjoismaisella regiimille ominainen köyhyyttä ehkäisevä perhepolitiikka sekä koulutustasoa ja työelämänlaatua kehittävä investointipolitiikka. Ison-Britannian mallissa taas lisätään etuja ja tuloja ansiotyöllä saavutettavaan hyvinvointiin. (Esping-Andersen 2002b, 26–67.) Hemerijck on toisaalta osoittanut regiimikohtaiset haasteet ja samalla konvergoitumisen painekohdat Euroopan sosiaalisen mallin muutoshasteeseen vastaamisessa. Pohjoismailla on paine leikata julkista sektoria ja yksityistää palveluja, kun taas Ison-Britannian haasteena on kasvava epätasa-arvo ja köyhyys myös työssä käyvien kohdalla. (Hemerijck 2002, 184–186.)

Kolmea Skandinavian maata käsittelevä vertaileva tutkimus puolestaan tuo esiin formaalin kansalaisuuden merkityksen yhteiskuntaan kiinnittymisessä (Midtbøen 2015). Tutkimus osoittaa kansalaisuuden saamisen ehdot, jotka koskevat tulomaan kielen oppimista, yhteiskunnan tuntemusta ja asumisvelvoitetta. Näiden ehtojen täyttämiseen ilmenee huomattaviakin eroja maiden välillä. Esimerkiksi minimiasumisvelvoite vaihtelee Ruotsin viidestä Norjan seitsemään ja Tanskan yhdeksään vuoteen. Tanskassa testataan kansalaisuuden saamiseksi kielitaidon ja yhteiskuntatietojen osaaminen koesuorituksella, kun taas Ruotsissa ei vastaavaa käytäntöä ole, ja Norjassa nämä taidot osoitetaan välillisesti kouluttautumisen avulla. Tutkimus osoittaa siis, kuinka yhteiskuntaelämään sisälle pääsemiseen liittyy ehtolauseita, koska formaalin kansalaisuuden tarkoitus on nimenomaan hyvä integroituminen yhteiskuntaan. Mielenkiintoinen ero näiden maiden välillä näkyy siinä, että kansalaisuuden saaminen nähdään Ruotsissa välineenä yhteiskuntaan integroitumiseen, kun taas Tanskassa se on palkinto jo suoritetusta integroitumisesta. (Midtbøen 2015, 1–15.)

Midtbøenin tutkimus on institutionaalisen vaikutusvallan tarkastelun kannalta mielenkiintoinen, koska muodollinen kansalaisuus edustaa perusinstituutiota valtion sisällä. Formaali kansalaisuus edustaa pysyvää instituutiota, joka asettaa tiettyjä ehtoja substantiaalisen kansalaisuuden ja hyvän integroitumisen toteutumisen suhteen. Lisäksi on huomattava, että muodollinen kansalaisuus antaa kokonaisvaltaiset poliittiset kansalaisoikeudet esimerkiksi valtiollisten vaalien suhteen. Näin ollen Marshallin (1964, 71–72, 84) teoriassa esitetty kansalaisuuden asema on merkityksellinen myös formaalille ja poliittiselle kansalaisuudelle. Näin ollen aikaisemmin teorialuvussa esitetty Brubakerin (1989, 3–22) ehdotus formaalin ja substantiaalisen kansalaisuuden eriyttämisestä ei näytä tämän tutkimuksen valossa täysin realistiselta ei-kansalaisen yhdenvertaisen yhteiskuntaosallisuuden toteutumisen kannalta.

3.2 KOTIMAINEN TUTKIMUS

Kansainvälinen konvergoitumista käsittelevä tutkimus osoittaa Ison-Britannian ohella Pohjoismaiden aikaisemman politiikan yhteensopivuuden unionin työllisyysstrategian linjauksiin. Tässä tutkimussuunnassa on myös tarkasteltu strategian vaikutusta kansalliseen työllisyyspolitiikkaan ja osallisuuden jäsentymiseen. Kansainvälisessä vertailevassa tutkimuksessa on vastaavasti käsitelty unionin vaikutusmahdollisuuksia kansallisten instituutioiden toimintaan. Edellä mainitut yhteydet antavat perusteet tarkastella tässä alaluvussa unionin vaikutusmahdollisuuksien yhteyttä hyvinvointireformeja, työvoimapolitiikkaa ja kansalaisuutta käsittelevässä kotimaisessa tutkimuksessa. Aloitan katsaukseni hyvinvointipolitiikasta käytävällä diskursiivisella ja retorisella tutkimuksella.

Diskursiivinen ja retorinen tutkimus

Kotimainen diskursiivinen tutkimus puolestaan on osoittanut, kuinka unionin työllisyysstrategiaprosessilla luotiin dialogin omainen tila, joka on antanut mahdollisuuden eurooppalaisen hyvinvointipolitiikan esittämiselle ja ideologiselle kamppailulle. Palola (2004) on tutkinut Euroopan sosiaalista mallia poliittisena projektina, jossa komissio pyrkii saamaan eurooppalaisen otteen hyvinvoinnin modernisaatiosta. Eurooppalaista hyvinvointipolitiikkaa konstruoidaan välitilassa, jossa on tilaa pitää kiinni vanhoista poliittisista perusteista ja toisaalta uudistaa politiikkaa jonkinlaisena väistämättömänä edistysaskeleena. Komission mallipuheella tavoitellaan jäsenmaiden regiimien konvergoitumista. Tähän prosessiin kuuluu uusien käsitteiden esiintuominen, eron tekeminen vanhaan terminologiaan ja tilan antaminen monitulkintaisuudelle. (Palola 2004, 569–582.) Tutkimus osoittaa, kuinka unionin vaikutusmahdollisuuksissa on kyse myös ideologisista merkityksenannoista ja avoimen koordinaation mahdollistamasta puhetilasta. Kuten jo teorialuvun keskustelussa todettiin, avoimella koordinaatiolla voidaan kiertää kompetenssivaje institutionaalisen vallankäytön suhteen (Pakaslahti 2001, 184–187; Palola 2007, 37–39; Büchs 2009, 8).

Unionin työllisyyspoliittisten dokumenttien retoriikan muutosta vuosina 1974–2002 käsittelevä tutkimus on osoittanut arvomuutoksen ja ideologisen siirtymän keynesiläisestä hyvinvointivaltiosta uusliberalismiin (Salin 2007). 1970-luvulla unioni käytti vahvasti keynesiläistä retoriikkaa, joka ilmenee oikeudenmukaisuuden ja täystyöllisyyden korostuksina. Hyvinvointivaltion ja sosiaaliturvan kehittäminen olivat vielä 1980-luvulla suosiossa, mutta samalla niitä kritisoitiin laajoista julkisista menoista ja ratkaisemattomasta köyhyysongelmasta. 1990-luvulla retoriikka sisälsi jo kasvavaa kritiikkiä väärää hyvinvointipolitiikkaa kohtaan ja uudistuksen välttämättömyyttä korostavaa painotusta. Uusliberalismin eetoksella korostettiin yksilövastuuta omasta hyvinvoinnistaan. Hyvinvointivaltion puolustuksen vastadiskurssi ilmeni kriittisenä puheena, jossa veroalennusten myötä työntekijöitä on alettu käyttää hyväksi sosiaalisessa polkumyynnissä. 1990-luvun retorinen muutos ilmeni Suomessa työnteon, aktiivoinnin ja sosiaaliturvan vastikkeellisuuden painotuksina. Tutkimustulokset ovat yhdensuuntaisia Julkusen (2003) tutkimuksen havainnon kanssa: mentaalinen muutos on näkynyt uusliberalismin ideologian omaksumisena. (Salin 2007, 35–48.)

Suomalaisten hyvinvointireformien tutkimus

Suomalaisia sosiaalireformeja käsittelevä tutkimus on osoittanut, että Suomien kehittyneiden demokratioiden ohella on tavoitellut jälkiekspansivistta hyvinvointivaltioregimiä ja työmarkkinoiden joustavoittamista (Julkunen 2003, 73–80). Hänninen (1998, 249) on jäsentänyt suomalaisen kehitysprosessin nelivaiheisena reformaationa, johon kuuluivat taloudellinen yhdenytyminen, julkisen sektorin kaventaminen, työmarkkinoiden joustavoittaminen ja sääntelyn purkaminen sekä haavoittuneita ryhmiä uhkaava sosiaali-

turvan kannustimien vahvistaminen. Myös Saari (2001, 100) totesi vuositu-
hannen alussa:

Sosiaalipolitiikan aktivoitumisen myötä kansalaisuuden, sosiaalisten
oikeuksien ja palkkatyön väliset suhteet rakenteistuivat uudelleen 1990-
luvulla.

Saaren havainto on tutkimukseni tarkastelunäkökulman kannalta mielen-
kiintoinen. Työni teorialuvussa mainittujen hyvinvointipilarien väliset suh-
teet jäsentyivät uudelleen, mikä merkitsee myös Marshallin kompromissi-
asetelman muutosta sosiaalisen kansalaisuuden tasa-arvon ja markkinata-
louden välillä (Kuvio 3, 2.5). Julkusen mukaan sosiaalipolitiikan institutio-
naaliset rakenteet eivät ole kuitenkaan Suomen kohdalla muuttuneet, vaikka
uudenlainen karsintapolitiikka on tullut mahdolliseksi. Poliittinen suun-
nanmuutos ei perustu yksin jälkiteollisen rakennemuutoksen välttämättö-
myysajatteluun. Kysymys on monien tekijöiden yhteisvaikutuksesta, jossa on
otettava huomioon globalisaatiokehityksen ohella myös poliittisten ideolo-
gioiden painoarvo. (Julkunen 2003, 73–80.) Rosen (1999, 72) mukaan ny-
kyiset valtiolliset rationaliteetit ja johtamistavat tuovat väistämättä muka-
naan panostusta poliittiseen ajatteluun. Uusinstitutionalismi puolestaan pai-
nottaa poliittisten rakenteiden merkitystä, jolloin anglosaksisen mallin voi-
daan olettaa antavan enemmän liikkumatilaa leikkauspolitiikalle kuin poh-
joismaisen mallin. Epäsuosittu karsintapolitiikka on kuitenkin ollut Suomes-
sa mahdollista, vaikka maan instituutioiden toimintatavat poikkeavat anglo-
saksisesta mallista. 1990-luvun loppupuolella uuden hyvinvointiregiimin
uudelleenrakentamisen yhteydessä vallitsi Suomessa parlamentaarinen ja
korporatiivinen konsensus, joka mahdollisti epäsuositun politiikan. (Julku-
nen 2003, 77–79.)

Mailandin (2008, 353–365) esittämän komplianssihypoteesin mukaan
työllisyysstrategian vaikutukset jäävät pienemmäksi, jos institutionaaliseen
järjestelmään sisältyvä kansallinen työllisyyspolitiikka on ollut jo aiemmin
linjassa strategian kanssa. Kansallisten instituutioiden vaikutusvalta ei ole
kuitenkaan Suomen kohdalla merkinnyt Büchsin (2009) esittämän pessimis-
tisen olettamuksen toteutumista, jonka mukaan hyvinvointipolitiikka olisi
jatkonut polkuriippuvana. Toisaalta kotimainen tutkimus (Salin 2007 ja Jul-
kunen 2003) osoittaa, kuinka muutos on perustunut hyvinvointireformien
ohella kansalliseen poliittiseen konsensukseen, jolloin kysymys pikemminkin
yhdenmukaisuudesta unionin linjauksiin kuin optimistisen näkökannan
olettamasta avoimen koordinaation yksiselitteisestä vaikutuksesta.

Hyvinvointiajattelun muutosta on tarkasteltu myös Suomen hallitusoh-
jelmia (1979–2014) käsittelevässä tutkimuksessa. Hyvinvointia koskeva ajat-
telu muuttui Lipposen hallitusten aikana, jolloin molemmat sekä tasa-
arvoajattelu että uusliberaali ajattelu ilmenivät hyvinvoinnin määräyksissä,
ja päärationaalisuutena toimivat myös globaali kilpailukyky, talouskasvu ja
työn kannustavuus. (Saarinen et al. 2014, 605–618.) Tämä havainto tukee

Julkusen (2003, 73–80) käsitystä siitä, että hyvinvointipolitiikan muutoksessa on otettava huomioon sekä globalisaatiokehitys että poliittisten ideologioiden vaikutukset. Mielenkiintoinen retorinen ero hallitusten välillä näkyy siinä, että köyhyyspuhe puuttuu vielä Lipposen hallitusten retoriikasta. Kataisen hallituksen kohdalla taas yksilövastuun korostus ilmeni passiivisuushuolena köyhyyspuheen yhteydessä. Saarisen ym. mukaan palkkatyössä tapahtuneet muutokset voidaan nähdä pitkänä kehityskaarena, jossa kilpailukyvyyn ja talouskasvun tavoittelun myötä kansalaista ei nähdä arvona vaan resurssina. Tämä kehityssuunta painottaa näkemystä itsestään huolehtivasta kansalaisesta ja sitä kannustavasta valtiosta. (Saarinen et al. 2014, 605–618.)

Työvoimapolitiikan tutkimus

Työvoimapolitiikkaa käsittelevä tutkimus osoittaa, kuinka Suomessa tapahtuvat muutokset ottavat usein mallia muualta, etenkin Ruotsissa tapahtuneista hyvinvointireformeista (Julkunen 2017). Kososen (1998, 346) mukaan Ruotsin jo 1990-luvulla tapahtuneet uudistukset merkitsivät täystyöllisyyden tavoitteesta tinkimistä, työvelvollisuuden korostusta sekä markkinaperustaisten ja yksityisten vakuutusratkaisujen kehityssuuntaa. Kysymys on siis ollut siirtymisestä 1990-luvun aktiivipolitiikan perinteestä kohti 2000-luvun aktivoivaa politiikkaa (Hemerijck 2013, 166–167). Julkunen (2017, 252–258) tutkimuksessaan kiteyttää, kuinka Ruotsissa liberaalille tai markkinaistavalle mallille ominainen sosiaalipolitiikka vahvistui 1980-luvulta alkaneista reformeista ilmeten muun muassa työ- ja sijoituspalkitsevana eläkepolitiikkana, työttömyys- ja sosiaalietujen kaventamisena, julkisen sektorin markkinamekanismeina ja kilpailutuksena, workfaren kaltaisena aktiivointina sekä tulo- ja terveyserojen kasvuna. Ruotsin reformeja koskeva tutkimus osoittaa yleisellä tasolla samansuuntaisen kehityksen Suomen hyvinvointipolitiikan pitkän kehityskaaren muutosten kanssa, mikä on myös Suomessa merkinnyt sosiaalipolitiikan kaventumista, aktivoivaa työllisyyspolitiikkaa ja yksilövastuun vahvistumista (Saastamoinen 2006; 2010; Kokkonen 2016; Keskitalo 2013; Salin 2007; Hänninen 1998; Karjalainen 2011).

Suomea ja viittä muuta EU-jäsenmaata vertaillut tutkimus tarkasteli vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien osallistavaa työllisyyspolitiikka hanketta (TOHKE) osana Eurooppa 2020 –strategiaa. Tutkimus osoitti työllisyyspolitiikan kahtiajaon sosiaalisiin ihmisoikeuksien ja vastikkeellistamisen linjaan. Näin ollen osallisuus kohdentuu joko yhdenvertaisuuteen tai velvollisuuksiin. Tutkimuksessa päädyttiin siihen, että kahtia jakautuvasta työllisyyspolitiikasta olisi luovuttava. Osallistavien työmarkkinoiden tulisi ajaa vastikkeellistamisen sijaan yhteisvastuullisuutta ja vastuullistamista, jossa pidetään sopimuksista kiinni. Osallistavissa työmarkkinoissa huomio kiinnitettäisiin yksilöllisiin palveluihin, asiakkaan tilanteen ymmärtämiseen, koulutuksen monimuotoisuuteen ja tukitoimien kohdentamiseen heikompiin ryhmiin. (Raivio – Nykänen 2015, 13–14, 118–133.) Sama kahtiajako peilaa myös työllisyys- ja inklusiostrategian välistä painotuseroa unionin politi-

kassa. Vandenbroucke ja Vleminckx (2011, 450–463) ovat arvioineet inklusion jääneen Euroopan työllisyysstrategian toiminnallisissa prioriteeteissa toisarvoiseksi tekijäksi. Tämä prioriteettiasetelma osoittaa myös osallisuutta ylläpitävän arvoperustan heikentymisen.

Kotimaisessa tutkimuksessa on myös tarkasteltu suomalaisen työllisyyspolitiikan ja työvoimapolitiikan kehityssuuntia 1990-luvun lamasta 2000-luvun alkuun saakka (Aho – Arnkil 2008). Työllisyyspolitiikan suunnanmuutosta vastaavasti kuvaa se, kuinka aiemmin aktiivisen ja passiivisen työvoimapolitiikan erottelulla on viitattu passiivisiin sosiaaliturvan ylläpitämisen keinoihin ja työnhakijoiden työllistyvyyden parantamisen aktiivikeinoihin. Myöhemmin aktiivisen työvoimapolitiikan sijaan alettiin puhua aktiivointipolitiikasta. Näin politiikan onnistuminen kohdentuu työttömään: jääkö hän toimenpiteiden seurauksena passiiviseen tilaan vai tapahtuuko hänessä aktivoitumista? Tutkimuksessa todetaan, kuinka 1990-luvun puolivälin aktiivisen työvoimapolitiikan peruslinjaukset ovat säilyneet ja kehityssuuntaa on lähinnä vahvistunut. Suunnanmuutoksen keskeisiä piirteitä ovat olleet sosiaalisten oikeuksien rajaaminen ja vastaavasti velvollisuuksien korostaminen, vastikkeellinen sosiaaliturva sekä kannustus- ja aktiivointipolitiikka. Euroopan työllisyysstrategiassa vastaavasti syrjäytymisen torjunta on periaatteellisesti sijoitettu aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitteisiin. Suomalaisen työvoimapolitiikan ristiriita on ollut työmarkkinoita palvelevien päälinjausten ja sosiaalipolitiikan tavoitteiden välillä. Lisäksi aktiivointia on toteutettu riittämättömällä resursseilla ja tukien vastikkeellisuutta on vahvistettu, vaikka näillä toimilla ei voida merkittävästi ratkaista työttömyyden ongelmaa. (Aho – Arnkil 2008, 46–77.)

Ruotsia ja Tanskaa koskeva tutkimus osoittaa vastaavanlaisen jännitteen työllisyys- ja sosiaalipolitiikan välillä, joten kyse on laajemmasta pohjoismaista hyvinvointimallia kohdanneesta haasteesta (Jacobsson 2005). Työllisyyspoliittisten linjausten ja sosiaalipolitiikan perustavoitteiden yhteensovittamisessa on kyse myös sosiaalipolitiikan aseman heikentymisestä ja samalla osallisuuden arvoperustasta käytävästä merkityskamppailusta silloin, kun talous- ja työllisyyspoliittisia ajattelumalleja ja toimintaperiaatteita sovelletaan sosiaalipolitiikan perustavoitteiden toteuttamiseen (Palola 2004, 569–582; Pakaslahti 2001, 57–69, 171–183).

Sosiaalisen kansalaisuuden tutkimus

Suomen työvoimahallintoreformeja tarkastelevat tutkimukset myös osoittavat, kuinka uudenlaiset hallinnan tekniikan ja vallankäytön muodot työvoimatoimistoiden käytänteissä muokkaavat uudenlaista aktiivisen kansalaisuuden ja osallisuuden mallia (Saastamoinen 2006; 2010). Uusliberalismin ja kolmannen tien vaikutukset näkyivät uusissa hallintamuodoissa yksilövastuun korostuksina ja markkinahenkisinä tulosvastuun malleina. Työttömiin kohdentuva aktiivointipuhe konstruoi yksilövastuuta ja oma-aloitteellisuutta korostavaa kansalaisuutta. Yhteys kolmannen tien politiikkaan näkyy siinä,

että palkkatyö toimii kansalaisuuden keskeisenä päämääränä, mikä merkitsee siirtymää sosiaalisesta kansalaisuudesta aktiiviseen työkansalaisuuteen. (Saastamoinen 2006, 61–79; 2010, 230–238, 246–251.) Ruotsia koskeva tutkimus vastaavasti osoittaa, kuinka politiikan muutos on ilmennyt uusina hallintatapoina, julkisten instituutioiden markkina-arvojen omaksumisena ja yksilön vastuuttamisena (Garsten – Turtinen 2000).

Marshallin kansalaisuuden teorian soveltuvuutta käsittelevä melko tuore väitöstutkimus on puolestaan käsitellyt poliittisessa kansalaisuudessa tapahtuneita muutoksia ja niiden vaikutuksia sosiaalisen kansalaisuuden jäsentymiseen Vanhasen ja Kataisen hallituksen ohjelmissa 2003–2015. Hallitusohjelmien vertailu on oman tutkimusaiheeni kannalta mielenkiintoista, koska työllisyysstrategian kansalliset toimintaohjelmat edustavat nimenomaan hallituspolitiikkaa, jolloin voin verrata tutkimustuloksia varsinkin Kataisen hallituksen osalta Kokkonen (2016) väitöstutkimuksen vastaaviin tuloksiin. Oman tutkimukseni teoreettinen viitekehys ja kohde antavat perusteita käsitellä tätä tutkimusta omana osionaan hieman laajemmin.

Kokkonen (2016) näkee tutkimuksessaan Marshallin kansalaisuuden liberaalina ja asemakorostuksesta huolimatta kehittyvänä kansalaisuutena, joka sisältää siviilikansalaisuuden, poliittisen ja sosiaalisen kansalaisuuden elementit. Hän on myös pohtinut sosiaalisen kansalaisuuden ja yhteiskuntaosallisuuden tavoitteen erottamista hyvinvointivaltion välillisistä tavoitteista sekä vastaavasti osallisuuden erottamista osallistumisen käsitteestä. (Kokkonen 2016, 31–34, 54, 67–76.) Pidän tätä käsitteellistä erottelua toimivana, koska sosiaalisen kansalaisuuden osallisuus itseisarvona on erotettavissa pelkästä osallisuuden välinearvosta.

Tutkimuksessa on jaettu liberaalin kansalaisuuden kategoria sosio-liberaalin, republikaanisen ja libertaarin kansalaisuuden ideologioihin (Kokkonen et al. 2016, 1–22; Kokkonen 2016, 54).⁵ Sosiaaliseen kansalaisuuteen voidaan näin sisällyttää myös liberalismille merkittävät yksilövapauden ja demokratian ihanteet. Tutkimuksessa on erotettu liberalismi käsitteellisesti uusliberalismista, joka suhtautuu kielteisesti valtion interventioon ja sen myötä sosiaaliseen kansalaisuuteen. Liberalismi ei siis toimi välittömänä uhkana hyvinvointivaltiolle, vaan se voi toimia sille liittolaisena tai uhkana. Tämä johtuu siitä, että Kokkonen näkee tutkimuksessaan hyvinvointivaltion ja kansalaisuuden kehittyvänä prosessina, jossa liberalismi voi antaa hyvinvointivaltiolle oikeutuksen ja tarjota sen kehittymiselle suuntaviivoja. Kokkonen tutkimusmenetelmä on käsitehistoriallinen, jolloin käsitteet peilaavat muuntuva yhteiskuntaa ja tulevaisuuden odotushorisonttia. Lisäksi liberalismiin näkökulmaa on perusteltu realismilla; hyvinvointivaltiota koskevat päätökset ovat perusteiltaan poliittisia. (Kokkonen 2016, 41–44; 77–80.)

⁵ Vaikka passiivisen kansalaisuuden ongelma on keskusteltu oikeusperustaisen sosio-liberaalin kansalaisuuden kontekstissa, niin kansalaisuus voi ilmetä passiivisena tai aktiivisena jokaisessa kansalaisluokassa. Aktiivisessa muodossa sosio-liberaali kansalaisuus viittaa työhön, libertaari markkinavapauteen ja republikaani demokratiaan ja omatoimisuuteen. (Hvinden – Johansson 2007b, 216–217; Kokkonen et al. 2016, 4–5.)

Tutkimus osoitti, kuinka Vanhasen hallituksen kansalaisosallistumisen politiikkaohjelman (2007) kohdalla osallisuuden fokusta rakennettiin parlamentaarisen demokratian ajatukselle, jossa korostuu republikaanisen osallistuvan kansalaisuuden merkitys. Tämän tyyppisen kansalaisuuden kehittyminen edellyttää avointa areenaa, joka perustuu politiikan läpinäkyvyydelle, poliittisen toiminnan arviointimahdollisuuksille, elinikäiselle oppimiselle ja aktiivisen kansalaisyhteiskunnan toiminnalle. Republikaaninen osallistuva kansalaisuus tavallaan täydentää sosialidemokraattista kansalaisuutta, koska kansalaisten osallistumisohjelma ei ole ollut ristiriidassa sosiaalisten oikeuksien kanssa. (Kokkonen et al. 2016, 1–22.)

Tutkimustulokset osoittivat Vanhasen hallituksen osallisuuspolitiikan kohdalla sosio-liberaalin ja republikaanisen kansalaisuuden välisen hybridisaation, joka on ainakin arvotasolla jatkunut suomalaisen politiikan teon teemana myöhemminkin. Näiden kahden tyyppin kansalaisuuksien välistä linkkiä pidetään merkittävänä kansalaisten oikeuksien ja velvollisuuksien uudelleen jäsentymisen näkökulmasta, josta käsin muutos on ilmaistu työn velvollisuuden korostuksina. Työorienteisessa politiikassa ei ole ollut kyse vain äskettäisestä muutoksesta, vaan se on ollut myös seurausta 1990-luvun osallistuvan hyvinvointivaltion suunnittelusta. Vanhasen hallituksen politiikka-aloitteet ovat saaneet selkeästi vaikutteita Giddensin kaavailemasta Blairismista. (Kokkonen et al. 2016, 1–22; Giddens 1998, 102–110; Julkunen 2017, 203–208.)

Vaikka aktivointipolitiikka laajentui Kataisen hallituksen aikana, niin tutkimuksessa ei katsottu hallituksen nuorisotakuun edustavan radikaalia muutosta suomalaisen hyvinvointivaltion tai nuorten kansalaisoikeuksien rakenteeseen, koska Kataisen hallitusohjelma pyrki torjumaan myös köyhyyttä, epätasa-arvoa ja syrjäytymistä. Toisaalta hyvinvoinnin ei nähty olevan enää yksin yhteiskunnan vastuulla, mikä ilmensi liikettä sosio-liberaalisesta kansalaisuudesta republikaanisen ja libertaarin kansalaisuuden ideologioiden suuntaan. Tutkimus osoitti osallisuuden käänteen kahdella eri ulottuvuudella. Suomalainen kansalaisuus laajeni kohti republikaanista ja libertaarista kansalaisuuden ideologiaa, mutta samalla myös kutistui velvollisuuden korostuksen myötä kansalaisten sosiaalisten oikeuksien kustannuksella. (Kokkonen et al. 2016, 1–22.)

Hvindenin ja Johanssonin (2007b, 216–217) mukaan Marshallin sosiaalista kansalaisuutta koskevassa muutoksessa on Pohjoismaissa ollut kyse talouden avautumisen ja yksilöllisen autonomian kasvun myötä aktivointireformista, joka on merkinnyt uusitun merkityksen antamista Marshallin sosio-liberaalin kansalaisuuden oikeuksien ja velvollisuuksien väliselle suhteelle. Kokkosen väitöstutkimus (2016) osoitti, kuinka kyse on ollut myös deliberatiivisen demokratian omaksumisen myötä poliittisessa kansalaisuudessa tapahtuneista muutoksista, joilla on ollut asteittainen vaikutus yksilövastuun merkityksen vahvistumiseen sosiaalisessa kansalaisuudessa. Tämä tutkimustulos on mielenkiintoinen ajatellen kansalaisuuden kehittymistä Marshallin teoriassa. Vaikka poliittinen kansalaisuus oikeuksineen toimi edellytyksenä

sosiaalisen kansalaisuuden toteutumiseksi, niin Marshall (1964, 71–74) ei kuitenkaan nähnyt näiden elementtien välistä kehittymistä pelkästään lineaarisena, vaan poliittinen ja sosiaalinen kansalaisuus voivat kehittyä myös päällekkäin. Skandinavian maita koskeva tutkimus puolestaan on osoittanut, kuinka formaali kansalaisuus edustaa vakiintuneempaa instituutiota, joka ei ole yhtä muutosaltis (Midtbøen 2015).

Kokkonen muistuttaa väitöstutkimuksensa päätelmissään Marshallin teorian arvopohjasta ja kovasta ytimeä, joka ilmenee kohtuuttoman epätasa-arvon torjumisena ja ihmisarvon puolustuksena. Marshallin sitoutuminen sosiaaliseen kansalaisuuteen merkitsi perusturvan säilyttämistä, äärimmäisen köyhyyden vastustamista ja huono-osaisten tukemista. Kokkonen toteaa, kuinka Marshallin kansalaisuuden tunnusmerkit ovat kyseenalaistuneet Suomessa viime vuosikymmenten aikana. Vaikka tutkimuksessa on viitattu äärimmäisen huono-osaisuuden lisääntymisen näkymään, niin Kokkonen näkee mahdollisuudet kehittyvässä kansalaisuudessa. Osallisuus voi kiinnittyä politiikkaan, joka vähentää epätasa-arvoa ja edistää sosiaaliliberaalia tasa-arvoa. Toisaalta osallisuuden ideaalia voidaan käyttää yhtä hyvin perusteena republikaanisen tai libertaristisen politiikan ajamiseen. Viimeksi mainitussa osallisuuden mallissa on todettu olevan samankaltaisuuksia uusliberalismin hyvinvointivaltiokritiikin kanssa. (Kokkonen 2016, 77–80.) Tämä havainto tukee Saastamoisen (2010, 232) havaintoa, joka osoittaa uusliberalistisen aktiivisen kansalaisuuden vahvistumisen ja hyvinvointivaltio-kansalaisuuden kritiikin välisen yhteyden.

Työ- ja elinkeinoministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön strategia-asiakirjoja käsittelevä tutkimus puolestaan osoittaa aktiivisen kansalaisuuden vahvistumista uudenlaisessa arvoasetelmassa, jossa osallistuminen, hyvinvointi ja työkyky eivät toimineet prioriteetteina, vaan pikemminkin välineinä talouskasvulle ja globaalille kilpailukyvyille (Närhi – Kokkonen 2014). Tutkimuksessa on analysoitu, kuinka kansalaisten osallistumisen status ja asiakasosallisuus (*user involvement*) on ymmärretty näissä strategioissa. Samoin sosiaali- ja terveysministeriön omavastuuta ja velvoitteita korostava strategia muodosti kuvan välineellisestä sosiaaliturvasta. Sosiaalisten palveluiden riittävyttä perusteltiin strategiassa korkealla työllisyysasteella ja terveellä työvoimalla eli välinearvoilla. Oikeuksien ja velvoitteiden artikulointi kohdentui strategiassa erityisesti nuoriin ja pitkäaikaistyöttömiin. Tutkimus osoitti myös, kuinka työ- ja elinkeinoministeriön strategia muokkasi talousohjaavaa ihmiskäsitystä. Kysymys on näin yhteiskuntaosallisuuden arvope- rustassa tapahtuneesta muutoksesta. (Närhi – Kokkonen 2014, 95–112.) Tämä havainto on selvästi yhdenmukainen Johanssonin ja Hvindenin esittämän kaksoishypoteesin kanssa: Aktiivinen kansalaisuus suunnataan pääasiassa köyhille ja syrjäytyneille. Se merkitsee libertaarina ja republikaanisena kansalaisuutena hyvin integroitunutta kansalaisuutta. (Johansson – Hvinden 2007a, 14.) Närhen ja Kokkonen tutkimuksen pääkritiikki kohdistui siihen, että kaikki eivät voi olla yhtäläisen aktiivisia, jolloin oikeudet ja velvollisuudet eivät johda inklusion toteutumiseen. Kysymys on arvopolitiikas-

ta, jossa talous toimii yhteiskunnan päätavoitteena ja kansalaisen ääni ja etu jäävät pienemmiksi tekijöiksi. (Närhi – Kokkonen 2014, 95–112.)

3.3 PÄÄTELMÄT

Aiempi empiirinen tutkimus osoittaa kokonaisuudessaan muutoksen, jossa osallisuuspolitiikan painopiste on siirtynyt niin Isossa-Britanniassa kuin Pohjoismaissa yksilön aktivoimiseen. Tutkimuksissa on eri näkökulmista tarkasteltu, miten muutos on ollut mahdollinen. Kehityksellä on ollut yhteys Ruotsin ja Suomen hyvinvointivaltioreformeihin, joilla on ollut pitkäkestoinen kehityskaari. Ruotsin 1980-luvulta alkaneiden reformien sisältö oli paljolti samansuuntainen Suomen 1990-luvulle painottuvien reformien kanssa. Kyse on myös hyvinvointivaltion toimintaympäristön muutoksesta, joka on merkinnyt taloudellisen yhdentymisen ja maailmantalouden avautumisen myötä julkisen sektorin kaventamista ja markkinaistamista sekä yksilöä aktivoivaa ja vastuuttavaa työllisyyspolitiikkaa.

Leikkauspolitiikka on toisaalta ollut mahdollista, vaikka institutionaaliset perusrakenteet ovat paljolti säilyneet Suomessa. Kotimainen tutkimus on osoittanut, kuinka poliittinen suunnanmuutos ei ole perustunut pelkästään jälkiteolliseen välttämättömyysajatteluun, vaan globalisaation myötä myös uusien ideologioiden omaksumiseen. Isossa-Britanniassa muutossuunnalla on yhteys Blairin kolmannen tien politiikkaan, joka on ajanut vastaavaa työllistymistä korostavaa hyvinvointiajattelua (*workfare*) sekä jäsentänyt oikeuksien ja velvollisuuksien suhteita uudelleen. Cameronin hallituskauden aikana on tosin leikkauspolitiikan myötä etäännytty Euroopan sosiaalisesta mallista.

Hyvinvointivaltioreformit ovat luoneet perusteita uudenglaiselle hyvinvointipolitiikalle ja samalla osallisuuspolitiikalle. Uusi poliittinen suunta on ollut Isossa-Britanniassa ja Suomessa varsin yhteensopiva Euroopan työllisyysstrategian linjauksille jo ennen Amsterdamin sopimusta. On myös huomattava, että Iso-Britannia on työllisyyspolitiikan kehittämisen johtomaana antanut ideologisia vaikutteita Euroopan sosiaaliselle mallille. Konvergoitumistutkimus onkin osoittanut, kuinka varsinainen työllisyysstrategiaprosessi ei ole jäsentynyt selkeinä yksisuuntaisina modernisaatioaskeleina.

Edellä esittelemäni tutkimukset myös osoittivat, kuinka työllisyysstrategian yhteisiä tavoitteita on voitu toteuttaa regiimien omista painotuksista käsin. Tämä näkyy Pohjoismaissa keskushallintojärjestelmän keskitetynä mallina ja Isossa-Britanniassa keskushallituksen poliittisen mielipiteen itsenäisyytenä sekä pidätettynä valtana työllisyyden, verotuksen ja hyvinvoinnin avainalueilla. Tämän takia tutkimukset eivät osoittaneet merkittävää konvergoitumista regiimijärjestelmien välillä. Kysymys on myös oman poliittisen tradition yhteydestä institutionaaliseen järjestelmään ja toimintatapoihin. Ison-Britannian osallisuuspolitiikan kehitysmahdollisuudet ovat reali-

soituneet pikemminkin devolvoiduilla alueilla, joilla keskushallinnon vaikutusvalta on rajallinen. Avoimen koordinaation kompetenssivajeesta huolimatta työllisyysstrategiaprosessi on muodostanut dialogisen tilan, jossa uni-
onilla on ollut mahdollisuus antaa jäsenmaiden hallituksille hyvinvointi- ja osallisuuspoliittisia impulsseja.

Euroopan työllisyysstrategiaprosessi on myös itsessään toiminut poliittisena areenana taloudellisen ja sosiaalisen diskurssin välissä. Tässä merkityskamppailussa taloudellinen diskurssi on muodostunut johtavaksi ja sosiaalinen jäänyt alisteiseksi. Euroopan työllisyysstrategiaan sisältyvä syrjäytymisen diskurssi ilmenee puheena työllistymisellä ratkaistavasta inklusiosta. Isossa-Britanniassa New Labourin kohdalla todettiin vastaavasti uutta painotusta kyseiseen diskurssiin. Teoreettinen keskustelu myös osoitti, kuinka talousarvojen priorisoiminen johtaa aktiivisen inklusiopolitiikkaan kilpailukyvyyn sekä talouden ja työllisyyden edistämiseksi.

Kansainvälinen tutkimus puolestaan osoitti, kuinka sosiaalisten investointien ja työllisyyden kasvun prioriteetti on vaikuttanut osallisuuden arvo-perustan muutokseen ja hyvinvointipilarien jäsentymiseen. Suomessa vastaava arvomuutos ilmenee uusliberalismista ja kolmannesta tiestä omaksuttuina uusina hallintamuotoina työvoimapalvelun ja ministeriöiden toiminnassa, mikä on vahvistanut aktiivisen kansalaisuuden ja välineellisen osallisuuden mallia. Kansalaisuutta koskeva kotimainen tutkimus myös osoitti siirtymää osallistuvaan republikaaniseen kansalaisuuteen, jonka vahvistamisella on yhteys Vanhasen ja Kataisen hallitusten parlamentaarisen ja deliberaatiivisen avoimen demokratian kehittämissuunnitelmiin. Toisin sanoen muutokset poliittisessa ja sosiaalisessa kansalaisuudessa ovat vahvistaneet aktiivisen osallisuuden mallia.

Aiempi kansainvälinen ja kotimainen tutkimus tukee varsin samansuuntaisesti jo teoreettisessa luvussa esitettyä havaintoa siitä, että työllistymisellä ja sosiaalisilla investoinneilla ei voida tavoittaa laajan osallisuuden toteutumista. EU-jäsenmaiden köyhyyttä koskeva tutkimus on osoittanut, että työllisyyden ja bruttokansantuotteen kasvu ei ole johtanut yleisellä tasolla köyhyyden vähenemiseen. Köyhyyden ongelma on myös yhteydessä perhemallien välisiin jakoihin, jossa varsinkin yksinhuoltajat ovat jääneet epäedullisempaan asemaan. Työllisyyspolitiikan toiminnan keinot ja resurssit ovat täten osoittautuneet riittämättömäksi sosiaalipolitiikan perustavoitteille. Jännite on ilmennyt vaikeasti työllistettäviin kohdistuvissa strategian hankkeissa kaksijakoisena työllisyyspolitiikkana tasa-arvoa ajavan ihmisoikeuslinjan ja velvollisuuksia korostavan vastikkeellistamislinjan välillä.

Tanskaa ja Ruotsia koskeva tutkimus ehdottaa koordinoitumpaa strategista ohjausta työllisyys- ja sosiaalipolitiikan välillä. Myös suomalaisen työvoimapolitiikan haasteena on ollut yhdistää työmarkkinoiden päälinjaukset ja sosiaalipolitiikan tavoitteet. Vaikeasti työllistyviä koskeva kotimainen tutkimus tukee kaksijakoisen työllisyyspolitiikan yhdistämistä, mikä merkitsisi yhteisvastuullisuuden vahvistamista sekä yksilöllisempiä ja monipuolisempia palveluita. Kansainvälinen tutkimus painottaa niin ikään sosiaalisten in-

vestointien ja sosiaalisen suojelun kaksoisstrategian toteuttamista. Kotimainen keskustelu on puolestaan ehdottanut sosiaalipolitiikan arvokeskiön palauttamista, jolloin osallisuutta tuettaisiin kunkin yksilön kohdalla kaikissa olosuhteissa. Näin ollen sosiaalinen perusturva, tasa-arvo ja inkluusio olisivat mukana fokuksessa. Tämä merkitsisi arvojen välistä painotusmuutosta Marshallin kompromississa tasa-arvon ja markkinatalousperiaatteen välillä sekä uudelleen sitoutumista sosiaaliseen kansalaisuuteen.

4 TUTKIMUSONGELMA JA TUTKIMUSKYSYMYKSET

Kuten edellisessä luvussa totesin, aiempi tutkimus on nostanut esiin aktiivisen työllisyyspolitiikan ja inklusiopolitiikan välisen jännitteen, jossa työllistymisen edistäminen ja sosiaaliset investoinnit ovat yksinään riittämättömiä hyvinvointivaltion sosiaalipolitiikan perustavoitteelle ja samalla Marshallin yhteiskuntaosallisuuden ideaalien toteuttamiselle. Osallisuuspolitiikan suunnanmuutosta on tarkasteltu muun muassa hyvinvointivaltion reformeja, konvergoitumista, politiikan teon prosesseja ja diskursiivisen puhevallan käyttöä koskevilla tutkimuksilla. Tutkimustulokset tunnistavat jännitteen työllisyys- ja sosiaalipolitiikan välillä osana hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan arvoperustan heikkenemistä. Tästä huolimatta Eurooppa 2020 -strategiassa on jatkettu inklusiopolitiikan edistämistä liian kapealla sektorilla, jolloin strategia nojaa yksilötasolla henkistä pääomaa kasvattavan sosiaalisen investoinnin ja työllisyyden edistämiseen. Vastaava painotus näkyy suomalaisessa 2010-luvun hallituspolitiikassa välineellisen kansalaisuuden korostuksina. Isossa-Britanniassa aktiivista inklusiopolitiikkaa on puolestaan jäsentänyt Blairin hallituksesta lähtien ansiotyöperustainen hyvinvointiajattelu (*workfare*), oikeuksien ja velvollisuuksien vastavuoroisuus sekä Cameronin hallituskauten aikana yksilön vastuuttamisen korostus ja laajamittainen leikkauspolitiikka.

Teoriakeskustelu viittaa näissä yhteyksissä talous- ja työllisyyspolitiikan korostumiseen Marshallin kompromissin sovittelussa tasa-arvon ja markkinatalousperiaatteen välillä jälkimmäisen eduksi. Aiemman tutkimuksen pohjalta väitän, että laajan integraatitavoitteen saavuttamisessa on kyse riittävästä osallisuuden arvoperustasta, moniulotteisemmasta hyvinvointipilareiden sekä niihin liittyvien vanhojen ja uusien epätasa-arvon jakojen yhteensovittamisesta. Euroopan työllisyysstrategiassa on painokkaasti tartuttu hyvinvointipilareiden ja -jakojen osatekijöihin. Esimerkiksi toimintaympäristön muutoksissa on painotettu työelämän organisatorisia uudistuksia ja yksilön mahdollisuuksia sopeutua muuttuviin työelämän rakenteisiin. Näissä yhteyksissä ei ole kuitenkaan riittävästi tarkasteltu sitä, miten toimintaympäristön muutoksissa tulisi vastata työmarkkinarakenteista nouseviin laajempiin jakohaasteisiin.

Samoin esimerkiksi työn ja perheen yhteensovittamista ei voida ratkaista yksin perhepilarin sisällä. Naisten työllisyyden edistäminen on tasa-arvon kysymyksenä sidoksissa taloudellisen itsenäisyyden ja autonomian ohella sukupuolten välisen segregaaation eli työelämän jakotilanteen ratkaisemiseen. Hyvinvointipilareiden ja -jakojen tarkastelun avulla on mahdollista saada vastauksia yhteiskuntaosallisuuden tasa-arvon moniulotteisesta haasteesta. Työllisyys- ja sosiaalipolitiikan välinen jännite kertoo myös omien positioiden puolustamisesta hallintosektorien välillä, jolloin ei ole päästy

riittävästi keskustelemaan, kuinka sosiaaliperusturvaa ajavaa oikeusperustaista osallisuuden pilaria voisi yhteensovittaa perheen, työn ja koulutuksen pilareihin. Osallisuutta koskevassa keskustelussa olisi vastaavasti syytä pohdita tarkemmin, miten tasa-arvon ja oikeuden periaatteita voisi ajaa myös niin, että ne toteutuvat perhe-, työ- ja koulutuselämässä, jossa on haastavia epätasa-arvon jakoja. Aikaisemmassa tutkimuksessa ei ole laaja-alaisemmin tarkasteltu tällaisen tulokulman avulla osallisuuspolitiikan rakentumista konstruktioina, jossa yhteensovitetään oikeusperustaisen sosiaalisen kansalaisuuden, perheen, työn ja koulutuksen hyvinvointipilareita. Tämän näkökulman avulla on mahdollista tarkastella yhteiskuntaosallisuutta rakentavia konstruktioita pilareiden välisinä kytkentöinä sekä yhteensovittamiseen ja poissulkemiseen liittyvinä inkluusiopoliittisina ratkaisumalleina. (Kuvio 3, 2.5.)

Olen valinnut teoreettisen keskustelun perusteella tarkasteluni kohteeksi kaksi EU:n jäsenmaata, Suomen ja Ison-Britannian. Ensiksi nämä valtiot jakavat yhteistä ja aatteellista hyvinvointivaltioperinnettä, jota ne sovelsivat sodan jälkeisessä työllisyys- ja hyvinvointipolitiikassaan. Isossa-Britanniassa ja Pohjoismaissa alkoi sodan jälkeen hyvinvointivaltion kehityskausi, johon liittyi sosiaalisten oikeuksien ja palveluiden laajeneminen (Therborn 1995, 89–97). Esping-Andersenin regiimiteoria on osoittanut Marshallin sosiaalisen kansalaisuuden ja Ison-Britannian hyvinvointivaltiomallin yhteydet ja erot sosialidemokraattiseen hyvinvointivaltioperinteeseen. Teoria ei osoita vastaavaa yhteyttä konservatiiviseen regiimiin ja myös Marshall teki selkeän eron Ison-Britannian hyvinvointivaltion ja mannereurooppalaisten hyvinvointijärjestelmien välillä. Näin ollen tutkimuksessani ei ole kyse kolmen erilaisia regiimejä edustavan maan välisestä vertailusta, mikä antaa perusteet jättää konservatiivista regiimiä edustava jäsenmaa tarkastelun ulkopuolelle.

Toiseksi, Suomi ja Iso-Britannia edustavat myös kahta erilaista hyvinvointiregiimityyppiä, mikä mahdollistaa käsitteellisesti jäsentyneen vertailun ja parantaa tutkimuksen yleistettävyyttä (Mäkelä 1990, 44–45; Eskola – Suoranta 1998, 65–68). Oman maan tutkiminen tuo lisäarvoa kotimaiselle tutkimukselle ja on huomattava, että aikaisempi vertaileva tutkimus on painottunut Ison-Britannian ja Skandinavian maiden välille, jolloin Suomi on jäänyt vähemmälle tarkastelulle. Kolmanneksi, Marshallin jälkeinen teoreettinen keskustelu osoittaa kolmannen tien ideologiset yhteydet ja eroavaisuudet unionin työllisyys- ja inkluusiopolitiikkaan. Kolmannella tiellä on suora yhteys Blairin hallituspolitiikkaan ja selkeät toiminnalliset ja retoriset vaikutukset Suomen työvoimahallinnon uudistuksiin sekä 1990-luvulla alkaneisiin hyvinvointireformeihin. Näin ollen minulla on mahdollisuus verrata johdantoluvussa esitetyn teoreettisen analyysikehyksen avulla työllisyysstrategian kontekstissa unionin toimijoiden ja kyseisten jäsenmaiden poliittisen ajattelun ideologisia impulsseja, yhteyksiä ja eroavaisuuksia. (Kuvio 1, luku 1.)

Vertaileva tutkimukseni sisältää myös aikavertailuasetelman. Aineistoni liittyvät työllisyysstrategian kahta päävaihetta suuntaavaan käännekohtaan.

Amsterdamin perussopimuksella (1997) täydennettiin Maastrichtin sosiaali-politiittinen pöytäkirja ja Lissabonin sopimuksella (2000) asetettiin kymmen-vuotissuunnitelma, joka jatkui vuoteen 2010 saakka. Olen valinnut tutkimuskohteeksi vuoden 1998 työllisyysstrategiaan sisältyvät asiakirjat, jolloin on mahdollista tutkia prosessin alkuvaihetta. Toinen päävaihe kulminoituu Euroopan talouskriisin jälkeiseen tilaan eli 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen loppuun, jolloin strategia oli uudistettavana. Empiirisen tutkimusaineiston toinen osa muodostuu vuosien 2010–2012 asiakirjoista, jolloin laadittiin toimintaohjelmat vuoteen 2020 saakka. Tämä asetelma antaa mahdollisuuden arvioida käännekohtien poliittisten tarkoituksien ohella strategian kehittymissuuntaa 14 vuoden aikavälillä aina vuodelle 2020 asetettuihin tavoitteisiin asti.

Euroopan työllisyysstrategian avoin koordinaatio perustuu dialogille EU:n keskeisten toimijoiden ja kansallisten ministeriöiden välillä. Tässä tutkimuksessa tarkastelen unionin avaintoimijoiden ja kansallisten ministeriöiden työllisyysstrategian esityksiä. Pysin tämän tutkimusasetelman avulla vastaamaan siihen, miten tarkasteltavat jäsenvaltiot reflektivat regiimipositioistaan käsin EU-toimijoiden osallisuuspolitiikkaan kohdistamia merkityksenantoimpulsseja. Tässä yhteydessä tarkastelen, miten hyvinvointivaltiotraditiosta ja sosiaalisesta kansalaisuudesta nousevaa osallisuuden arvoperustaa on rakennettu tai purettu hyvinvointipilareiden ja niihin liittyvien jakojen yhteensovittamisessa. Tämän vertailukulman avulla on mahdollista myös verrata unionin, Suomen ja Ison-Britannian inkluusiopolitiikkaa sosiaaliseen kansalaisuuteen ja hyvinvointivaltioperiaatteeseen sisältyviin yksilön tosiasiallisen ja koko väestön osallisuuden ideaaleihin. Tarkasteltavien toimijoiden välinen hyvinvointipilareiden yhteensovittamisprosessin tarkastelu ja osallisuuden arvoperustan arvioiminen muodostavat siis tutkimukseeni vertailuasetelman tutkimuskysymyksille.

Ensimmäisessä tutkimuskysymyksessäni (1.a) tarkastelen esityksistä nousevia yhteiskuntaosallisuuden käsityksiä temaattisina konstruktioina. Unionin lähestymistapa strategiassa on temaattinen ja merkityskamppailun tarkastelussa Palonen (1988, 29–37, 100–102) suosittelee temaattista luentaa ja analyysia, joiden avulla voidaan kartoittaa aineiston keskeinen uusi käsitteistö vanhan ohella. Tällöin on kiinnitettävä erityistä huomiota käsitteistöön ja tematiikkaan, koska jäsenvaltiot eivät voi vastauksissaan pitäytyä täysin vanhaan retoriikkaan. Uudet ja uusitut käsitteet osaltaan ehdollistavat ja kehystävät keskustelua, koska ne muodostavat dialogissa yhteisen käsitteistön. (Palola 2007, 23–28; Palonen 1988, 99–101.) Temaattisen analyysin yhteydessä tarkastelen jälkimmäisessä kysymysosiossa (1.b), miten teoreettiset mallit ohjaavat hyvinvointipilareihin ja jakoihin liittyvää tematiikan käyttöä (Kuvio 1, luku 1).

Esittelen tarkemmin menetelmäluvussa Riceourin narratiivista analyysia, jonka ensimmäiseen vaiheeseen sisältyy toimintarakenteellinen analyysi. Aiempi alan tutkimus on painottunut tarkastelemaan työllisyysstrategian ideologisia ja toiminnallisia vaikutuksia kansalliseen poliittiseen järjestel-

mään. Pyrin toisessa tutkimuskysymyksessäni ensin ymmärtämään rakenneanalyysin avulla poliittisen ajattelun ja toiminnan sisäisiä logiikkoja eli millaisesta esiymmärryksestä käsin toimijat jäsentävät toimintarakenteidensa poliittisen ajan suuntaamisen, toiminnan keinot, tavoitteet ja esteet. Toisin sanoen tarkastelen suoran luennan ja käytännön ymmärtämisen avulla osallisuuden jäsentymistä poliittisen toiminnan esiymmärryksestä ja orientaatiosta käsin. Aineisto antaa minulle mahdollisuuden tarkastella myös Euroopan työllisyysstrategiaprosessin aloitevaiheita, johon oletetusti sisältyy myös ideologisia latauksia. Tämän tulokulman avulla on mahdollista tarkastella mahdollisia merkitysmuutoksia kansalaisuuden ja yhteiskuntaosallisuuden osalta politiikan teon syöte- ja konversiovaiheessa sekä verrata tutkimustuloksia aiempaan tutkimukseen, joka on painottunut eastonilaisessa kehikossa politiikkaprosessien tuotos- ja vaikutevaiheisiin (Paloheimo – Wiberg 1996, 131–133).

Ricoeur lähtee narratiivisessa analyysissään siitä, että kertomuksessa voidaan implisiittisesti ilmaista jotain sellaista, mikä ei ole esiymmärryksen pohjalta ilmeistä. Osallisuuteen tähtäävä poliittinen toiminta ei siis ainoastaan näyttäyty tekstissä sellaisenaan, vaan se esitetään. Narratiivisen analyysin avulla pyrin löytämään kolmannessa tutkimuskysymyksessä (3 a) juonentamisen ja kertomuskonstruktioiden avulla implisiittisemmän toiminnan tarkoitusta ja ohjausta jäsentävän poliittisen ajattelun. Samassa yhteydessä tarkastelen poliittisten ajattelumallien ideologista taustaa teoreettisen analyysikehyksen avulla (Kuvio 1, luku 1; taulukko 6, 6.3). Pyrin kolmansien tutkimuskysymysten kohdalla muodostamaan analyysille synteetin eli kertomuksen pääteeman ja syyn, miksi poliittinen kertomus on ylipäättään kerrottu. Osana kertomuksen perusopetusta tarkastelen jälkimmäisen tutkimuskysymyksen (3 b) kohdalla, minkälaiseen inklusiopolitiikan todellisuuskuvaan kertomukset suuntaavat. (Taulukko 1.)

Taulukko 1. Yhteiskuntaosallisuus hyvinvointipilarien ja jakojen konstruktioina

Pilareita ja jakoja konstruoiva tematiikka ja teoreettinen ajattelu	Tutkimuskysymykset 1 a ja b
Esiymmärryksestä nouseva toimintarakenteiden orientaatio pilareita ja jakoja konstruoiville kertomuksille	Tutkimuskysymys 2
Kertomuksen juonesta nouseva poliittinen tarkoitusperä ja suunnananto pilareiden ja jakojen konstruktioille	Tutkimuskysymykset 3 a ja b

Aineistovalinnan myötä tutkimukseni rajautuu lähinnä poliittisen presentatation analyysiin. Tällaisessa jatkuvassa prosessissa olevien ohjelmaluontoisten ja konsensukseen perustuvien strategiaesitysten tarkastelulla ei voida analysoida hyvinvointijärjestelmään kohdistuvia tarkempia sisällöllisiä muutoksia, vaan lähinnä niiden poliittista esittämistä. (Kokkonen et al. 2016, 16–

17.) Tästä rajoituksesta huolimatta tutkimuksessa on mahdollisuus lähestyä presentaation tasolla politiikan sisältökysymyksiä, jotka ilmenevät muun muassa tematiikan käyttönä, poliittisten perusteiden ja normatiivisten käsitysten esittämisenä, sekä ideologisina ajatusvirtoina.

Tutkimuskysymyksenäni ovat:

1.a) Miten Euroopan työllisyysstrategiaan liittyvissä EU-toimijoiden ja kansallisten ministeriöiden esityksissä on käytetty yhteiskuntaosallisuutta kuvaavaa kansalaisuuden ja hyvinvointivaltion, perheen sekä työn ja koulutuksen tematiikkaa?

1.b) Miten EU-toimijoiden merkityksenantoimpulssit sekä lähtöteoriat ja yhteiskuntaosallisuutta kehittävät mallit ohjaavat yhteiskuntaosallisuuden tematiikan käyttöä?

2. Minkälaisia hyvinvointipilareiden ja yhteiskuntaosallisuuden muodostusta orientoivia toiminnan sääntöjä, arvotuksia, tilannekuvauksia, rooleja ja päämääriä, keinoja ja esteitä toiminnan esiymmärryksestä nousee?

3.a) Millaisia ideologisesti arvolatautuneita yhteiskuntaosallisuutta konstruoivia juonellisia kertomuskokonaisuuksia nousee kertomuksista?

3.b) Millaiseen yhteiskuntaosallisuuden todellisuuden kuvaan narraatiot suuntaavat?

5 TUTKIMUSAINEISTO

Eskolan ja Suorannan (1998, 65) mukaan tutkimusasetelmassa on tärkeää, että aineiston keräämistä ohjaa teoreettinen edustettavuus ja viitekehys. Marshallin teorian sosiaalinen kansalaisuus esittää yksilön tosiasiallisen ja koko väestön osallisuuden ideaalit. Sosiaalinen kansalaisuus edustaa hyvinvointivaltion ytimessä tasa-arvon asemaan ja oikeuksiin rakentuvan osallisuuden mallia, joka edellyttää kompromissitilan sovittamista tasa-arvon ja markkinatalousperiaatteen välillä. Eurooppalaiset hyvinvointiregiimit ovat sovitelleet kyseistä kompromissia eri painotuksin ja ehdoin.

Uudemmassa yhteiskuntaosallisuutta käsittelevässä teoreettisessa keskustelussa Marshallin kansalaisuuden teoria ja Esping-Andersenin regiimit toimivat yhä kehystävinä teorioina. Sosiaalista kansalaisuutta rekonstruoiva malli pyrkii kehittämään ja täydentämään Marshallin teorian empiirisiä, määritelmällisiä ja kategorisia puutteita muuttuneessa yhteiskunnassa. Uusliberalistinen aktiivisen kansalaisuuden ja osallisuuden malli puolestaan on noussut sosiaalisen kansalaisuuden vakavaksi haastajaksi. Euroopan sosiaalista markkinataloutta edistävä työllisyysstrategiaprosessi edustaa modernisaatiohanketta myös yhteiskuntaosallisuuden suhteen. Strategiaan sisältyvä aktiivisen osallisuuden malli haastaa perinteisiä eurooppalaisia hyvinvointiregiimejä. Tämän myötä Marshallin historiallinen kompromissi tasa-arvon ja markkinatalousperiaatteen välillä on tullut jälleen haastetuksi. Näin työllisyysstrategiaa koskevan tutkimusmateriaalin valintaa on ohjannut teoreettinen viitekehys, jonka olen esittänyt johdantoluvussa (Kuvio 1, luku 1).

Aineistovalinnassa olen huomionut strategiaprosessin keskeiset käsitteilyvaiheet, jotka johtivat neuvoston lopulliseen päätökseen ja kansallisten ohjelmien laatimiseen. Vuoden 1998 työllisyysstrategian osalta on syytä ottaa mukaan Amsterdamin (1997) sopimuksen keskeiset työllisyyttä koskevat artikkelit. Amsterdamin sopimuksen työllisyyttä koskeva osio sisältää työllisyysstrategiaa koskevat artikkelit, jotka liitettiin osaksi Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 8. osaston artikloja. (Amsterdamin sopimus; Euroopan Unioni 2002.)

Vuonna 1997 komissio teki ehdotuksen työllisyysstrategian pilareista ja suuntaviivoista, jotka käsiteltiin samana vuonna Luxemburgin Eurooppa-neuvoston kokouksessa ja josta neuvosto teki joulukuussa lopullisen päätöksen, Työllisyysstrategian eteenpäin menoa haluttiin näin jouduttaa ennen Amsterdamin sopimuksen voimaantuloa vuonna 1999. Strategian sisältämät pilarit ja suuntaviivat tulivat osaksi vuoden 1998 kansallisia toimintasuunnitelmia. (Eurooppa-neuvosto 1997; Komissio 1997; Neuvosto 1997; National Action Plan Finland 1998; United Kingdom Employment Action Plan 1998.) Komission maaliskuun tiedonanto sisälsi ehdotukset Eurooppa 2020 -strategian päätavoitteista ja ns. yhdenmetyistä suuntaviivoista, joita Eurooppa-neuvosto käsittelee maaliskuun ja kesäkuun kokouksissaan. Neuvosto

teki lokakuussa niistä päätöksen, jonka pöytäkirjan liitteen muoto säilyi lopullisena. Näin ollen kyseiset tavoitteet ja suuntaviivat ovat osana vuoden 2012 kansallisia ohjelmia. (Komissio 2010; Eurooppa-neuvosto 2010 a; 2010b; Neuvosto 2010; Neuvosto 2011; Eurooppa 2020 -strategia. Suomen kansallinen ohjelma kevät 2012; Europe 2020: UK National Reform Programme 2012.)⁶

Tutkimuksessani tarkastelen, kuinka yhteiskuntaosallisuutta konstruoidaan työllisyysstrategiaprosessin kahdessa päämurrosvaiheessa. EU:n jäsenmaat sitoutuivat perustamissopimuksen ja avoimen koordinaation myötä työllisyysasteen nostamiseen. Näin vuoden 1998 työllisyysstrategia oli ensimmäinen vaihe, jossa toteutettiin näitä keskeisiä uudistuksia kansallisella tasolla. Toinen murrosvaihe ajoittuu 2010-luvun taitteeseen, jolloin strategiasta käytiin tilanearviointia ja suunnattiin tulevaa toimintaa. 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopun talouskriisi osoitti jäsenmaiden taloudellisen keskinäisriippuvuuden ja tehokkaamman ohjaustarpeen. Työllisyysstrategia sisällytettiin tuolloin osaksi laajempaa Eurooppa 2020 -strategiaa, jossa on kiinnitetty lisääntyvää huomiota julkisen talouden vakautukseen ja strategian tiiviimpään ohjaukseen. (Komissio 2010, 5–10, 26–31; Neuvosto 2010, 308/46–48.)

Eurooppa 2020 -strategian aineiston kohdalla on huomioitava Suomen hallituksen vaihdos sen jälkeen, kun strategiaa koskeva ensimmäinen kansallinen ohjelma laadittiin keväällä 2011 Kiviniemen hallituksen aikana. Kataisen hallitus hyväksyi syksyllä 2011 kansallisen ohjelman tarkistuksen. Tässä yhteydessä hallitus totesi, että uuden hallituksen täysimittainen kansallinen ohjelma annetaan seuraavan vuoden keväällä. Kevään 2012 kansallinen ohjelma edustaa siis Kataisen hallituksen politiikkaa ja sillä perusteella olen valinnut sen aineistoksi ja vastaavasti Ison-Britannian saman vuoden ohjelman. (NRP Finland 2012; NRP UK 2012.)

Vuoden 1998 työllisyysstrategiaa ja Eurooppa 2020 -strategiaa koskeva empiirinen aineisto käsittää yhteensä 282 sivua. 2020-strategia on projektina laajempi ja sitä koskeva materiaali sisältää osioita, jotka eivät muodosta relevanttia tutkimusaineistoa vertailtavaan vuoden 1998 työllisyysstrategiaan ja siihen liittyvään yhteiskuntaosallisuuden tarkastelulle. Nämä osiot muodostavat yhteensä 62 sivua. Näin varsinainen tutkimusaineisto käsittää yhteensä 220 sivua. Olen perustellut aineiston rajauksen myöhemmin tässä luvussa 2020-strategian aineiston esittelyn yhteydessä. (Taulukot 2 ja 3.)

Vuoden 1998 strategiaa koskevat unionin toimijoiden esitykset käsittävät yhteensä 21 sivun mittaisen tutkimusaineiston. Komission esityksessä on lyhyen johdantojakson jälkeen esitetty pilareittain suuntaviivat ja niitä koske-

⁶ Olen käyttänyt tekstin tiivistämiseksi vuoden 1998 Suomen ja Ison-Britannian kansallisten toimintasuunnitelmien lähdemerkinnöissä lyhenteitä NAP Finland 1998 ja NAP UK 1998. Vastaavasti olen käyttänyt vuoden 2012 Suomen ja Ison Britannian kansallisten uudistusohjelmien lähdemerkinnöissä lyhenteitä NRP Finland 2012 ja NRP UK 2012. Aineisto on merkitty lähdeluettelossa lyhenteen aakkosjärjestyksen mukaan. Aineiston koko nimi ilmenee lyhenteen jälkeen.

vat ajatukset yhtenä kokonaisuutena. Rakenteellinen ero näkyy siinä, että komission esityksessä yrittäjyys muodostaa ensimmäisen kohdan, kun taas Eurooppa-neuvoston ja EU:n neuvoston esityksissä työllisyyden parantaminen on asetettu ensimmäiseksi pilariksi ja yrittäjyyden edistäminen muodostaa toisen pilarin. Eurooppa-neuvoston esityksessä on niin ikään johdanto-osio, jonka jälkeen pilarit (I–IV) ja suuntaviivat (49–79) on esitetty juoksevan numerosarjan mukaisessa järjestyksessä. Neuvoston päätöksen liitteessä suuntaviivoja ei ole merkitty juoksevalla numerosarjalla. (Taulukko 2; Amsterdamin sopimus; Komissio 1997; Eurooppa-neuvosto 1997; Neuvosto 1997.)

Suomen vuoden 1998 toimintasuunnitelma sisältää 45 sivun mittaisen tutkimusaineiston ja Ison-Britannian vastaava suunnitelma 42 sivun aineiston. Toimintasuunnitelmat seuraavat yhtäläistä rakennetta, jossa johdanto-osion jälkeen on esitetty pilareittain ja suuntaviivoittain kansallisen ohjelman toteutus. Esitystavat poikkeavat hieman siinä, että Iso-Britannia siteeraa suuntaviivat sellaisenaan ja esittää ne omalla juoksevalla numerosarjallaan (1–19). Näin Iso-Britannia on yhdistänyt esityksen 19 suuntaviivan kokonaisuudeksi. Suomen ohjelmassa ei ole numeroitu suuntaviivoja juoksevalla numerosarjalla. Niiden keskinäistä järjestystä on jonkin verran vaihdettu pilarien sisällä ja suoriin lainauksiin on otettu osia alkuperäistekstistä. Tällä ei ole kuitenkaan tutkimuksen kannalta merkitystä, koska Suomi on puuttunut esityksessään järjestelmällisesti suuntaviivojen keskeisiin sisältökysymyksiin. (NAP UK 1998; NAP Finland 1998.)

Taulukossa kaksi olen jakanut empiirisen aineiston kahteen pääosaan: johdanto-osioiden strategiaa kehystävään keskusteluun ja varsinaisiin pilarikohtaisiin suuntaviivaesityksiin. Unionin työllisyysstrategiaa koskeva valmisteleva aineisto ja päätökset muodostavat kehyksen suuntaviivoja koskellelle dialogille jäsenmaiden kanssa. Vastaavasti kansallisten toimintasuunnitelmien johdanto-osioissa on taustoitettu ja perusteltu strategian ja suuntaviivojen toteutusta. Johdanto-osioiden ja suuntaviivaesitysten välinen jaotus perustuu siihen, että olen temaattisessa analyysissä ensin tarkastellut, kuinka toimijat kehystävät omia esityksiään. Varsinaiset suuntaviivaesitykset muodostavat välittömän dialogisen asetelman unionin sekä kahden jäsenmaan Suomen ja Ison-Britannian välillä. Tämän asetelman avulla minun on mahdollista tarkastella, miten jäsenmaat reflektivat unionin asettamiin pilarikohtaisiin suuntaviivoihin omista regiimipositioistaan käsin.

Taulukko 2. Empiirinen aineisto – 1998 työllisyysstrategia

Toimija	Johdanto-osiot		Varsinaiset suuntaviivaesitykset	
Unioni	Amsterdamin sopimus VI a osasto: Työllisyys (artikkelit 109 n – s)	3		
	Komission suuntaviivaehdotus 1.10.1997 Osat I–VI	7		
	Eurooppa-neuvosto 20.–21.11.1997 Osat I–II	6		
	Neuvosto 15.12.1997 Päättölauselmat	2	Neuvosto 15.12.1997 Liite, suuntaviivat	3
Suomi	National Action Plan Finland 1998 Esipuhe, luvut 1–2.3, 2.5	10	Suuntaviivat jo päätetyt kohdat luku 2.4 Pilarit I–IV, luvut 3–6	35
Iso-Britannia	United Kingdom Employment Action Plan 1998 Johdanto	7	Pilarit I–IV	35
Aineistoa sivuilla yhteensä		35		73

Vuoden 2020 strategiaa koskevat EU-toimijoiden esitykset käsittävät yhteensä 46 sivua tutkimusaineistoa. Komission aikaisempaa pidempi esitys osoittaa, kuinka Eurooppa 2020 -strategiassa on kyse työllisyysstrategiaa laajemmasta prosessista. Tekstissä on johdantoluvun jälkeen esitelty strategian prioriteetit ja yleistavoitteet. Olen rajannut aineiston ulkopuolelle komission lippulaivahankkeet, koska kesällä 2010 ainoastaan ehdotus ensimmäisestä Euroopan digitaalistrategian hankkeesta oli valmiina. Kansallisissa ohjelmissa samoin viitataan varsin suppeasti digitaalisen tekniikan ja palveluiden hyödyntämiseen. (Eurooppa-neuvosto 2010b, 4; NRP Finland 2012, 19–20, 27; NRP UK 2012, 61–63.)

Eurooppa 2020 -strategiassa EU:n työllisyyttä koskevat teemat liittyvät mikrotaloudellisiin ja täsmällisempiin työllisyysaasteisiin liittyviin kysymyksiin (Komissio 2010, 29, 33). Näin otan aineiston tarkastelussa vain yleisellä tasolla huomioon verotusta ja julkista taloutta koskevat linjaukset, jotka vaikuttavat julkisen sektorin ja hyvinvointiyhteiskunnan toimintakykyyn, jolla on puolestaan välitöntä osallisuuspoliittista merkitystä. Tällä perusteella rajaan komission investointeja ja kauppapolitiikkaa käsittelevät kolmannen luvun osiot sekä finanssi-, rahoitus- ja rahapolitiikkaa käsittelevän neljännen luvun tutkimusaineiston ulkopuolelle. (Komissio 2010.)

Eurooppa-neuvoston päätelmät ja neuvoston päätös muodostavat lyhyemmän aineiston. Tästä huolimatta esityksissä on ytimekkäästi kehystetty ja suunnattu Eurooppa 2020 -strategiaa. (Eurooppa-neuvosto 2010a; 2010b;

Neuvosto 2010.) Unionin toimijoiden kohdalla aineiston ulkopuolelle on jätetty osiot, jotka eivät joko ole tekemisissä varsinaisen 2020-strategian kanssa tai ne eivät sisällä relevanttia aineistoa työllisyyspolitiikan ja siihen liittyvän osallisuuspolitiikan tarkastelulle kuten ilmastonmuutosta käsittelevät osiot. (Taulukko 3.)

Eurooppa 2020 -strategiaan sisältyy kuusi talouspolitiikan suuntaviivaa ja neljä työllisyyspolitiikan suuntaviivaa, jotka muodostavat ns. yhdenmetyt suuntaviivat (Neuvosto 2010). Raja EU-toimijoiden esitysten ja kansallisten ohjelmien tarkastelun neuvoston päätökseen liitettyihin työllisyyspolitiikan suuntaviivoihin (7–10), jotka muodostavat yhtenevän vertailevan aineiston vuoden 1998 työllisyysstrategian suuntaviivojen kanssa. Kuten vuoden 1998 strategian kohdalla olen jakanut empiirisen aineiston suuntaviivoja taustoittavaan keskusteluun ja varsinaisiin päätavoitekohtaisiin suuntaviivaesityksiin.

Suomen vuoden 2012 ohjelma sisältää 28 sivua varsinaista tutkimustekstiaineistoa. Johdantoluvun jälkeen toisessa ja kolmannessa luvussa on esitetty yleistavoitteisiin liittyvä lyhyt tilastollinen katsaus. Luvussa neljä käsitellään ratkaisuja unionin kartoittamiin kansallisiin taloudellisen kasvun ja työllisyyden esteisiin. Viidennessä luvussa on esitetty kansallinen ohjelma yleistavoitteiden ja suuntaviivojen toteuttamiseksi, ja lyhyt viimeinen luku käsittelee Suomen rakennerahaston ohjelman toteutusta. (NRP Finland 2012.) Ison-Britannian ohjelma sisältää 38 sivua tutkimusaineistoa. Esitys seuraa samaa perusrakennetta, joskin esitys on tiivistetty neljään lukuun. Johdantoluvun jälkeen toisessa luvussa on esitelty lyhyt tilastollinen katsaus talouden kehityksestä. Luvussa kolme käsitellään, kuinka Iso-Britannia työstää sille kohdistettuja suosituksia ja neljännessä luvussa vastaavasti käydään läpi päätavoitteita ja suuntaviivoja toteuttavaa kansallista ohjelmaa. (NRP UK 2012.)

Unionin päätavoitekohtaiset suuntaviivat ja niitä käsittelevät kansalliset ohjelmat muodostavat suoran dialogiaselman analyysille. Unionin osoittamiin kansallisiin esteisiin vastataan suoraan kansallisissa ohjelmissa. Vuoden 1998 ohjelmien kohdalla kansallisia esteitä koskeva keskustelu käytiin pilarijaksojen sisällä. Näillä perusteilla sisällytän vuoden 2012 kansallisten ohjelmien kansallisia esteitä ja tavoitteita käsittelevät luvut analyysiin lukuun ottamatta alalukuja, jotka käsittelevät Ison-Britannian asuntorahoitusta ja investointitahojen pääsyä rahoitukseen. Kuten unionin kohdalla olen jättänyt tutkimusaineiston ulkopuolelle kansallisten ohjelmien ilmasto-, ympäristö- ja energiapolitiikkaa käsittelevät alaluvut. (NRP UK 2012.)

Aineiston valinnan ja kattavuuden yhteydessä tulee huomioida myös tarkoituksenmukaisuuden ja harkinnanvaraisuuden näkökulmat (KvaliMotv 6.2.4). Perustelen aineistovalinnan rajausta tutkimusasetelmalla, jonka pohjalta voin tutkimuksessani tarkastella nimenomaan työllisyysstrategiaprosessin keskeisiä muutos- ja murroskohtia. Vuoden 1998 jälkeisiä toimitasuunnitelmia ei olisi voitu muutenkaan valita edustettavuuden kriteerin puuttumisen perusteella vertailtavaksi materiaaliksi, koska ne edustavat

Lipposen II hallitusta. Tässä yhteydessä on myös huomioitava 2020-strategiaprosessin jatkuvuuden luonne. Unionin puolelta oli tarkoitus pitää vuonna 2010 annetut suuntaviivat pitkälti muuttumattomina vuoteen 2014 asti, jotta prosessissa voidaan keskittyä täytäntöönpanoon (Komissio 2010, 28–29).

Ison-Britannian kansallinen ohjelma sisältää Pohjois-Irlannin, Skotlannin ja Walesin alueellista itsehallintoa koskevat osiot, jotka on esitetty omina numeroituina alalukuinaan. Vuoden 1998 ohjelma ei sisältänyt vastaavia esityksiä. Tutkimuksessani vertailen 2020-strategiaa yhtäläisesti vuoden 1998 kansallisiin toimintasuunnitelmiin, jotka edustavat Suomen ja Ison-Britannian hallitusten politiikkaa. Näillä perusteilla jätän tarkastelun ulkopuolelle kyseiset osiot, jotka eivät köyhyyden torjuntaa lukuun ottamatta muutenkaan tarjoa tutkimusaiheeni kannalta relevanttia aineistoa osallisuuden tarkastelulle. Kyseiset osiot sisältävät lähinnä poliittisten ohjelmien budjetointia ja hallinnollista toimeenpanoa. Köyhyyden torjumista koskevan devolvoinnin kohdalla hallintojen esitykset sisältävät tutkimukseni kannalta mielenkiintoisia ja paikoin poikkeavaa yhteiskuntaosallisuuden puhetta. Nämä osiot eivät kuitenkaan suoraan edusta Ison-Britannian hallituksen ohjelmaa. Köyhyyttä koskevassa osiossa todetaan, että Ison-Britannian hallitus on tällä alueella vastuussa Englannista. (NRP UK 2012, 52; Taulukko 3.)

Taulukko 3. Empiirinen aineisto – Eurooppa 2020 -strategia

Toimija	Johdanto-osiot		Tavoitteet, esteet ja suuntaviivaesitykset		Aineisto ei sisälly analyysiin	
Unioni	Komission tiedonanto 3.3.2010 Liitteet 1–2	23			Komission lippulaivahankkeet luvussa 2, Investointi- ja kauppapolitiikka luvussa 3, Finanssi-politiikka, luku 4	14
	Eurooppa-neuvosto 26.3.2010 Eurooppa 2020 Päätelmät I osa ja liite	9			Eurooppa-neuvosto Päätelmä II osa Ilmastonmuutos	3
	Eurooppa-neuvosto 17.6.2010 Päätelmät osa I ja liite 1	8			Eurooppa-neuvosto Päätelmät osat II–V Toronton G 20, YK, ilmastonmuutos, muut asiat Liite II, Iran	6
	Neuvoston päätös 21.10.2010 Lauseimat	3	Neuvosto Suuntaviivat, liite	3		
Suomi	Eurooppa 2020 -strategia. Suomen kansallinen ohjelma 2012	5	Kansalliset esteet, luku 4	15	Ilmasto- ja ympäristötavoitteet 5.3.	3
	Esipuhe, johdatteleva luku 1, luvut 2–3 tilastoa		Kansalliset tavoitteet, rakennerahasto luvut 5–6	8		
Iso-Britannia	Europe 2020: UK National Reform Programme 2012	7	Kansalliset suositukset ja esteet, luku 3	12	Kansalliset esteet: asuntorahoitus, pääsy rahoitukseen, 3.24–3.39, 3.94–3.113	8
	Esipuhe, johdatteleva luku 1, luvut 2–3 keskeistä tilastoa		Toiminta ja tavoitteet, luku 4	19		
Aineistoa sivuilla yhteensä		55		57		62

Olen perustellut tutkimusongelmaa käsittelevässä luvussa neljä vertailtavat tutkimuskohteet ja tutkimusaineistojen ajankohdat. Mäkelän (1990, 45) mukaan vertailuasetelman voi rakentaa aineiston sisään tai ulkopuolelle. Kahta erilaista hyvinvointiregiimiä edustavaa jäsenmaat ja merkittävä aikaero aineistojen välillä muodostavat vertailuasetelman, jonka avulla voin tarkastella työllisyysstrategiaprosessin ja osallisuuspolitiikan kehittymistä. Lisäksi neljä poliittisesti erilaista hallitusta muodostavat vertailuasetelman. Vuoden 1998 työllisyysstrategian kansalliset toimintasuunnitelmat edustavat Lipposen I:n ja Blairin hallituksia. Vuoden 2012 kansalliset ohjelmat puolestaan koskevat Kataisen ja Cameronin hallituksia.

Tutkimusaineiston luenta osoittaa, että kyseisestä aineistosta voidaan saada kattavasti vastauksia tutkimuskysymyksilleni. Aineisto sisältää yllättävänkin runsaasti yhteiskuntaosallisuutta konstruoivaa puhetta ja retoriikan käyttöä. Aineistovalintani antaa mahdollisuuden tarkastella yhteiskuntakuntaosallisuuteen liittyviä merkityksenantoja unionin keskeisten instituutioiden sekä kahden jäsenvaltion, Suomen ja Ison-Britannian, dialogissa. Tutkimusaineisto käsittää komission, Eurooppa-neuvoston, Euroopan unionin neuvoston sekä Suomen ja Ison-Britannian lopulliset esitykset. Lisäksi on huomioitava myös se, että Suomen ja Ison-Britannian kansalliset ohjelmat edustavat kyseisten jäsenmaiden hallitusten linjauksia. Tutkimusasetelma ja aineistovalinta antavat mahdollisuuden tarkastella dialogin ohella ylhäältä alas ohjautuvaa osallisuuspolitiikan rakentumista. Kyseisten esitysten viranomaisvalmisteluun liittyvät asiakirjat antaisivat vastauksia toisenlaisen tutkimusongelman kysymysten asetteluun, joka koskisi esimerkiksi instituutio-naalista vallan käyttöä. Vastaavasti viranomashaastattelussa olisi kyse toisenlaisesta vuorovaikutussuhteesta ja siihen liittyvästä vaikuttamisesta, joka poikkeaa edellä mainitusta dialogiasetelmasta unionin keskeisten toimijoiden ja jäsenmaiden välillä. (KvaliMotv 5.6, 6.1–6.3.)

6 TUTKIMUSMENETELMÄT

6.1 SOSIAALISEN KONSTRUKTIONISMIN TAUSTAOLETTAMUKSET

Konstruktivismia on pidetty merkittävänä Euroopan unionin tutkimuksen viimeaikaisena lähestymistapana eurooppalaisen yhteiskunnallisen muutoksen selittämisessä ja ymmärtämisessä (Palola 2007, 48–49). Burrin (2003, 2–5) mukaan neljä yleispiirrettä yhdistää tutkimuksen lähestymistapana toimivaa sosiaalista konstruktionismia:

1. Kriittisyys itsestään selvää tietoa kohtaan
2. Käsitysten historialliskulttuurinen sidonnaisuus
3. Tiedon rakentuminen sosiaalisessa vuorovaikutuksessa
4. Tiedon ja sosiaalisen toiminnan yhteinen prosessi

Poliittiset traditiot eivät myöskään muodosta lukittua todellisuuskäsitystä, vaan traditioita voidaan haastaa. Poliittisten käsitteiden käyttö on niin ikään ihmisten toiminnan historiallinen tulos, joka on muodostunut kiistojen välityksellä. Poliitiikan historiallinen puoli ottaa huomioon käsitteiden historialliset merkitykset ja poliittiset traditiot. Toisaalta poliittisen tradition vaikutusvallan myöntäminen ei merkitse auktoriteettiasemaa julistaa tietty näkemys oikeaksi ja toinen vääräksi. Poliitiikan toiminnalle ominainen kiistanalaisuus osoittaa yleisellä käytännön tasolla, kuinka eritoten poliittiset käsitykset ovat alati muuntuvia. Historiallisuus ja kiistanalaisuus ovat tunnusomaista myös sellaisille poliittisille käsitteille kuin demokratia ja tasa-arvo. (Palonen 2008, 195–197.)

Hyvinvointivaltion kulttuuritutkimus ottaa niin ikään huomioon hyvinvointiyhteiskunnasta käytävän poliittisen kamppailun jatkuvuuden. Hyvinvointivaltion kehitystä ei voida pitää tiettyyn linjaan, vaiheeseen tai muutossuuntaan kulkevana lineaarisena prosessina. Kulttuurinen tutkimusote tarkastelee laajemmin sosiaalisen elämän tuottamia hyvinvointivaltion merkityksenantoja, joilla voidaan haastaa poliittinen eliitti. Näin ollen hyvinvointivaltiokäsityksen muodostukseen kohdentuva vallan käyttö voidaan nähdä toimivan myös kulttuurin ja sosiaalisten suhteiden sisällä. (Autto – Nygård 2015, 12–16, 33–35.)

Hyvinvointivaltiotraditio ja vapaan markkinatalouden perinne käsittävät kaksi toisiaan haastavaa perinteistä poliittista ajattelumallia. Käsitän nämä positiot Marshallin historiallista kompromissia konstruoivina poliittisina traditioina. Tässä yhteydessä on otettava huomioon, kuinka Euroopan yhteisön perustamisella ja kehittämisellä on suora yhteys vapaan markkinatalou-

den tradition jatkumoon, koska sisämarkkinat ovat perustuneet vapaalle kaupalle ja työvoiman liikkumiselle (Dwyer 2010, 172–173).

Aikaisempi teorialuvun keskustelu osoitti Marshallin kansalaisuuden teorian (1949) vaikutusvallan omiana poliittisena traditionaan. Teoria on kehystänyt kansalaisuuteen ja yhteiskuntaosallisuuteen liittyvää keskustelua aina 2010-luvulle asti. Toisaalta Marshallin teoriaan sisältyvä historiallinen kompromissi ja sosiaalinen kansalaisuus eivät ole lukittuja positioita, vaan ne ovat olleet haastettavissa (Kivisto – Faist 2007, 135; Johansson 2010, 9). Eurooppalaisia hyvinvointiregiimejä voidaan myös pitää poliittisina traditioina, jotka ovat sovittaneet kyseistä kompromissia eri painoituksin ja ehdoin (Esping-Andersen 1990, 18–33; 2002a, 1–2, 11–19).

Marshallin jälkeinen teoreettinen keskustelu osoittaa kaksi kehittyvää ja haastavaa teoreettista mallia, jotka osaltaan konstruoivat yhteiskuntaosallisuuden käsityksiä, mikä merkitsee samalla myös historiallisen kompromissitilan uudelleen jäsentymistä. Nämä uudemmat teoreettiset mallit toimivat eräänlaisina ohjaavina trajektoreina, jotka uusintavat, haastavat ja muuntavat lähtötason teoreettista ajattelua sekä suuntavat osallisuuspolitiikan kehittymistä. Lisäksi teoreettinen keskustelu ja aiempi tutkimus osoittavat, kuinka Euroopan sosiaalista mallia edustava hyvinvoinnin modernisaatio ja sitä työstävä työllisyysstrategiaprosessi stimuloivat osallisuuskeskusteluun sisältyvää ideologista merkityskamppailua. (Kuvio 1, luku 1.) Tutkimuksessa on mahdollista tarkastella teoreettista ajattelua prosessissa, jossa hyvinvointipilareita ja niihin liittyviä epätasa-arvon jakoja sovitetaan yhteiskuntaosallisuuden rakentumisessa (Kuvio 3, 2.5).

6.2 TEMAATTINEN ANALYYSI

Käsitteiden merkitysmuutosten tulkinnassa tulisi aina olla jokin edeltävä kiinnekohta (Palonen 1988, 93–97). Hyvinvointivaltio muodostaa poliittisena traditiona kiinnekohdan, johon yhteiskuntaosallisuutta rakentavaa poliittista käsitteistöä ja keskustelua voidaan verrata. Teoriakeskustelu ja aiempi tutkimus osoittavat, kuinka perinteisen hyvinvointivaltion osallisuusnäkemys on tullut haastetuksi uuteen olosuhteeseen asettumisessa. Työllisyysstrategiaan liittyvissä kuvauksissa muuttunutta toimintaympäristöä on kuvattu globaalin kilpailukyyn ja rakennemuutoksen haasteilla. Lisäksi väestön ikääntymisen myötä sosiaalisia riskejä koskevat kysymykset terveydestä, eläketurvasta ja hyvinvointiyhteiskunnan toimintakyvystä asettuvat uuteen puntariin. (Komissio 1997, 1–3; Komissio 2010, 7–10, 18–19.) Uusien kysymysten noustessa esiin vanhojen poliittisten ratkaisujen legitimitetti tulee haastetuksi. Tähän kansallisilta toimintaohjelmilta odotetaan ajan tasalla toimivia poliittisia vastauksia. (Palonen 1988, 99–101.)

Uudet poliittiset teemat ja iskulauseet voivat toimia myös merkitysmuutoksen avaimina (Palonen 1988, 99–101). EU-toimijoiden työllisyysstrate-

gian linjaukset sisältävät olosuhdekuvauksia, arvolatauksia ja prioriteetti-painotuksia uusine termeineen ja iskulauseineen. Esimerkiksi käsitys sosiaaliturvasta talouskasvua edistävänä tekijänä luo käsityksen välineellisestä osallisuudesta ja asettaa julkiselle sektorille paineita kustannustehokkuuteen ja palveluiden yksityistämiseen (Vandenbroucke 2002, viii; Hemerijck 2002, 177). Analyysissa on otettava huomioon retorisen tutkimuksen haaste erottaa muutokset esitystavoissa ja politiikan sisältökysymyksissä. Esimerkiksi puolueet eivät ohjelmareformeissaan hevin muuta peruslinjaansa. (Palonen 1988, 98–102.) Näin perinteinen osallisuuspolitiikka on esitettävissä uudessa muodossa. Tämän havainnointi olisi mielenkiintoinen tutkimustulos sinänsä.

Käsitteiden ja merkitysmuutosten tulkinnessa on syytä ensimmäisessä vaiheessa kartoittaa temaattisen luennan ja jaottelun avulla aineiston keskeinen uusi käsitteistö vanhan ohella. Näin käsitysten tulkinnessa otetaan huomioon se, miten tiettyä teemaa on käytetty. (Palonen 1988, 29–37, 100–102.) Temaattinen luenta ja jaottelu auttavat jäsentämään myös toimintarakennepolitiikan käsitteistöä ja narratiivisen analyysin juonellista kertomuskokonaisuutta rakentavaa retoriikan käyttöä. Lisäksi perustelen temaattisen analyysin soveltuvuutta Eurooppa 2020 -strategian temaattisella lähestymistavalla, joka ilmenee myös aiemmassa vuoden 1998 Euroopan työllisyysstrategiaa koskevissa esityksissä (Komissio 2010, 5, 28–31; Komissio 1997, 2–7).

Analyysin toisessa vaiheessa tarkastelen, kuinka yhteiskuntaosallisuutta rakennetaan temaattisten konstruktoiden ja tematiikan käyttöä ohjaavan teoreettisen ajattelun avulla. Samassa yhteydessä tarkastelen, kuinka Suomi ja Iso-Britannia refleктоivat omista regiimipositioistaan käsin unionin merkitysantopulseja yhteiskuntaosallisuuden muodostamiselle. (Kuvio 1, luku 1.) Tämän lähestymistavan avulla minulla on mahdollisuus tarkastella yhteiskuntaosallisuuteen liittyvien merkitysten uusintamista, haastamista ja mahdollisia merkitysmuutoksia.

Olen operationalisoinut temaattisen luokituksen teoreettisesta viitekehuksesta käsin, joten tutkimukseni edustaa lähinnä teorialähtöistä tutkimusotetta (Tuomi – Sarajärvi 2002, 99–101). Aikaisempi teoriakeskustelu on osoittanut, kuinka hyvinvointiregiimeillä on taipumus korostaa yhtä hyvinvointipilaria hyvinvoinnin ja yhteiskuntaosallisuuden rakentamisessa (Kuvio 3, 2.5; Esping-Andersen 1990, 18–33; 2002a, 1–2, 11–19). Marshallin (1964, 71–72, 84, 237, 264, 266, 287–289) teoriassa yhteiskuntaosallisuus perustuu oikeusperustaiseen sosiaaliseen kansalaisuuteen ja sitä rakentavaan hyvinvointivaltioperiaatteeseen. Sosiaalinen kansalaisuus muodostaa vastaavasti Esping-Andersenin (1990, 21) regiimiteoriassa koko hyvinvointivaltion ydinidean. Näillä perusteluilla sosiaalinen kansalaisuus ja hyvinvointivaltio, perhe sekä työ ja koulutus muodostavat temaattisen jaotuksen pääluokat (Taulukko 4).

Kansalaisuus muodostaa Marshallin teoreettisessa ajattelussa keskeisen sosiaalisen kategorian yhteiskuntaosallisuuden toteutumiseksi. Aineiston luennan perusteella tutkimusaineistosta ilmenee identiteettipolitiikkaa ja

hyvinvointipilareista johdettavia sosiaalisia kategorioita kuten kansalainen, perheen vanhemmat, ammattitaidoton, koulutettu, työntekijä ja työtön. Nämä sosiaaliset kategoriat muodostavat ensimmäisen alaluokan temaattiselle jaotukselle. Näiden kategorioiden yhteydessä voidaan vertailla jakojen muodostumista esimerkiksi sukupuolen, iän ja etnisen taustan mukaan.

Hyvinvointiregiimit painottavat hyvinvoinnin tuottamisessa ja osallisuuden rakentumisessa yhtä hyvinvointipilaria, joka perustuu teoreettisessa ajattelussa tietyille periaatteille kuten tasa-arvo, hyvinvointivaltio, mieselätämälli, perhe-edut, yksilövastuu, koulutettu työvoima sekä ansiotyöhön perustuva hyvinvointi ja toimeentulo. Nämä teoreettiset periaatteet muodostavat temaattiselle jaotukselle toisen alaluokan. Tämän tutkimuksen teoriakeskustelu luvussa kaksi osoittaa, kuinka työllisyysstrategiaan sisältyvää teoreettisen ajattelun ohjausta on mahdollista tarkastella tutkimukseni teoreettisen analyysikehyksen avulla (Kuvio 1, luku 1).

Teoriakeskustelu osoitti myös, kuinka eurooppalaiset regiimit ilmenevät käytännössä synteeseinä ja ne painottavat kutakin hyvinvointipilaria omin painotuksin ja ehdoin. Toiseksi, pilareista nouseva tematiikka ei nouse välttämättä tai ainoastaan regiimistä vaan myös kulttuurista käsin. Tämä ilmenee selkeästi Marshallin teoriassa, jossa sosiaalinen kansalaisuus koski aikansa konservatiivisessa kulttuurissa lähinnä työtä tekeviä miehiä ja heidän perheitään (Lister 1997, 66–69; Johansson 2010, 26–27). Näillä perusteilla perhetematiikan käyttöä ei voida rajata kyseistä pilaria painottavaan konservatiiviseen regiimiin. Toisaalta konservatiivisen regiimin vaikutusmahdollisuutta ei tule kuitenkaan sulkea pois, kun huomioidaan esimerkiksi Euroopan sosiaalisen malliin sisältyvät mannereurooppalaiset vaikutukset. Tarkastelen ensimmäisen tutkimuskysymyksen (1 b) yhteydessä, miten regiimien teoreettiset mallit ohjaavat yhteiskuntaosallisuuden ja -osattomuuden käsityksiä (Kuvio 1, luku 1 ja kuvio 3, 2.5).

Kuhunkin hyvinvointipilariin liittyy epätasa-arvon vanhoja ja uusia jakoja, jotka asettavat haasteen yhteiskuntaosallisuuden toteutumiseksi (Kuvio 3). Kolmas alaluokka muodostuu epätasa-arvon jakoa ilmaisevista teemoista. Tämä alaluokka on syytä jakaa rakenne- ja ryhmäkohtaisiin jakoihin. Ryhmäkohtaiset jaot koskettavat taas tiettyjä ryhmiä kuten sukupuolta, ikää ja etnistä taustaa. Rakennekohtaiset kansalaisuuden jaot voivat koskea epäyhtenäistä koulun opetusjärjestelmän tasoa tai alueellisia julkisia palveluita eli rakenteita.

Yhteiskuntaosallisuuden toteutuminen ja vastaavasti syrjäytyminen ovat jakojen ohella myös sidoksissa mekanismeihin, jotka vaikuttavat joko pääsyä yhteiskuntaelämään tai ulossulkemista siitä. Inklusiota ja eksklusiota ilmaiseva tematiikka kuvaa pääsyä, ehtoja, portteja, esteitä, syrjäytymistä ja syrjimistä. Neljäs alateemaluokka muodostuu näitä mekanismeja kuvaavasta tematiikasta. (Taulukko 4.)

Taulukko 4. Operationalisoitu temaattinen jaotus

Pääluokat	Oikeuteen ja tasa-arvoon perustuva sosiaalinen kansalaisuus ja yhteiskuntaosallisuus	Perhe	Työ ja koulutus
Alaluokat			
Sosiaaliset kategoriat	Kansalainen	Perhe, vanhemmat ja lapset	Koulutettu (eri tasot) / ammattitaidoton Työntekijä / työtön
Teoreettinen periaate	Kansalaisen tasa-arvo ja oikeus, hyvinvointivaltio ja julkiset instituutiot	Perheen toimeentulomallit ja edut	Ammattipätevyys, ansiotyö osallisuuden ja toimeentulon mallina
Epätasa-arvon jaot a) Ryhmäkohtaiset b) Rakennekohtaiset	a) Kansalaisuus b) Hyvinvointipalveluiden ja etuuksien jakautuminen	a) Yksilön autonomia ja taloudellinen itsenäisyys b) Perherakenteet	a) Koulutus ja työllistyminen b) Koulutuksen rakenteet, työ- ja elinkeinoelämän rakenteet
Inklusio- ja eksklusio-mekanismit	Pääsy, ehdot ja esteet Osallisuus / syrjäytyminen	Pääsy, ehdot ja esteet Osallisuus / syrjäytyminen	Pääsy, ehdot ja esteet Osallisuus / syrjäytyminen

6.3 RICOUERIN NARRATIIVINEN ANALYYSI

Tutkimukseni menetelmävalinnassa on otettava huomioon analyysin liikkumisen mahdollisuus pitkällä aikajanelalla. Narratiivisen menetelmän etu on siinä, että narraatiossa eli kertomisessa rakennetaan synteisiä poliittisten traditioiden, toimijoiden, tapahtumien, haasteiden, tavoitteiden ja uhkakuvioiden välillä. (Ricoeur 1984, 54–57, 64–70.) Heikkisen (2000, 49–50) mukaan narratiivinen analyysi edustaa konstruktivistista tutkimusotetta, koska ihmiset rakentavat tietonsa ja identiteettiänsä kertomusten välityksellä. Tarkastelen siis, miten kansalaisuutta ja yhteiskuntaosallisuutta konstruoidaan ja perustellaan kertomuskokonaisuuksissa. Samalla myös arvioin, tapahtuuko kertomuskonstruktioissa osallisuuskäsitysten suhteen uusintamista tai merkitysmuutoksia. Tarkastelussa otetaan horisonttien eli näköalojen tarkastelun myötä huomioon myös poliittisen aikapelin mahdollisuus, mikä voi merkitä taktisia viittauksia menneeseen, nykyiseen ja tulevaan aikaan poliittisina argumentteina. Lisäksi narraatiossa on mahdollista käydä dialogia esiyymmärryksen ja poliittisten traditioiden kanssa, mutta poliittinen kertomus voi myös muuntaa perinteisiä ajattelumalleja. Ricoeurin narratiivisessa analyysissä poliittinen todellisuus ei siis näyttäydy sellaisenaan, vaan se esitetään. (Ricoeur 1984, 54–57, 64–79.) Näin ollen sosiaalisen konstruktio-nismin taustaolettamus poliittisten traditioiden historiallisuudesta ja kiistanalaisuudesta on otettu huomioon menetelmävalinnassa.

Ricoeur (1984, 65–67) määrittää kertomuksen kokonaisuutena, joka ei perustu ainoastaan yhteen tapahtumaan, vaan tapahtumien väliseen yhtey-

teen. Labov ja Waletzky (1966, 25) pitävät kertomuksen analyysin lähtökoh-
tana ajallisen suhteen löytämistä kahden kertovan lauseen välillä. Työllisyys-
strategiaprosessi sisältää useita eri aikavälin tapahtumia kuten hyvinvointi-
valtion ja Euroopan unionin kehityskaaret, nykyiset poliittiset tapahtumat
käänteineen ja haasteineen sekä tulevaisuuden skenaariot. Narratiivi eli ker-
tova esitys on kertomusta tai tapahtumaa laajempi käsite, koska siinä raken-
netaan myös sosiaalista todellisuudenkuvaa. Narratiivi merkitsee puhuttua
tai kirjoitettua tapahtumaketjua, kertomuksen, tietyn tekemisen prosessin ja
tilanteen esittämistä, jolla peilataan pyrkimyksiä ja arvoja. Narratiiviseen
tutkimukseen voidaan siis käyttää laajemmin kerrontaan perustuvaa aineis-
toa. (Ricoeur 1984, 64–76; Lexico; Heikkinen 2000, 51–53.)

Kolmiosainen *mimesis* muodostaa Ricoeurin narratiivisen menetelmän
perusrakenteen (Ricoeur 1984, 55–76). Kertomukset eivät koskaan synny
merkitystyhjössä, vaan ne esitetään esiyymmärryksestä käsin (Kaunismaa –
Laitinen 1998, 182). Ricoeurin mukaan kertomuksen rakentaminen alkaa
toimintamaailman esiyymmärryksestä. Ensimmäinen *mimesis* eli prefiguraa-
tio koostuu toiminnan merkityksellisistä rakenteista, symbolisista lähteistä
ja ajallisesta luonteesta. Narratiivista analyysia valmisteleva vaihe käsittää
toiminnan merkityksellisten rakenteiden jaottelun ja analyysiosion, joka jä-
sentää toimijuudet ja toiminnan osa-alueet. (Ricoeur 1984, 53–64.)

Alasuutarin (1994, 117–119) päämäärärationaalisen toiminnan jaottelu
soveltuu työllisyysstrategiaprosessiin liittyvien tavoitteiden ja niitä toteutta-
vien kansallisten ohjelmien rakenteelliseen jaotteluun, koska kyse on ratio-
naalisesta ja päämäärätietoista työllisyyspoliittisesta strategiprojektista.
Kyseisen jaottelun tarkoitus on ainoastaan jäsentää ja otsikoida ensimmäi-
sen *mimesikseen* liittyvät kysymykset toiminnan merkityksellisistä rakenteis-
ta: mitä, kuka, miksi, kuinka, kenen kanssa ja ketä vastaan? (Taulukko 5) En
sovelta tämän enempää strukturalismiin sisältyvää rakenteiden tutkimusta
narratiiviseen tutkimusmenetelmään. Toimintarakenteellisen jaottelun tar-
koitus ei ole siis edetä aktanttimalleihin sisältyvien syvärakenteiden jaotte-
luun, jossa pyritään osoittamaan, kuinka kaikki kertomukset ilmentävät yh-
teisiä rooleja tai toimintakaavoja (Alasuutari 1994, 117–119).

Toimintarakenteiden analyysin tarkoitus on osaltaan hahmottaa esiyym-
märrykseen pohjautuva orientaatio kertomuksille (Ricoeur 1984, 53–64).
Toiminnan jaottelun avulla voin myös tiivistää toiminnan pääsisältö ja jäsen-
tää, minkälaisesta perusasetelmasta strategiassa on toiminnallisesti kysy-
mys. Merkityksellinen toiminta viittaa myös vuorovaikutustilanteeseen kun-
ten yhteistyöhön, kilpailuun ja kamppailuun, joiden yhteydessä on havaitta-
vissa toimintaa edistäviä ja vastustavia tekijöitä. (Ricoeur 1984, 55.) Olen
täydentänyt Alasuutarin jaottelua lisäämällä Labovin ja Waletzky (1966,
32) kertomuksen rakennemallista orientaatioluokan, jossa kartoitetaan aika,
paikka, tilanne ja toimijat. Tämä luokka vastaa paremmin ensimmäisen
mimesiksen kysymyksenasettelua: mitä ja kuka? (Taulukko 5)

Ensimmäiseen *mimesikseen* sisältyvä esiyymmärrys käsittää myös symboli-
set resurssit, joilla tarkoitetaan toiminnan ilmaisemista merkein, säännöin

ja normein. Symbolien välittäminen voidaan ymmärtää tapahtumiin liittyvänä merkityslatauksina. Tutkimuskohteeni kannalta on tarkoituksenmukaista rajata tämän osion analysointi toiminnan välittömien normien, sääntöjen ja moraalisten preferenssien eksplisiittiseen tarkasteluun. (Ricoeur 1984, 57–59; Kaunismaa – Laitinen 1998, 183.) Ensimmäisen mimesiksen kohdalla on kyse esiyymmärryksestä, joka palautuu tutkimuskohteen kontekstissa lähtöteorioita edustaviin poliittisiin traditioihin. Näin ymmärrän moraaliset preferenssit laajemmin poliittisten traditioiden totuttuina ja oikeaksi koettuina tapoina mieltää, minkä normin, arvon ja toiminnan säännön tulisi ohjata poliittista toimintaa. Tutkimusaineiston tekstianalyysin kannalta on tarkoituksenmukaista jättää huomioimatta sellaiset symbolisen tarkastelun implisiittisemmät alueet kuten vertauskuvainnolliset mallit, kulttuurisesti sisäänrakennetut merkityksenannot ja niihin kätkeytyt symbolit (Ricoeur 1984, 57–59).

Ensimmäisen mimesiksen esiyymmärryksen kohdalla tarkastellaan myös toiminnan ajallisia ulottuvuuksia. Mihin menneeseen, nykyiseen ja tulevaan aikaan poliittisella toiminnalla viitataan? Näitä kolmea aikaulottuvuutta voidaan kuvata samanaikaisesti nykyajassa, koska menneet kokemukset ja tulevaisuus haasteina vaikuttavat kertojan nykyisiin kokemuksiin ja käsityksiin. (Ricoeur 1984, 59–64; Taulukko 5.) Aikaulottuvuuksien suuntaaminen tukee myös osaltaan kertomusten juonirakenteen ymmärtämistä. Tutkimuskohteeni työllisyysstrategian toiminnalla on viitattu tietyssä tarkoituksessa hyvinvointivaltion ja unionin aikaisempiin kausiin sekä työelämän nykyiseen toimintaympäristöön ja tulevaisuuden johtopaikan saavuttamiseen globaalissa kilpailussa.

Taulukko 5. Toimintarakenteellisen analyysin jaottelu

Mimesis 1
Toiminnan merkitykselliset rakenteet: Mitä, kuka, miksi, kuinka, kenen kanssa ja ketä vastaan?
Orientaatio (poliittinen tilanne, kohde, toimijat) poliittisena tilannetulkintana Alasuutarin päämäärärationaalisen mallin sovellus merkityksellisten rakenteiden jaottajana: Toiminnan päämäärä Toiminnan keinot Esteet ja vastustajat, vastustuksen keinot ja muodot
Toiminnan säännön ideat, normit ja moraaliset preferenssit poliittisina traditioina
Toiminnan kategorioiden ajalliset ulottuvuudet: mennyt, nykyinen ja tuleva poliittinen aika

Ricoeurin narratiivisessa menetelmässä on omaksuttu Gadamerin (1975, 302–307) käsitys siitä, että horisontit eivät ole lukittuja, vaan ne ovat jatkuvassa liikkeessä. Ricoeur käsittää nämä horisontit eräänlaisina konstruoituina maailmoina tai maailman todellisuuskuvina. Lisäksi Ricoeurin narratiivisessa analyysissä on huomioitava, kuinka kertomuksen esittäminen ei ole

sidottu tapahtumien aikajärjestykseen. Kertomuksen rakentamisessa liikutaan simultaanisesti menneen, nykyisen ja tulevan ajan välillä. Kertomuksen rakentamisessa on myös mahdollisuus rakentaa yksi eheä ajallinen kokonaiskuva näiden aikaulottuvuuksien välillä ja esittää kertomus nykyhetkestä käsin. (Ricoeur 1984, 77–78.)

Tapahtumien välisen kokonaisuuden hahmottaminen tuo puhujalle uuden kokemuksen, jonka hän välittää kielen avulla toisille. Kaikki kokemukset kiinnittyvät potentiaalsiin horisontteihin eli näköaloihin rakentaen ulkoisen ja sisäisen horisontin kokemukselle. Sisäisen horisontin avulla kohteesta saadaan yksityiskohtaista ja täsmällistä tietoa vakaan kehityksen sisällä. Horisontti on ulkoinen siinä mielessä, että laajemmassa fokuksessa asioilla on yhteys maailman todellisuuskuvaan. Ricoeur rikkoo kokemuksen ja todellisuuskuvan välisellä yhteydellä ongelmallista taustaoletusta siitä, että kieli itsessään rakentaisi lukijalle todellisuuskuvaa maailmasta. Kyseinen oletamus ei ota huomioon ihmistä, jonka käsityksiin erilaiset kokemukset ja tilanteet vaikuttavat. Toisin sanoen horisontista avautuva maailman todellisuuskuva ei näyttäyty valmiina ja kaikille samana, vaan ihminen voi kokemuksen kautta konstruoida ja välittää omaa vaihtuvaa todellisuuskuvaansa. (Ricoeur 1984, 77–79.)

Tutkimuksessani tarkastelen, miten aikasuuntausten ja näköalojen avulla rakennetaan yhteiskuntaosallisuuden todellisuuskuvaa. Tämän näkökulman avulla voidaan saada vastauksia siihen, miksi poliittisen kertomuksen juonentamisella suunnataan esimerkiksi hyvinvointivaltion menneisyyteen, unionin alkuperäiseen toimintanäkyyn, nykyiseen toimintaympäristöön tai tulevaisuuden visioon. Näköalojen avaamisen kautta voidaan tulkita, mihin poliittiseen kokemukseen ja ajattelukokonaisuuteen työllisyysstrategian kertomuskonstruktioit ohjaavat yhteiskuntaosallisuusmalliin liittyvää merkityskamppailua.

Ricoeurin narratiivinen menetelmä ei siis rajaudu vain toiminnan tapahtumaketjun järjestämiseen. Narratiivia ei voi ymmärtää kausaalisten selitysmallien avulla, vaan tapahtumien välinen yhteys löytyy kertomuksen juonen etenemismallista. Tämä merkitsee sitä, että tavoitteiden, keinojen, toimintojen ja olosuhteiden välillä on jokin yhteismerkityksellinen suhde toisiinsa nähden. Kertomuksen juoni (*plot*) järjestää toiminnan merkitykselliset rakenteet eli tapahtumat, toimijat, keinot, olosuhteet ja odottamattomat seuraukset kertomukselliseksi kokonaisuudeksi. Toisin sanoen menetelmässä edetään toiminnan paradigmaattisesta järjestyksestä eli oletetusta toiminnan järjestyksestä narraation syntagmaattiseen järjestykseen eli juonen omaan toiminnan etenemisjärjestykseen. (Ricoeur 1984, 56; 67–70; Kaunismaa – Laitinen 1998, 184.)

Tarkastelen kertomuksen juonentamisen yhteydessä, miten teoreettisessa viitekehityksessä ilmenevät mallit ja unionin modernisaatioajattelu ohjaavat poliittisen kertomuksen osallisuusjuonen rakentamista. Käsitän osallisuutta kehittäviä teoriamallit eräänlaisina trajektoreina, jotka ohjaavat poliittista ajattelua ja reflektioivat Marshallin ja Esping-Andersenin traditionaalisia läh-

töteoriamalleja. Teoreettisen analyysikehyksen avulla voin myös tarkastella, miten kertomukset refleктоivat poliittisten traditioiden historiallisuutta tai kiistanalaisuutta. (Kuvio 1, luku 1; Taulukko 6.)

Ricoeurin narratiivisessa menetelmässä edetään rakenneanalyysistä toiminnan rakenteiden synkronoimiseen kokonaistoiminnaksi ja kertomukselliseksi kokonaisuudeksi niiden yhteismerkityksellisyyden löytämiseksi. Tämän avulla on mahdollista muodostaa tutkimukselle synteesi. Toisessa mimesiksessä eli konfiguraatiossa rakennetaan juonentamisen (*emplotment*) avulla kertomuksellista kokonaisuutta. Toisella mimesiksellä on välittäjän ja esittäjän rooli, joka konstruoi tapahtumista kokonaiskertomuksen. Sosiaalisen konstruktionismin taustaolettamuksen mukaisesti kertomuksessa ei ole kysymys tapahtumien kirjaamisesta sellaisenaan eikä niiden mekaanisesta raportinomaisesta toisintamisesta. Ricoeur lainaa menetelmässään Aristoteleen jäljentämisen *mimesis*-käsitettä, joka ei viittaa tapahtumien kopioivaan esityksen sellaisenaan, vaan niiden kertomisessa voidaan esittää ja muuntaa todellisuuskuvaa maailmasta. Kyse on myös poliittisen vallan käytöstä, koska juonentamisessa on kyse toiminnan arvioimisesta ja tulkinnasta. (Ricoeur 1984, 53, 64–79; Kaunismaa – Laitinen 1998, 179, 181, 184.)

Kertomuskokonaisuutta rakentavassa juonentamisessa voi ilmetä epäjohdonmukaisuuksia ja ristiriitaisuuksia. Juoni voi siis rakentaa moninaisista ja keskenään ristiriidassa olevista kertomusaineksista sopusointuisen synteessin ja kokonaisuuden (*discordant concordance*). Ricoeur muistuttaa kuitenkin tässä yhteydessä siitä, että kertomuksen sopusoinnuksi muodostettu synteesi ei ole ennakoitavissa tai rakennettavissa esiyymmärryksen tai kausaalisen johdattelun pohjalta. Kyse on myös ihmisten kokemusmaailmojen välittämästä kertomuskokonaisuudesta. (Kaunismaa – Laitinen 1998, 184; Ricoeur 1984, 68–69.)

Kaunismaa ja Laitinen ovat tarkastelleet (1998, 186) Carrin kritiikkiä Ricoeurin käsityksestä, että toiminnalla itsellään ei ole merkittävää osuutta kertomuksen rakentamiseen. Carrin (1986, 64–65) mukaan juontaminen sisältyy toimintaan ja kokemukseen. Ricoeur ei itse asiassa kiellä sitä, että toimintaa itsessään voidaan pitää merkityksellisesti muodostuneena. Toinen *mimesis* poikkeaa kuitenkin siinä, että toiminnasta voidaan kertoa myös jostain, joka ei ole esiyymmärryksen tasolla ilmeistä. Kertomukset ovat siis täten suhteellisen itsenäisiä kokonaisuuksia. Näin ollen toiminnan merkityksellä ei ole mitään ehdotonta alkuperää, johon se pitäisi kertomuksessa palauttaa. (Kaunismaa – Laitinen 1998, 186–188; Ricoeur 1984, 54–56, 77–79.)

Kaunismaan ja Laitisen (1998, 179) mukaan tekstin maailman ja subjektin maailman kohtaaminen on Ricoeurin narratiivisen teorian ydin. Tähän liittyvä lukeminen edellyttää lukijan yhteyttä juoneen, jolla on kapasiteettia muokata lukijan kokemusta. Kysymys on siis lukijan suostuttelemista ottaa kertomuksen sanoma tai opetus vastaan. Kolmannen mimesiksen refiguraatio voi siis johtaa lukijan uuteen ymmärrykseen toiminnan maailmasta. Kolmiosaisen mimesiksen kehämäisyyden ideassa on kuitenkin kyse pikemminkin prosessista, koska kolmannessa mimesiksessä ei palata kokonaan al-

kupisteeseen eli esiyymmärrykseen, vaan ymmärtäminen on muuttunut. (Ricoeur 1984, 53, 70–71.) Yksi tärkeimmistä Ricoeurin argumenteista on se, että toinen ja kolmas mimesis poikkeavat ensimmäisestä mimesiksestä (Kaunistmaa – Laitinen 1998, 185–186). Refiguraation yhteydessä tarkastelen, kuinka unioni sekä Suomi ja Iso-Britannia rakentavat poliittisesti uskotavaa todellisuuskuvaa osallisuuspolitiikasta. Tässä osiossa teen yhteenvetoa siitä, minkälaisella juoneen sisältyvällä poliittisella ajattelukokonaisuudella ja siihen liittyvällä toiminnan esittämällä uusinnetaan, haastetaan tai muutetaan yhteiskuntaosallisuuden käsityksiä. Samassa yhteydessä myös tarkastelen, miten teoreettisen analyysikehyksen mallit ohjaavat yhteiskuntaosallisuuden todellisuuden kuvan suuntaamista (Kuvio 1, luku 1; Taulukko 6).

Taulukko 6. Narratiivisen menetelmän analyysikehikko

Poliittisen toiminnan taso	Euroopan sosiaalinen malli haastavana modernisaatiohankkeena Työllisyysstrategia muokkaavana prosessina		
Teoreettinen taso	<p>Lähtötaso</p> <p>Marshallin historiallinen kompromissi: hyvinvointivaltio-tradition ja markkina-talousperinteen sovittelu</p> <p>Esping-Andersenin regimit hyvinvointiperinteinä ja kompromissin sovittelumalleina</p> <p>Taustaolettamuksena poliittisten traditioiden historiallinen asema ja kiistanalaisuus</p>	<p>Välitystaso</p> <p>Marshallin jälkeiset osallisuutta kehittävät teoreettiset mallit poliittista keskustelua ja ajattelua ohjaavina trajektoreina</p> <p>Hyvinvointipilarien yhteensovittaminen Marshallin kompromissin lujittamiseksi ja/tai sen purkamiseksi</p>	<p>Suuntaustaso</p> <p>Hyvinvointipilarien uudelleenjäsentyminen?</p> <p>Historiallisen kompromissin vahvistuminen tai purkaantuminen?</p> <p>Sosiaalisen tai aktiivisen kansalaisuuden vahvistaminen, synteesi tai jokin muu malli?</p>
Menetelmätaso	<p>Mimesis 1 (prefiguraatio):</p> <p>Esiymmärrys, siihen liittyvä normitus ja aikaorientaatio</p>	<p>Mimesis 2 (konfiguraatio)</p> <p>Synteesi ja välitys</p>	<p>Mimesis 3 (refiguraatio)</p> <p>Suuntaus</p>

7 TEMAATTINEN ANALYYSI

Tässä luvussa tarkastelen, kuinka unionin keskeiset toimijat työllisyysstrategiassaan sekä Suomi ja Iso-Britannia niitä toteuttavissa kansallisissa ohjelmissaan konstruoivat oikeusperustaisen kansalaisuuden ja sitä rakentavan hyvinvointivaltion, perheen sekä koulutuksen ja työn tematiikan avulla yhteiskuntaosallisuutta (Kuvio 3, 2.5). Samalla analysoin, kuinka teorialuvussa esiintyvät lähtöteoriat, yhteiskuntaosallisuutta kehittävät mallit ja Euroopan sosiaalista mallia edustava teoreettinen ajattelu ohjaavat toimijoiden tematiikan käyttöä (Kuvio 1, luku 1).

Tutkimuskysymykset:

1.a) Miten Euroopan työllisyysstrategiaan liittyvissä EU-toimijoiden ja kansallisten ministeriöiden esityksissä on käytetty yhteiskuntaosallisuutta kuvaavaa kansalaisuuden ja hyvinvointivaltion, perheen sekä työn ja koulutuksen tematiikkaa?

1.b) Miten EU-toimijoiden merkityksenantoimpulssit sekä lähtöteoriat ja yhteiskuntaosallisuutta kehittävät mallit ohjaavat yhteiskuntaosallisuuden tematiikan käyttöä?

Olen menetelmäluvussa operationalisoinut hyvinvointipilarien ja jakojen kehyksen (Kuvio 3, 2.5) pohjalta teemaluokat (Taulukko 4, 6.2), joiden pohjalta tutkin yhteiskuntaosallisuuden muodostamista kokonaisuutena. Ensimmäisen alaluokan kohdalla tarkastelen, kuinka osallisuutta ja toiseutta voidaan rakentaa hyvinvointipilareista johdettujen sosiaalisten kategorioiden avulla. Seuraavassa luokassa tarkastelen pilareista johdettuja periaatteita ideologisina ajatusmalleina osallisuuden muodostamisessa. Kolmannen alaluokan kohdalla pyrin tunnistamaan hyvinvointipilareita koskevia osallisuuden jakoja ja analysoimaan, kuinka toimijat tunnistavat ja sovittelevat niitä yhteen osallisuuden muodostamiseksi. Kartoitan neljännen alaluokan analyysin avulla hyvinvointipilareista nousevia inkluusio- ja eksklusiomekanismeja. (Taulukko 7.)

Taulukko 7. Tiivistetty teemaluokitus

PÄÄLUOKAT	Sosiaalinen kansalaisuus ja hyvinvointivaltio	Perhe	Työ ja koulutus
ALALUOKAT			
	Sosiaalinen kategoria	Sosiaalinen kategoria	Sosiaalinen kategoria
	Teoreettinen periaate	Teoreettinen periaate	Teoreettinen periaate
	Epätasa-arvon jaot a) Ryhmäkohtaiset b) Rakennekohtaiset	Epätasa-arvon jaot a) Ryhmäkohtaiset b) Rakennekohtaiset	Epätasa-arvon jaot a) Ryhmäkohtaiset b) Rakennekohtaiset
	Inklusio- ja eksklusiomekanismit	Inklusio- ja eksklusiomekanismit	Inklusio- ja eksklusiomekanismit

Temaattinen luenta on toteutettu niin, että olen lukenut aineiston läpi ja merkinnyt ne tekstin kohdat, joissa ilmenee luokitukseen sisältyvää temaattikkaa. Luennan toisessa vaiheessa olen käynyt sanahauulla läpi aineistosta esiin tulleet teemat. Systemaattinen sanahaku parantaa luentatarkkuuutta ja varmistaa, että tietyn teeman käyttö on huomioitu koko aineistossa. Temaattinen analyysiluku jakautuu rakenteellisesti unionin, Suomen ja Ison-Britannian tarkasteluun kunkin toimijan kokonaistematiikan käytön hahmottamiseksi. Tällä asetelmalla pyrin myös löytämään yhtenevyyksiä ja eroavaisuuksia toimijoiden yhteiskuntaosallisuutta konstruoivan tematiikan käytön välillä. Olen korostanut huomionarvoisimmat temaattiset esitykset sitaattikokoelmiksi, jotka olen sijoittanut lukemisen helpottamiseksi analyysitekstin yhteyteen. Viittaamisen helpottamiseksi sitaattikokoelmat on numeroitu juoksevilla numerosarjalla. Kirjoitusvaiheen lopussa olen laatinut päätelmien tueksi teemojen koostetaulukot (Liitetaulukot 1–6), joiden jaotus perustuu teemojen perusluokitukseen (Taulukko 4, 6.2).

7.1 EUROOPAN TYÖLLISYYSSTRATEGIA 1998

Unionin, Suomen ja Ison-Britannian vuoden 1998 työllisyysstrategian aineisto jakaantuu johdanto-osioihin ja suuntaviivoja koskeviin esityksiin. Strategiaa ohjaavat suuntaviivat jakaantuvat neljään pilariin⁷: työllisyyden parantaminen, yrittäjyyden suosiminen, yritysten ja työntekijöiden sopeutumiskyvyn parantaminen sekä yhtäläisten mahdollisuuksien edistäminen. Tarkastelen ensin, kuinka toimijat kehystävät johdannossa pilarikohtaisia esityksiään, jotka muodostavat suoran dialogin unionin ideologisten merkityksenantoimpulssien ja jäsenmaiden reflektioiden välillä.

⁷ Viitaan tekstissä näiden neljän pilarin kohdalla strategian pilareihin erotuksena analyysikehityksen hyvinvointipilareihin (Kuvio 3, 2.5).

7.1.1 Unionin strategiaesitys

Vuoden 1997 Amsterdamin sopimus muodosti käännekohtan Euroopan työllisyysstrategian kehityksessä. Työllisyyttä koskevan osion liittäminen osaksi perussopimusta merkitsi unionin jäsenmaiden sitouttamista yhteiseen työllisyysstrategiaan. Komissio (1997, 1) näkee sopimuksen merkityksen käänteentekeväenä ja uutena suunnannäyttäjänä unionin työllisyyspolitiikassa. Lisäksi perustamissopimuksen työllisyyttä koskevat artikkelit (125–130) merkitsivät avoimeen koordinaatiomenetelmään liittyvän ohjausdialogin avaamista ja jäsenmaiden toimivallan vahvistamista kansallisen työllisyyspolitiikkansa suhteen. (Euroopan unioni 2002.)

Perussopimukseen sitoutuminen merkitsee työllisyysstrategialle unionin taloudellisen menestyksen ja markkinatalouden peruseriaatteen asettamista prioriteeteiksi (Eurooppa-neuvosto 1997; Neuvosto 1997, 30/1). Eurooppa-neuvosto nosti esiin unionin taloudellisen toimintakyvyn ja toimivat sisämarkkinat, jotka edellyttävät taloudellisten esteiden purkamista. Tämän ohella yritysten toimintakyky tulee vahvistaa yksinkertaistamalla lainsäädäntöä ja hallintoa. (Eurooppa-neuvosto 1997.) Komissio (1997, 3) puolestaan kiinnittää huomiota työllisyyden parantamisen esteisiin, jotka liittyvät työvoimakustannuksiin ja sosiaaliturvaa ylläpitävään regiimiin. Lisäksi Eurooppa-neuvosto (1997) korostaa verotuspolitiikan yhteensovittamista ja keventämistä, koska kiristynyt verotus tekee kilpailun epäoikeudenmukaiseksi ja estää työllisyyden edistämistä.

Komissio (1997, 2–4) kehystää työllisyysstrategian globaalien kilpailun uuteen toimintaympäristöön ja siihen liittyvään työmarkkinarakenteiden muutoksiin, jotka edellyttävät aikaisempaa koulutetumpaa työvoimaa. Tämä muutos nostaa esille työmarkkinarakenteissa jaon korkeasti ja matalasti koulutettujen ryhmien välillä. Osana rakennemuutoksen haastetta komissio puuttuu myös joustamattomiin työelämän rakenteisiin, jotka estävät uusien työpaikkojen luomista, taitojen kehittämistä ja uusien työmallien omaksumista, mikä ylläpitää mahdollisuuksien epätasa-arvoa. (Komissio 1997, 4–6.)

Unioni yhteensovittaa strategiaa yhteisillä tavoitteilla ja suuntaviivoilla, jotka muodostavat kolmannen kehityksen työllisyysstrategiaprosessille. Suuntaviivoilla on normittava vaikutus, koska ne esitetään EU-toimijoiden esityksissä toimintaperiaatteina. Ne perustuvat yhteiseen tilanneanalyysiin, jonka pohjalta politiikan pääkohdat nostetaan. Suuntaviivoista tulee kansallisten toimintasuunnitelmien myötä kansallisia tavoitteita, jotka vaikuttavat lainsäädäntöön ja toimenpanoon. (Eurooppa-neuvosto 1997.) Näiden ohella suuntaviivaesityksissä on kiinnitettävä huomiota käsitteistöön ja tematiikkaan, jonka myötä jäsenvaltiot eivät voi vastauksissaan pitäytyä täysin vanhaan retoriikkaan. Uudet ja uusitut käsitteet osaltaan ehdollistavat ja kehystävät keskustelua, koska ne muodostavat dialogissa yhteisen käsitteistön. (Palola 2007, 23–28; Palonen 1988, 99–101.)

Unioni pyrkii osana hyvinvointivaltiomallin merkityskamppailua vaikuttamaan sosiaalipoliittisiin linjauksiin. Komissio asettaa onnistuneelle hyvinvointipolitiikalle kriteerin, jossa sosiaalisia tulonsiirtoja tulee arvioida sen pohjalta, kuinka ne palvelevat tehokkaasti aktiivisen koulutus- ja työllisyyspolitiikan ohella integraation muodostusta. Näin komissio rinnastaa inklusion toteutumisen koulutukseen ja työelämään osallistumiseen. (Sitaatti 1.) Yhteiskuntaosallisuus siis periaatteellisesti rakentuu koulutuksen ja työllistymisen prioriteeteille, joita sosiaalipoliittiset ratkaisut välillisesti tukevat (Ashiagbor 2001, 316–329).

(1) All social transfers should be examined to see whether they could be used more effectively in promoting rehabilitation, reintegration, training or workexperience (Komissio 1997, 4).

Eurooppa-neuvoston (1997) esityksessä yhtenäisyyden eli keskinäisen integraation toteutumisen ajatus on sidottu työllisyyden parantamiseen. Siinä on käytetty määrällisesti vähän ja osuvan harkitsevasti kansalaisuuden tematiikkaa, jossa kansalaisuus käsitetään kollektiivisena Euroopan kansalaisuutena. (Sitaatti 2.) Retoriikalla legitimoidaan Amsterdamin sopimuksen artiklaa, jossa työllisyyttä kehitetään yhteisenä asiana. Työttömyys nähdään samassa yhteydessä uhkana yhteiskunnan yhtenäisyydelle. Eurooppa-neuvoston voimakas linjaus siis rakentaa eurooppalaisen yhteiskunnan yhtenäisyyden ja sosiaalisen integraation työllistymisen varaan.

(2) Koska työllisyyskysymys on Euroopan kansalaisten keskeinen huolenaihe, on kaikin keinoin pyrittävä vähentämään työttömyyttä, joka kohuttoman suurena on uhka yhteiskuntamme yhtenäisyydelle (Eurooppa-neuvosto 1997).

Unioni ajaa parempaan työllistymiseen tähtäävää mahdollisuuksien politiikkaa osallistamisen ajatuksella. Työllisyyden parantaminen muodostaa strategian ensimmäisen pilarin. Tasa-arvoa ilmaistaan työllistymistä ohjaavissa suuntaviivoissa yhtäläisinä mahdollisuuksina. (Neuvosto 1997, 30/3.) Unioni siis luo kuvaa siitä, että periaatteessa kaikki kuuluvat mahdollisuuksien piiriin. Työttömille nuorille ja pitkäaikaistyöttömille aikuisille annetaan siis uusi mahdollisuus saada riittävät ammatilliset ja työelämähaasteita vastaavat valmiudet. Nuorten elämäntilanteen normittamisessa on käytetty inklusiota kuvaavaa tematiikkaa kuten puhetta mahdollisuuksista ja pääsystä. Kaksitoista kuukautta olevien työttömien kohdalla inklusiomekanismia on kuvattu valmiuksien hankkimisella ja toimenpiteillä, joilla edistetään paluuta ja osallisuutta työelämään. (Neuvosto 1997, 30/3.)

Unionin strategiassa syrjäytyminen piiryy normatiivisen elämäntilanteen keskeytyksenä koulutuksen ja työelämän välillä. Unioni ajaa ennaltaehkäisevää strategiaa, jolla vahvistetaan nuorten työelämävalmiuksia. Suunnanantoa vahvistetaan aktiivisuuspuheella, jossa on siirryttävä passiivisista toimenpiteistä aktiivisiin. (Neuvosto 1997, 30/3.) Esityksellä vastataan osaltaan

työmarkkinarakenteiden muutoksesta aiheutuvaan jakohaasteeseen. Kilpailukyvyyn säilyttäminen edellyttää koulutetumpaa työvoimaa, jolloin vähemmän koulutetut jäävät epäedullisempaan asemaan.

EU:n strategiassa ilmenevä nuorten ja pitkäaikaistyöttömien elämänkulun normittaminen koulusta työelämään edustaa uusliberalistista ajattelua. Yksilövapauteen ja -valintoihin kohdentuvalla vallan käytöllä pyritään vaikuttamaan toivottujen päämäärien saavuttamiseksi, mikä erottaa uusliberalismin klassisesta liberalismista. Unionin esitys siis konstruoi aktiivisen kansalaisuuden mallia, joka merkitsee kiinnittymistä työmarkkinoihin. Aktivoivat toimenpiteet ja vastikkeelliset edut vastaavat kolmannen tien ajattelua (Saastamoinen 2010, 246–251; Dwyer 2010, 73–78).

Työllistettävyyden (*employability*) eli oman osaamistason nostaminen edellyttää koulussa hankittuja perusvalmiuksia, jotka puolestaan edellyttävät riittävää koulun opetustasoa (Komissio 1997, 4–5; Neuvosto 1997, 30/3–4). Neuvosto myöntää, että osalta nuorista puuttuu perusvalmiudet nykyisen työelämän edellyttämään ammatilliseen koulutukseen. Unioni ajaakin koulujärjestelmän tehostamista koulutuksen keskeytyksien vähentämiseksi. (Neuvosto 1997, 30/3–4.) Marshallin (1964, 81–82) analyysissä oppivelvollisuus ja julkinen koulujärjestelmä olivat ensimmäisiä askelia sosiaalisen kansalaisuuden kehittämisessä, vaikka nämä palvelisivat markkina-arvoa työvoiman henkisen kapasiteetin nostamiseksi.

Globaalin kilpailukyvyyn ylläpitäminen ja työmarkkinarakenteiden muutos nostavat unionin kehityksessä työllistettävyyden merkittäväksi tekijäksi työelämään sijoittumisessa. Työllistettävyydessä on kyse sosiaalisesta investoinnista, joka unionin johtavana toimintaperiaatteena perustuu aktiiviseen työllisyyspolitiikkaan. Työllistettävyyden parantaminen toimii myös kannustimena työelämään kiinnittymisessä. (Komissio 1997, 4.) Kyse ei ole ainoastaan työelämän valmiuksien hankkimisesta, vaan myös työmotivaation ylläpitämisestä, jolla on osallisuutta ja työuraa ajatellen pitkäkestoisempi merkitys (Blakemore 2003, 142).

Sosiaalisten investointien ja sosiaaliturvan keskinäinen prioriteetti-järjestys johtaa keskeiseen kysymykseen johtavasta periaatteesta. Sosiaalidemokraattisessa hyvinvointiajattelussa köyhyyden minimointi ja toimentuloturva toimivat prioriteettina ja ennakkoehtona sosiaalisille investoinneille (Esping-Andersen 2002a, 5). Unioni rakentaa johtavan periaatteen investoivalle hyvinvointiajattelulle, jossa aktiiviset toimenpiteet sijoittuvat passiivisten tulonsiirtojen edelle (Komissio 1997, 4–5; Neuvosto 1997, 30/2–3).

Unioni näkee erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuudet innovaatioiden ja uuden teknologian hyödyntämisessä. Globaalin kilpailun ja työmarkkinamuutoksen haasteet kehystävät myös strategian toista yritystoiminnan kehittämisen pilaria. Unioni suuntaa työllistämisen uudet mahdollisuudet erityisesti yritystoiminnan innovaatioiden ja teknologian kehittämiseen, jossa mahdollisuuksien ajatusta on ilmaistu myös yrittäjän itse-työllistymisenä ja työvoiman palkkaamisena. Yritysten toimintaedellytyksien parantaminen edellyttää verotuksellisten ja hallinnollisten rasitteiden keven-

tämistä, jota perustellaan myös sillä, että se hyödyttää erityisesti matalapalkkaisilla aloilla työskenteleviä. (Komissio 1997, 2–4; Eurooppa-neuvosto 1997; Neuvosto 1997, 30/4.)

Unionin kannattama sosiaalipolitiikka voi heikentää hyvinvointiyhteiskunnan toimintakykyä, mutta toisaalta siinä pidetään kiinni riittävän sosiaaliturvaverkon säilyttämisestä ja matalapalkkaisten toimeentulon tukemisesta. Neuvosto tähdentää, että verotuksen ja työvoimakustannusten helpottaminen on tehtävä turvaamalla sosiaaliturvajärjestelmän toimintakyky, jolla on osaltaan hyvinvointivaltiota ylläpitävä vaikutus. (Sitaatti 3.) Unionin selkeä pyrkimys suojata julkisen talouden terveyttä ja sosiaaliturvan ylläpitämistä vastaa teorialuvussa esitettyä maltillista hyvinvointivaltion modifikaatiota (Bonoli et al. 2000, 65–69).

(3) Tämä tehdään vaarantamatta julkisen talouden tervehdyttämistä ja sosiaaliturvajärjestelmien taloudellista tasapainoa (Neuvosto 1997, 30/4).

Unioni ei voi ajaa yksipuolista markkinatalousperiaatteeseen perustuva joustavuuspolitiikkaa, koska rakennemuutokseen sopeutuminen edellyttää myös sovittelua sosiaalipoliittisten intressien kanssa. Unionin sovitteluhakuisuus ilmenee työsuhteiden sopimusturvan ja toimeentulon parantamisena. Rakennemuutokseen sopeutuminen edellyttää osa-aikatyön kehittämistä, mikä haastaa työllä saatavaa riittävää toimeentuloa. (Neuvosto 1997, 30/4–5.) Teoriakeskustelu kritisoi unionia siitä, että koulutuspääoman nostamisella ei oteta huomioon matalapalkkaisten toimeentulo-ongelmia ja pienempiä mahdollisuuksia jatkokoulutukseen (Esping-Andersen 2002a, 2–3, 21–23; Hemerijck 2002, 198–201). Unionin ajama vero- ja palkkauspolitiikka näyttää kuitenkin pyrkivän myös tasoittamaan toimeentuloeroja. Työntekijöiden toimeentulon tukeminen jakaa yhtäläisiä piirteitä Marshallin ajattelun kanssa työntekijöiden nostamisesta toimeentulo-ongelmien ja köyhyyden ulkopuolelle sekä sosialidemokraattisen hyvinvointivaltioajattelun kanssa ansiotyön toimeentulon täydentämisestä (Marshall 1964, 259–264, 287–295; Esping-Andersen 1990, 21–23, 26–33).

Unioni pyrkii joustavuuspolitiikallaan edistämään työvoiman liikkuvuutta työelämän rakenteissa ja turvaamaan erilaisten työsuhteiden asemaa. Strategian kolmannella pilarilla parannetaan yritysten ja työntekijöiden sopeutumiskykyä työelämän rakennemuutoksissa. Unionin pyrkimys modernisoida työn organisointia on jälleen kehystetty globaalien kilpailukykyyn haasteilla. Pyrkimys on ilmaistu joustavuuspuheella, jossa mukautuvat työaikajärjestelyt parantavat yritysten tuottavuutta ja kilpailukykyä. Joustavuuden ja turvallisuuden ajatuksella (*flexsecurity*) tarkoitetaan tasapainoa joustavien työelämän järjestelyjen, työturvallisuuden ja työsuhdeturvan välillä. Neuvosto haluaa saattaa työelämän joustoa koskevat järjestelyt sopimustasolle, jolla taataan riittävä turva ja parempi ammatillinen asema. (Komissio 1997, 6; Neuvosto 1997, 30/4–5.)

Strategian neljännen pilarin yhtäläiset mahdollisuudet merkitsevät etenkin naisten työllistymismahdollisuuksien parantamista sekä työn ja perhe-elämän yhteensovittamista. Unioni pyrki jouduttamaan yhtäläisten mahdollisuuksien tematiikalla myös vapaiden, vanhempainlomien ja osa-aikatyötä koskevien direktiivien ja työmarkkinasopimusten täytäntöönpanoa. Naisten työllistymistä ei voida kuitenkaan edistää vain perhepilarin sisäisillä ratkaisuilla. Ne ovat yhteydessä unionin viittaamaan työelämän segregatioon sukupuolten välillä eli työelämän rakenteen jakoihin. Neuvoston vahvistamat suuntaviivat eivät kuitenkaan tarjoa käytännön ratkaisumalleja segregatioratkaisemiseksi. Miehen ja naisen sosiaalista kategoriaa ilmennetään hieman kaksijakoisena. Heidän identiteettiään rakennetaan työelämään paluun edistämisen ajatuksella, jolla muodostetaan normittavaa käsitystä työtä tekevästä vanhemmista. Toisaalta strategia sisältää myös vaihtoehtoisen perhehoitomallin, jossa henkilö voi jäädä lasten hoidon vuoksi työelämästä sivuun tai vähentää työtä. (Komissio 1997, 7; Neuvosto 1997, 30/5.) Käsitys työtä tekevien vanhempien sosiaalisesta kategoriasta istuu lähtökohtaisesti sekä uni-versaalin että liberaalin regiimin ajatteluun. Naisten työllistyminen tukee autonomian ja taloudellisen itsenäisyyden myötä heidän sosiaalista kansalaisuuttaan ja yhteiskuntaosallisuutensa toteutumista (Esping-Andersen 1990, 26–33; Lister 1997, 9–10, 49–51, 66–69, 173–175).

Vajaakuntoisiin kohdistetussa suuntaviivassa unioni kuvaa inklusiota työelämään pääsynä. Vajaakuntoiset ovat työkykynsä vuoksi lähtökohtaisesti erilaisessa asemassa työmarkkinoilla, jolloin heidän tukemisensa edellyttää erityistoimia yhteiskunnan puolelta. (Neuvosto 1997, 30/5.) Unionin ratkaisumalli vastaa Oliverin teoreettista ajattelumallia, joka paikantaa sosiaalisen integraation esteet yhteiskuntaan. Osallisuuden ongelmat eivät johdu niinkään yksilön fyysisistä tai henkisistä rajoituksista vaan lähinnä yhteiskunnan kyvyttömyydestä tarjota sopivia sosiaalisia palveluita. (Oliver 1996, 30–42.)

7.1.2 Suomen toimintasuunnitelma

Suomen toimintasuunnitelma laadittiin Lipposen I hallituksen aikana, jolloin valtiovarainministerinä toimi 1996 helmikuusta lähtien Kokoomuksen Niinistö ja työministerinä oli koko kauden SDP:n Jaakonsaari (Valtioneuvosto a). Suomen toimintasuunnitelma valmisteltiin poikkihallinnollisessa virkamiestyöryhmässä, joka oli aktiivisesti yhteydessä työmarkkinoitten keskusjärjestöihin ja yrittäjäjärjestöihin. Lipposen hallitusohjelman keskeisin tavoite oli puolittaa työttömyys keväseen 1999 mennessä. (NAP Finland 1998, esipuhe, 4.)⁸

Suomen toimintasuunnitelma osoittaa, kuinka työllisyysstrategian suuntaista politiikkaa on Suomessa toteutettu jo ennen sen laadintaa. Suomi peilaa globaalin kilpailun ja rakennemuutoksen toimintaympäristöä kansallisen

⁸ Suomen vuoden 1998 toimintasuunnitelman sivuviitteet seuraavat sisällysluettelon sivunumeroja.

elinkeinoelämän näkymään. Uutta toimintaympäristöä kuvataan kaupan vapautumisena ja informaatiotekniikan kilpailuna, mikä haastaa kotimaisen tuotannon toimintaedellytyksiä. Suunnitelma vastaa unionin kehystämään globaalin kilpailun haasteeseen, joka edellyttää osaamisen ja innovaatioiden nostamista. Uudet työpaikat syntyvät korkeamman koulutuksen informaatioteknologian aloilla ja palvelualoilla sekä yritystoiminnan kehittämisellä. Kehitys on aiheuttanut työmarkkinoilla tilanteen, jossa nuorten hyvin koulutettujen työllisyys on kasvanut nopeammin, kun taas yli 50-vuotiaiden vähemmän koulutettujen ja pitkäaikaistyöttömien tilanne on pysynyt vaikeana. Hallitus on kiinnittänyt näissä yhteyksissä huomiota myös työttömyyden alueellisten erojen kasvuun. (NAP Finland 1998, esipuhe, 2–11.)

Suomi näkee suunnitelmassaan globaaliin kilpailuun ja rakennemuutokseen sopeutumisen oman hyvinvointiyhteiskuntamallinsa jatkumona. Johdanto-osiossa on voimakas retorinen avaus, jolla puolustetaan pohjoismaista hyvinvointiyhteiskuntaa. Tällä tematiikalla tuetaan pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan tradition jatkumoa taloudellisen menestyksen ja yksilön hyvinvoinnin rinnakkaineloa ajatuksella. Suunnitelman mukaan yksilön hyvinvointi ja taloudellinen menestys eivät toimi toisiaan haastavina, vaan keskenään soveltuvina periaatteina. (Sitaatti 4.)

Hyvinvointiyhteiskunnan tradition rooli näkyy kehityksen ohjauksessa ja sopeuttamisessa EMU-kauteen. Pohjoismaisen mallin ylläpitämistä on perusteltu myös julkisten hyvinvointipalveluiden turvaamisella. Toisaalta muutosprosessissa työvoimapolitiikkaa ohjataan osaksi talouspolitiikkaa ja sosiaalisia investointeja, mikä muuttaa arvoperustaa markkinatalouden eduksi. (NAP Finland 1998, 1–7, 10–12.)

(4) Sillan rakentaminen yksilöllisen hyvinvoinnin ja taloudellisen menestyksen välille on myös pitkälti pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan tradition mukainen (NAP Finland 1998, 3–4).

Suunnitelman määrällisesti vähäinen kansalaisuuden puhe on hieman yllättävää ajatellen sosiaalisen kansalaisuuden keskeistä merkitystä hyvinvointivaltioajattelussa (NAP Finland 1998). Sosiaalisen kansalaisuuden periaatteellinen paikka hyvinvointivaltion keskiössä jää temaattisesti tausta-alalle pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan puolustuksessa, joskin kyseinen käsite voidaan ilmaista myös teoreettisten periaatteiden avulla. Marshallin teoria osoittaa, että sosiaalisen kansalaisuus voidaan määrittää myös tasa-arvoon ja oikeuteen perustuvana yhteiskuntaosallisuutena (Marshall 1964, 71–72, 84).

Nuorten ja pitkäaikaistyöttömien normatiivinen elämänsä ohjaaminen strategian työllisyyttä nostavan ensimmäisen pilarin kohdalla osoittaa uusliberalistisen ajattelutavan omaksumista myös suomalaisessa työllisyyspolitiikassa. Nuorelle työnhakijalle uusi mahdollisuus merkitsee Suomen tavoiteohjelmassa työnhakusuunnitelman laadintaa ennen viiden kuukauden työttömyyttä. Työttömien nuorten oikeus tukeen on vastikkeellinen edellyt-

täen heitä osallistumaan ammatilliseen koulutukseen tai muuhun aktivoivaan toimintaan. Normittamisen ajatus ilmenee myös pitkäaikaistyöttömille tarjotussa työllistymispolussa työn haun aktivoimisena ja sosiaalisten etujen kannusteina. (NAP Finland 1998, 7, 11–15.) Suomen suunnitelma rinnastaa syrjäytymisen tematiikan ammattitaidottomuuteen ja pitkäaikaistyöttömyyden uhkaan, mikä jäsentää käsitystä työmarkkinoilta syrjäytymisestä. Ikään-tyneiden, nuorten ja pitkäaikaistyöttömien kohdalla syrjäytyminen on ilmaistu vastaavasti syrjäytymisenä työelämästä. Työmarkkinoilta syrjäytymistä ilmaistaan temaattisissa rinnastuksissa etenkin pitkäaikaistyöttömyyteen liittyvänä ongelmana, jolla on yhteys vähemmän koulutettujen ikääntyneiden työllisyysstilanteeseen, nuorten ammattitaidon puuttumiseen ja vajaakuntoisten työllistymishaasteisiin. (NAP Finland 1998, 2–7, 10–15, 17–18.) Työmarkkinasyrjäytymisen käsite on saanut ideologisia vaikutteita uusliberalismista, jossa vastaavasti aktiivisen kansalaisuuden malli merkitsee kiinnittymistä palkkatyöhön (Saastamoinen 2006, 71–74; 2010, 240–251).

Ammattitaidottomien ja työttömien nuorten kohdalla nähdään uhka laajemmasta sosiaalisesta syrjäytymisestä. Huoli syrjäytymisestä kohdentuu epäedullisemmassa työmarkkina-asemassa oleviin työpajanuoriin. Työpajatoiminnan vaihtoehtoisella osallistamisen mallilla pyritään ehkäisemään nuorten syrjäytymistä työmarkkinoilta ja yhteiskunnasta. Euroopan sosiaalisen rahaston toimenpiteillä pyritään torjumaan ammattitaidottomien syrjäytymistä niin ikään rinnakkain työmarkkinoista ja yhteiskunnasta. (NAP Finland 1998, 12–13.)

Nuorten koulutuksen keskeyttäminen nähdään Suomessa vähäisempänä ongelmana, joka ei muodosta laajamittaista syrjäytymisen uhkaa. 95 % ikäluokasta siirtyy peruskoulusta lukioon tai ammatillisiin opintoihin ja noin 10 % keskeyttää ammatilliset opinnot. Koulutuksen keskeyttämiseen ei vaikuta ainoastaan heikko koulumenestys, vaan myös koulutuspaikan vaihto, siirtyminen työelämään ja taloudelliset tekijät. Suomi katsoo pääasialliseksi koulutuksen keskeyttämisen syyksi nuorten siirtymisen korkeakouluasteelle tai koulutusalan vaihdon. (NAP Finland 1998, 18–19.)

Suomen syrjäytymistä torjuva työllisyyspolitiikka muodostuu yksilön aktivoimisesta ja sitä tukevasta julkisen sektorin toiminnasta. Suunnitelmassa viitataan uuteen Suomen malliin, joka tähtää työmarkkinoiden toimivuuteen ja syrjäytymisen ehkäisyyn. Työmarkkinoiden tehostaminen merkitsee työvoimapalveluiden yksilöllisten palvelujen lisäämistä, koulutuksen työelämäläheistämistä ja tukien vastikkeellistamista. Ammattitaidottomien nuorten oikeuden ajatusta on ilmaistu takaamisen tematiikalla. Heille on taattu koulutusvaihtoehto, jonka toteuttamiseksi koulutus- ja oppisopimuspaikkoja on lisätty. (NAP Finland 1998, 1–2, 10–13.)

Aikuisiin pitkäaikaistyöttömiin kohdentuvissa toimissa ilmenee niin ikään julkisten instituutioiden vastuu. Suunnitelmassa nähdään merkittävinä tekijöinä riskiryhmien tunnistaminen, työnvälitys, työllistymistä edistävien palvelujen ja toiminnan lisääminen. Pitkäaikaistyöttömien oikeus työnhakusuunnitelman laatimiseen on vastaavasti myös velvollisuus. Julkisen

sektorin roolin vahvistaminen näkyy lain velvoittavuuden ohella valtiovetoisen työvoimapolitiikan uudistuksessa, jossa tehostetaan toimintaa palkkaamalla työvoimatoimistoihin 150 erityisasiantuntijaa. (NAP Finland 1998, 11–14.)

Suomi pyrkii strategian toisen pilarin kohdalla yritystoiminnan edistämiseen valtiosta riippumattomalla talousmallilla ja toisaalta maalle ominaisella keskitetyllä ja valtiovetoisella elinkeinopolitiikalla. Suomen toimintasuunnitelma tähtää valtion tuista riippumattoman yritystoiminnan ja kilpailun edistämiseen. Uusien työpaikkojen luomiseksi Suomeen on perustettu työllisyyden ja yritystoiminnan 15 (TE) työvoima- ja elinkeinokeskusta, jotka neuvovat yritystoiminnan perustamisessa sekä järjestävät koulutusta ja konsultointia muuntuvassa kansainvälisessä toimintaympäristössä. (NAP Finland 1998, 21–30.)

Suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan puolustus ilmenee myös alueellisen tasa-arvon edistämisenä ja julkisten palvelujen turvaamisena. Hallituksen maaseutupoliittinen ohjelma tähtää alueellisen tasa-arvon ylläpitämiseen. Siinä tavoitellaan maaseudun elinvoimaisuuden, asukkaiden toimeentulon ja palvelujen parantamista. Suomi on ryhtynyt rakentamaan valtakunnallisen politiikkansa tueksi myös paikallista kumppanuutta, jolla edistetään vaikeimmin työllistyvien työllistymistä kolmannella sektorilla ja uusien yritysten aloittamista. (NAP Finland 1998, 23–28.)

Toimintasuunnitelma soveltaa elinkeinorakenteen muutoksen sopeutumisessa kansallisia ratkaisumalleja, jotka tukevat perinteisiä sektoreita ja näin tasoittavat elinkeinorakenteen jakoja. Uusien työpaikkojen osalta Suomi kiinnittää huomiota vanhojen sektorien työllistämisen potentiaaliin kuten puun jatkojalostukseen. Näin ollen elinkeinorakenteisiin liittyvissä jakohaasteissa Suomi ei halua antautua kokonaisvaltaiseen rakennemuutokseen. Palveluelinkeinojen asemaa pyritään samalla nostamaan alan kilpailukyvyyn vahvistamiseksi ja työllisyyden kohentamiseksi. (NAP Finland 1998, 24–28.)

EU:n työllisyysstrategian työllisyyden nostamisen tavoite asettaa pohjoismaista hyvinvointiregiimiä edustavalle Suomelle paineita leikata julkista sektoria ja yksityistää palveluita (Hemerijck 2002, 184–186). Suomen toimintasuunnitelma tukee kuitenkin selkeästi hyvinvointiyhteiskunnan toimintakyvyn ylläpitämistä, joka perustuu korkeampaan verotusasteeseen ja laajaan julkisen sektorin toimintaan. Suomi toteaa kokonaisverotusasteen olevan yhä korkeimpia unionissa. Verotusta tullaan edelleen alentamaan, koska korkean verotuksen on todettu olevan yksi keskeinen este työllistymiselle. Toisaalta verotuksen keventäminen lisää matalatuloisten kannusteita työntekoon ja näin vähentää rakenteellista työttömyyttä. Suomi toteaa hyvinvointipalvelujen yksityissektorin osuuden olevan suhteellisesti vähäinen, jolloin yrityspohjaiselle hyvinvointipalveluiden tuottamiselle on tilaa. (NAP Finland 1998, 21–30.)

Strategian kolmas pilari tähtää työntekijöiden ja yritysten sopeutumiskyvyn parantamiseen. Suomi tukee suunnitelmassaan epätyypillisen työntekijän aseman ja toimeentuloturvan nostamista. Suomi pyrkii pilarin otsikoin-

nissa takaamaan epätyypillisessä työssä oleville riittävän suojan ja paremman ammatillisen aseman. Suunnitelmassa viitataan hallituksen pyrkimykseen saattaa epätyypillisessä työssä olevat tasavertaisempaan asemaan koko-aikaisten työntekijöiden kanssa. Kolmikannasta hieman poiketen hallitus rohkaisee työmarkkinaosapuolia paikalliseen sopimustoimintaan, mikä tasa-arvoa ajatellen haastaa yhtäläiseen riskien jakamiseen ja etujen valvontaan. (NAP Finland 1998, 30–34.)

Ikääntyneiden työttömyydestä puhuminen kansallisena kysymyksenä ylläpitää yhteenkuuluvuuden ja yhteisvastuun ajatusta. Suomen toimintasuunnitelmassa on omana suuntaviivanaan esitetty lisäys, jossa pyritään edistämään ikääntyvien työssä pysymistä. Tämä kehitys liittyy työmarkkinarakenteen jakoon, jossa työpaikkoja on menetetty matalan koulutustason aloilla. Suomi ei viittaa tässä kohden työllisyyshaasteeseen unionin yhteisenä asiana, vaan käsittelee ikääntyvien työllisyyskysymystä kansallisena kysymyksenä. (NAP Finland 1998, 2–3, 34–36.) Marshallin (1964, 92–93) analyysi osoittaa, kuinka sosiaalisen kansalaisuutta on rakennettu yhteenkuuluvuuden ajatukselle ja keskinäisille lojaliteeteille.

Suomi pyrkii torjumaan ikääntyneiden syrjäytymistä työmarkkinoilta, mutta toisaalta suhteellisen alhainen eläkeikä aiheuttaa eläkehakuisuuden ohella myös eläketyöntöä. Hallituksen ohjelmassa kiinnitetään huomiota työnhaun yhteydessä tapahtuvaan ikääntyneiden syrjintään, jolla on yhteys työelämän epätasa-arvon jakoon. Ohjelmassa pyritään parantamaan heidän työllisyyttään kannustavilla eläkesosiaaliturvamaksuilla, koulutuksella, tukityöllistämisen ja työvoimapalveluiden avulla. Ikääntyneiden eläkehakuisuus ilmenee siinä, että eläkkeelle jäädään keskimäärin 59-vuoden ikäisenä lakisääteisen siirtymisiän ollessa pääsääntöisesti 65 vuotta. (NAP Finland 1998, 34–36.) Oikeuteen ja kansalaisuuteen perustuvat eläke-edut tukevat ikääntyneen väestönosan sosiaalista kansalaisuutta (Marshall 1964, 71–72, 84). Pohjoismaisen regiimin ominaispiirre näkyy ikääntyneiden mahdollisuudessa jäädä eläkkeelle nykymittapuun mukaan varhaisessa vaiheessa, mikä muodostaa vaihtoehdoisen toimeentulomallin ansiotyölle (Esping-Andersen 1990, 21–23, 26–33). Esitys jättää osin avoimen kysymyksen ikääntyneiden työttömien eläkkeelle jäämisen vapaaehtoisuudesta vaikeassa rakennemuutostilanteessa.

Neuvosto on otsikoinut strategian neljännen pilarin yhtäläisinä mahdollisuuksina eli mahdollisuuksien tasa-arvona. Suomi kuitenkin kiinnittää huomiota perheen tasa-arvon konkreettiseen toteutumiseen eli lopputuloksen tasa-arvoon, mikä osoittaa tasa-arvon periaatteesta käytävää merkityskamppailua. (NAP Finland 1998, 37–38.) Lopputuloksen tasa-arvo vastaa sosialidemokraattisen regiimin perusajattelua, joka lähtee poliittisen vallankäytön pyrkimyksestä taata tasa-arvon toteutumisen (Esping-Andersen 1985, 34–36, 145–150; 1990, 21). Suomi kohdentaa tasa-arvon ajatuksen perhe-elämän sisään, kun taas unioni painottaa yhtäläisissä mahdollisuuksissa naisten työllistymisasteen nostamista. Painotuseroissa on huomioitava, kuinka suomalaisten naisten työttömyysaste on yleensä ollut miesten työt-

tömyysastetta alhaisempi, mikä on epätavallista EU-maissa. Vielä 1990-luvun laman jälkeenkin (1997) naisten työttömyysasteessa ei ollut huomattavaa eroa miesten työttömyysasteeseen. (NAP Finland 1998, 36–39.)

Suomen tasa-arvottava perhepolitiikka tukee sosiaalisen kansalaisuuden mallia, jolloin vahvan oikeusturvan myötä työhön paluuseen ei liity Suomen kohdalla merkittäviä säännösten soveltamiseen liittyviä ongelmia. Ongelmat saattavat liittyä lähinnä perhevapaiden pitkittymiseen ja naisten ammattitaidon vanhenemiseen. Suunnitelmassa todetaan, että suomalaiset vanhemmat ovat tyypillisesti työelämässä. Tämä johtuu osaltaan lakisääteisestä päivähoidosta, johon lapsiperheillä on oikeus. (NAP Finland 1998, 38–39.) Suomi linjaa työn ja perheen yhteensovittamisen tasa-arvopolitiikkaan, joka merkitsee molempien vanhempien oikeutta vanhempainlomiin (Sitaatti 5).

(5) Työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen on ollut suomalaisen tasa-arvo- ja perhepolitiikan yksi keskeinen alue. Molemmilla vanhemmilla on oikeus äitiys-, isyys- ja vanhempainlomaan. (NAP Finland 1998, 38–39.)

Suunnitelma konstruoi työtä tekevien vanhempien sosiaalista kategoriaa ja vastaavasti kotiäidin ja -isän malli saa merkittävää painoarvoa. Pitkät ja tuetut hoitovapaat perustuvat dekommodifiokaatioperiaatteen mukaisesti vapautteen valita työn ja kodinhoidon välillä (Esping-Andersen 1990, 18–33). Toimintasuunnitelma ohittaa yksinhuoltajat, vaikka he ovat lastenhoidon ja toimeentulon suhteen heikommassa asemassa. Yksinhuoltajien perheiden osuus kaikista lapsiperheistä oli (1997) noin 18 % (Tilastokeskus a). Kahden vanhemman perheen sosiaalisella kategorisoinnilla on yhteys Matteusvaikutukseen, jossa vanhempainvapaat hyödyttävät enemmän näitä perheitä kuin yksinhuoltajaperheitä (Cantillon 2011, 432–449).

Työelämän toimintakulttuuriin kytkeytyvä tasa-arvo-ongelma ilmenee Suomessa jyrkkänä jakona miesten ja naisten työalojen välillä. Jako koskee myös naisten kuukausituloja, jotka ovat keskimäärin viidenneksen miesten palkkoja alhaisemmat. Naisyrittäjien osuus kaikista Suomen yrittäjistä on vain vajaa kolmannes. Suomi pyrkii edistämään työalakohtaista tasa-arvoa työyhteisöhankkeella, palkkapolitiikalla, ammatinvalinnan ohjauksen, työvoimapolitiittisen koulutuksen ja naisia suosivan koulutusväylien avulla. (NAP Finland 1998, 36–38.)

(6) Työ on keskeinen keino toteuttaa sosiaalisen integraation tavoitetta ja ehkäistä syrjintää, siksi tuki ja korvausjärjestelmät ovat toissijaisia vaikkakin tärkeitä (NAP Finland 1998, 6.5).

Suomen toimintasuunnitelma edistää unionin strategian mukaisesti vajaakuntoisten sosiaalista integraatiota eli yhteiskuntaosallisuutta (NAP Finland 1998, 6.5). Suunnitelmassa on kokonaisuudessaan käytetty erittäin vähän yhteiskuntaan suuntautuvaa integraatiotematiikkaa, mikä viittaa vajaakuntoisten erityishaasteisiin kiinnittyä yhteiskunnan elämään. Suomi korostaa politiikan keinoissa työn keskeistä merkitystä syrjäytymisen torju-

miseksi, jolloin integraatio realisoituu kiinnittymiseksi työmarkkinoihin. Vajaakuntoisten työllistymisen uskotaan vähentävän myös syrjintää, mikä viittaa työn arvostukseen suomalaisen yhteiskuntaan kiinnittymisessä. (Sitaatti 6; Saastamoinen 2010, 241.) Heidän sosiaalista kansalaisuuttaan turvaa kahden vuoden työelämäkokeilu, jonka jälkeen heillä on oikeus palata takaisin entisille etuuksille (NAP Finland 1998, 6.5).

7.1.3 Ison-Britannian toimintasuunnitelma

Ison-Britannian toimintasuunnitelma laadittiin Blairin Labour-hallituksen aikana, jolloin Blunkett toimi koulutus- ja työllisyysministerinä (www.parliament.uk a). Ohjelman laatintua ministeriötahoa ei ole suunnitelmassa mainittu. Olen käsitellyt teoreettisen keskustelun alaluvun (2.4.2) yhteydessä kolmannen tien työllisyyspolitiikan ominaispiirteitä, jotka muodostivat Blairin hallituspolitiikan ytimen. Lisäksi Isolla-Britannialla on ollut sen myötä johtava rooli eurooppalaisten työllisyyspolitiikan suuntaamisessa (MacPhail 2010, 364–378).

Iso-Britannia etsii suunnitelmansa johdanto-osiossa syitä miesten ennätysalhaiselle 76 prosentin työllisyysasteelle. Miesten työllisyysaste oli tuolloin alhaisimmillaan yli 50 vuoteen ja se oli korkeampi vielä 20 vuotta aikaisemmin. Naisten työllisyysaste on taas noussut tasaisesti 68 prosenttiin, mikä osoittaa tyyppin kaksi konvergoitumista Suomeen, jossa on jo aiemmin ollut korkea naisten työllisyysaste. (NAP UK 1998, 1; Hussain et al. 2012, 119–142.) Toimintasuunnitelman huomio kiinnittyy kasvavaan ryhmään, joka on jäänyt työmarkkinoiden ulkopuolelle ja on täysin riippuvainen valtion eduista. Tähän ryhmään kuuluu miljoona yksinhuoltajaa, jotka ovat pääosin naisia. Yksinhuoltajat muodostavat 23 prosentin osuuden kaikista perheistä. Toinen työmarkkinoista vieraantuva ryhmä muodostuu noin 1,75 miljoonasta henkilöstä, jotka ovat pääosin miehiä. Tämä epäaktiiviseksi katsottu väestönosa on etuusriippuvia resurssien puutteen tai pitkäaikaisen sairauden perusteella. Näiden kahden ryhmän määrä oli kaksinkertaistunut viimeisen vuosikymmenen aikana. Lisäksi johdannossa riskiryhmien nimeämisellä on rinnastettu yhteen työttömät nuoret, pitkäaikaistyöttömät, yksinhuoltajat, vajaakuntoiset ja entiset rikolliset. (NAP UK 1998, 1, 5, 39.)

Iso-Britannia ei kuitenkaan liitä syrjäytymisen ongelmaa ainoastaan pitkäaikaistyöttömyyteen. Sosiaalinen syrjäytyminen koskettaa myös henkilöitä, jotka ovat menettäneet kontaktin työmarkkinoihin ja jääneet riippuvaisiksi valtion tuesta. Kysymys on myös periytyvän syrjäytymisen ongelmasta. (Sitaatti 7.) Syrjäytyminen on pääsääntöisesti tematisoitu sosiaalisesti syrjäytymiseksi, jolla kuvataan laajempaa osattomuutta yhteiskunnan elämästä. Syrjäytyminen nähdään myös seurauksena sille, että ihmiset ovat jääneet työmarkkinoiden ulkopuolelle, mikä konstruoi osattomuutta rinnakkain työmarkkinoilta ja yhteiskunnasta. (NAP UK 1998, 2, 6–8, 25.)

(7) Social exclusion in the United Kingdom is therefore not just a problem of persistent long-term unemployment. It is also the result of people losing contact with the labour market altogether and becoming trapped in dependency on state benefits, often for successive generations. (NAP UK 1998, 2.)

Iso-Britannia haastaa Suomea avoimemmin Marshallin historiallista kompromissia, mikä näkyy voimakkaana sisämarkkinoiden puolustuksena. Suunnitelma toistaa unionin markkinatalouden prioriteettia ja pyrkii omassa strategisessa lähestymistavassaan tehokkaampaan sisämarkkinoiden toimintaan ja vapaakaupan esteiden purkamiseen. Iso-Britannia tukee näin komission strategiaa muodostaa oikeanlainen toimintaympäristö kilpailuagendalle. Tämän ohella johdannossa on kiinnitetty huomiota oppimisen tietoyhteiskuntaan, joka edellyttää korkeasti koulutettua työvoimaa ja työntekijöiden jatkuvaa elinikäistä oppimista. (NAP UK 1998, 3–5.)

Unionin strategian työllisyyttä parantavaa ensimmäistä pilaria toteutetaan Ison-Britannian suunnitelmassa nuorten elämänkulun normittamisella, joka palvelee myös hyvinvointivaltion modernisaation tarkoitusta ohjata nuoret julkisen tuen piiristä työelämään. Nuorten uusi alkua merkitsee 18–24-vuotiaille astumista kuuden kuukauden työttömyyden jälkeen New Deal Gateway -ohjelmaan, joka alkaa intensiivisellä ohjauksella. Tämän jälkeen ohjelma tarjoaa edelleen työttömäksi jääneille koulutusta, työtä, vapaaehtoistyötä tai muuta työelämään läheistä toimintaa. Aikuisille työttömille tarjotaan kuuden kuukauden jälkeen puolen vuoden välein ohjauksia ja aktivoivaa koulutus- ja työkokemustoimintaa. Yli 24-vuotiaille pitkäaikaistyöttömille tarjotaan kahden vuoden jälkeen työtä kuudeksi kuukaudeksi tai mahdollisuutta vuoden kokoaikaopiskeluun tukien varassa. Iso-Britannia huomioi myös yli 50-vuotiaiden pitkäaikaistyöttömien tilanteen yksilöidyllä erityisavulla. (NAP UK 1998, 9–13.)

Ison-Britannian modernisaatio ei merkitse hyvinvointivaltioperiaatteiden kokonaisvaltaista alasajoa, vaan se tarvitsee tuekseen julkisia instituutioita. Nuorten perusvalmiuksien puuttuminen nähdään suunnitelmassa merkittävänä ongelmana työllistettävyydelle ja ammattitaidon hankkimiselle. Suunnitelma vastuuttaa yhteiskunnan ratkaisemaan opetusjärjestelmään liittyvä epätasalaadun ongelma. Näin ollen epätasa-arvon jako koskee koulujärjestelmän rakenteita. Toimintasuunnitelma tähtää esikoulutoiminnan laajentamiseen ja koulutuksen laadun parantamiseen, jolloin turvataan lasten edistymisen perusaineiden taidoissa. (NAP UK 1998, 17–18.)

Iso-Britannia liittyy suunnitelmassaan sosiaalisen syrjäytymisen ongelman koulutuksen puuttumiseen, työmarkkinaosattomuuteen, etuusriippuvuuteen sekä nuoriso- ja pitkäaikaistyöttömyyteen. Ohjelma kuvaa myös laajempaa sosiaalista syrjäytymistä koulusyrjäytymisenä, katuelämänä, heikkoina asuinolosuhteina ja asunnottomuutena. (NAP UK 1998, 2, 6–8.) Kyse ei ole pelkästään työmarkkinoiden ulkopuolelle jäämisestä, vaan heikoista elämän lähtövalmiuksista ja riskeistä jäädä yhteiskuntaelämän ulkopuolelle.

Inklusion tukeminen merkitsee puuttumista laajempaan sosiaaliseen ongelmakokonaisuuteen, jonka ratkaiseminen liittyy elämän perusvalmiuksiin ja kykyjen kehittämiseen.

Etuusriippuvuuteen viittaava tematiikka ei kohdennu ainoastaan yksilön moraaliseen käytökseen ja työttömyyden tilaan, vaan suunnitelmassa viitataan laajemmin myös hyvinvointivaltioon riippuvuuskulttuuria ylläpitävänä järjestelmänä. Hyvinvointivaltion modernisaatio merkitsee suunnitelmassa marginaalista sosiaalipoliittikkaa, jossa tukitoimet kohdennetaan köyhyyden torjuntaan. (NAP UK 1998, 6, 27–28.) Kolmannen tien poliittinen ajattelu ohjaa etuusriippuvuuden tematiikan käyttöä, jolloin tukien saaminen stigmatisoituu riippuvuudeksi (Dwyer 2010, 218). Etuusriippuvuuspuhe kohdentuu tiettyihin työttömien kategorioihin kuten nuoriin, ikääntyneisiin, yksinhuoltajiin, pitkäaikaistyöttömiin, kapasiteettia vailla oleviin tai pitkäaikaissairaisiin miehiin sekä korkean työttömyyden alueen ihmisiin (NAP UK 1998, 1–5, 25). Suunnitelman edustama modernisaatio purkaa näiden ryhmien kohdalla sosiaaliseen kansalaisuuteen sisältyvää arvominimiä, jossa peruskunnioitus perustuu yhteiskunnan taholta sosiaaliseen luottamukseen ihmisen vilpittömyyteen tarkoitusperiensä suhteen (Dore 1996, 167–171).

Unionin strategian yrittäjyyttä tukevan toisen pilarin osalta Iso-Britannia pyrkii pienten ja keskisuurten yritysten hallinnollisten rasitteiden ja yleiskustannusten vähentämiseen. Yritysten taloutta pyritään keventämään myös yrityslainojen maksujoustoilla. Toimintasuunnitelmassa pyritään koulutuksen ja tietoverkoston avulla selkiyttämään yritysten verotusta ja muita vastuita. Iso-Britannia pyrkii vähentämään myös hallinnollista taakkaa omaoimisen työllistymisen edistämiseksi. Pienille yrityksille annetaan joustoa vakuutusmaksuihin ja eri puolilla maata sijaitsevien verkostojen kautta on mahdollisuus saada yritystoiminnan neuvontaa. (NAP UK 1998, 20–29.)

Suunnitelmassa huomio kiinnittyy työttömyysasteen alueellisiin eroihin. Korkeilla aluekohtaisilla työttömyysluvuilla on yhteys rakenteellisiin esteisiin työpaikkojen luomisessa. Puutteenalaisempiin alueisiin kohdentuvissa ohjelmissa on kyse työllisyyspoliittisten ratkaisujen ja sosiaalipoliittisten keinojen yhdistämisestä. (NAP UK 1998, 25–26.) Kysymys ei ole pelkästään sosiaalisten investointien edistämisestä, vaan ohjelman avulla laajennetaan myös näiden ihmisten taloudellisia mahdollisuuksia sekä tartutaan syrjäytymisen sosiaalisiin ongelmiin ja elämän laatuun.

Ison-Britannian hyvinvointivaltion modernisaatiohanke käsittää huomattavan vero- ja etureformin, jolla haetaan kannusteita työllistymiseen ja tuetaan matalapalkkaisten toimeentuloa. Suunnitelmassa todetaan matalatuloisten verojen ja vakuutusmaksujen olevan liian korkeita. Lisäksi tarveharkintaiset sosiaali- ja eläkelaidut vaikuttavat huomattavasti toimeentulon kasvuun, jolloin palkkatyöltä puuttuu kannustin. Vero- ja etureformilla pyritään auttamaan näiden etujen piirissä olevia ihmisiä sosiaalieduista työhön. Ehdotettu lapsiperheiden verohyvitys takaa minimitulon työtä tekeville, nostaa matalatuloisten verokynnystä, vähentää halukkuutta työttömyyteen ja irrottaa tulo-

jen nousun myötä köyhyydestä. Näillä reformeilla parannetaan myös matalatuloisten sosiaaliturvaa. (NAP UK 1998, 6, 27–28.)

Iso-Britannia viittaa suunnitelmassaan historiaansa, jossa sopimukset on tehty enemmän paikallisella tasolla kuin kansallisella lainsäädännöllä tai kollektiivisilla ratkaisumalleilla. Strategian yritysten ja työntekijöiden sopeutumiskykyä parantavan kolmannen pilarin kohdalla Iso-Britannia pyrkii joustavoittamaan työelämän rakenteita entuudestaan yritysten markkinavastuun nostamiseksi. Joustavien työmarkkinoiden minimistandardeilla taataan työntekijöiden reilu kohtelu, sosiaalinen koheesio sekä tasapaino oikeuksien ja velvollisuuksien välillä sekä oikeudenmukaisuuden standardilla tuetaan sosiaalisen koheesio paranemista. (NAP UK 1998, 30–34.)

Suunnitelmassa korostetaan yllättäen sosiaalisten kumppaneiden huomiota Ison-Britannian ja Euroopan menestystekijästä, jota ylläpidetään korkealuokkaisilla hyödykkeillä ja palveluilla sekä ammattitaitoisilla ja työn palkitsemilla työntekijöillä (NAP UK 1998, 31). Sosiaaliset kumppanit toteavat, kuinka taloudellinen menestys perustuu kansalaisten arvostamiin julkisen sektorin laatu palveluihin (NAP UK 1998, 31; Sitaatti 8). Tematiikan käytöllä konstruoidaan kansalaisten yhteenkuuluvuutta, jolloin julkisten palveluiden saatavuus toimii yhdistävänä tekijänä. Marshallin (1964, 92–93) mukaan yhteisön jäsenyyden kokeminen perustuu yhteiseen sivilisaatioon kohdistuvaan lojaalisuuteen.

(8) Economic success must be underpinned by a public sector delivering quality services which are valued by citizens (NAP UK 1998, 31).

Suunnitelmassa todetaan maan kokoaikatyössä olevien osuuden olevan huomattavasti EU:n yleistä tasoa alhaisempi. Iso-Britannia panostaa työelämän rakenteiden joustoilla myös ihmisen kokonaisyhyvinvointiin ja kaikkien työsuhteiden sosiaaliturvaan. Työaikadirektiivin voimaan saattamisella taataan perusoikeudet lomien, lepoaikojen ja maksimityöntuntien suhteen. Strategian ensimmäisen pilarin yhteydessä on aiemmin kuvattu uutta toimintaympäristöä, jossa työmarkkinat ovat jatkuvassa liiketilassa, jolloin kukaan ei urallaan otaksu säilyttävänsä vain yhtä työpaikkaa. Sosiaaliset kumppanit uskovat osa-aikatyön osuuden kasvavan tulevaisuudessa Isossa-Britanniassa. Näissä työsuhteissa olevia ihmisiä ei tulisi kohdella toisen luokan työntekijöinä, vaan hallituksen tulee harkita muutoksia sosiaaliturvajärjestelmässä varmistaakseen näiden työntekijöiden oikeudet sosiaalietuihin. (NAP UK 1998, 8, 30–32.) Tällä linjauksella on siis selkeästi tasa-arvottava vaikutus.

Iso-Britannia uskoo yhtäläisiä mahdollisuuksia edistävän strategian neljännen pilarin kohdalla voimakkain retorisin sanakääntein kaikkien kansalaisten mahdollisuuksien tasa-arvoon. Naisten eriarvoisuutta työelämässä osoittaa se, että he lukeutuvat epäedullisessa työmarkkina-asemassa oleviin riskiryhmiin, joita tulee toiminnallisesti tukea. (Sitaatti 9.) Teoreettisesti esitys vastaa mahdollisuuksien tasa-arvon maksimaalista periaatetta, jolla on

yhteistä rajapintaa egalitarismin ja sosialidemokraattisen ajattelun kanssa. Tämä näkyy siinä, että nimetyt riskiryhmät pyritään saattamaan kansalaisina todellisten mahdollisuuksien piiriin. (Blakemore 2003, 22–29.) Riskiryhmät osoittavat jakoja sukupuolen, työkyvyn, iän, etnisten ryhmien ja perhemallien välillä. Suunnitelma täsmentää etnisten vähemmistöjen kansalaisuuden kategorian, jota on ilmaistu vähemmistökansalaisen tematiikalla, jolla tuetaan osallisuutta. Kuten unioni, Ison-Britannian suunnitelma puuttuu työelämän sukupuolittuneisiin stereotyyppioihin lähinnä vain periaatteellisella tasolla. (NAP UK 1998, 35–36.)

(9) We believe strongly in equality of opportunity for all of our citizens and in action to help all groups at a disadvantage in the labour market. For that reason, we have introduced specific policies to help women, lone parents, disabled people, ethnic minorities and older workers. (NAP UK 1998, 35.)

Etniset vähemmistökansalaiset muodostavat merkittävän kuuden prosentin osuuden. Tämän väestönsosan asutus keskittyy usein laajoille urbaanialueille. Toimintasuunnitelma ratkoo heidän työmarkkinaesteitään rodullisen tasa-arvon valtavirtaistamisella. Valtavirtaistaminen merkitsee heidän varhaista pääsyään työllisyys- ja koulutusohjelmiin, jolloin heidän osallistamisensa tähtää työelämään. Työmarkkinaesteellä on osin yhteys kielitaitoon. Varhaisesta pääsystä on hyötyä yksilöille, joiden ensimmäinen kieli ei ole englanti. (NAP UK 1998, 35.) Suunnitelma jättää avoimia kysymyksiä siitä, merkitseekö valtavirtaistaminen lähinnä yhtäläisiä mahdollisuuksia koulutus- ja työelämään vai tuetaanko sillä myös vähemmistöjen tasa-arvoa kulttuurisiin oikeuksiin ja omaan kieleen (Ahponen 2008, 127–131).

Samoin kuin unioni Iso-Britannia kohdistaa mahdollisuuksien tasa-arvon toteutumisen erityisesti naisten työllistymisasteen nostamiseen. Kansalaisuuteen sisältyvä osallisuuden ajatus sidotaan mahdollisuuksien tasa-arvoon ja työllistymiseen. Yhtäläiset mahdollisuudet merkitsevät sitä, että naiset kykenevät täyttämään roolinsa sekä vanhempina että työn myötä yhteiskunnassa. Näillä sosiaalisilla kategorioilla normitetaan naisen paikkaa yhteiskunnassa laajemmin. Tässä yhteydessä on huomattava naisiin kohdistettu odotus säilyttää side työmarkkinoihin koko elämänsä ajan, mikä rakentaa naisen osallisuutta työmarkkina-aseman varaan. (NAP UK 1998, 35–40.)

Iso-Britannia ei pyri työtä ja perhettä yhteen sovittelevassa mahdollisuuksien politiikassaan täysin ratkaisemaan perheroolien kulttuurillista jako-ongelmaa. Suunnitelma ei vastaavasti määritä miehen paikkaa perhe-elämän sisällä, millä suositetaan konservatiivista perheen sisäistä työnjakoa. (UK NAP 1998, 35–40.) Jako perheroolien välillä kertoo joltain naisen perhettä koskevan sukupuoliroolin omaksumisesta, joka saattaa osaltaan rajoittaa autonomiaa, taloudellista itsenäisyyttä ja näiden myötä täysipainoisempaa osallistumista yhteiskunnan elämään (Lister 1997, 49–51, 173–175; Esping-Andersen 2002a, 13–14). Lastenhoitoa käsittelevässä osiossa tosin

tuetaan molempien vanhempien paluuta työelämään, jotta he eivät jäisi työttömiksi ja epäaktiiviseen tilaan (NAP UK 1998, 37).

Iso-Britannia ajaa naisten ja miesten työllisyysaste-erojen kaventamista laajentamalla kodin ulkopuolista lastenhoitoa. Työsuhteeseen sisältyvien sosiaalisten etujen määrässä ei huomioida monilapsisten perheen ylimääräistä tukea. Työtä tekevien perheiden lastenhoitokustannuksia kuitenkin helpotetaan verohelpotuksella, jonka suuruus on sidottu lasten lukumäärään. Kansallinen minimipalkka muodostaa toisen ratkaisumallin, jonka katsotaan auttavan naisten toimeentuloa. (NAP UK 1998, 36–38.)

Iso-Britannia tukee myös joustavia työelämän ratkaisumalleja oikeuksilla, joita kutsutaan perheystävällisiksi. Näitä ovat esimerkiksi vanhempainlomat, osa-aikatyö ja työaika koskevat direktiivit. Suunnitelma korostaa samassa yhteydessä, kuinka tämä on avain Ison-Britannian kilpailuagendalle. (NAP UK 1998, 38.) Mielenkiintoista tässä yhteydessä on havaita tietynlainen konvergoituminen, jolla tuetaan molempien vanhempien mahdollisuutta irtaantua työelämästä perheen pariin. Kuten aiemmassa tutkimuksessa on todettu, yhteisen tavoitteen saavuttaminen on mahdollista erilaisista hyvinvointiregiimeistä käsin (Van Berkel 2009, 17–34). Toisaalta työn ja perheen sovittamisen ratkaisu- ja tukimallit suosivat vanhempien työntekoa ja on huomattava, kuinka perhepolitiikka on valjastettu suunnitelmassa kilpailukyvyyn agendalle.

Yksinhuoltajavanhempien kohdalla on käytetty karumpaa retoriikkaa, jolla heitä normitetaan siirtymään sosiaalisten etujen loukusta työhön. Toisaalta heidät on nimetty riskiryhmänä kaikkien kansalaisten mahdollisuuksien tasa-arvon piiriin. (NAP UK 1998, 35; Sitaatti 9.) Marshallin sosiaalinen kansalaisuus merkitsee tätä vastoin sosiaaliturvajärjestelmän legitimointia (Turner – Hamilton 1994, 361). Suunnitelmassa pyritään tukemaan yksinhuoltajien työllistymishalukkuutta, parantamaan heidän työnhakutaitojaan, ohjeistamaan työllistymisen kannusteissa, auttamaan halukkaita koulutusohjelmiin sekä tukemaan lastenhoitoon liittyvissä kuluissa. Reintegraation ajatuksella ilmaistaan yksinhuoltajien toivottavaa siirtymää työmarkkinoiden piiriin. (NAP UK 1998, 39.)

Suomen tavoin Iso-Britannia pyrkii integroimaan vajaakuntoiset yhteiskuntaan työllistymällä. Työikäiset vajaakuntoiset muodostavat Isossa-Britanniassa varsin laajan neljän ja puolen miljoonan ihmisen ryhmän. Vajaakuntoisten ohjelma tähtää modernisaatioajatuksen mukaisesti siirtymiseen etuuksista työhön. Ohjelma pyrkii saamaan heidät mahdollisimman varhain mukaan ja tukihenkilöiden avulla ratkomaan terveyttä koskevia työllistymisen esteitä. Vajaakuntoisilla on mahdollisuus noin puolen vuoden työelämäkokeilun jälkeen palata aiemmille tuille, mikä tukee tiettyä asemana heidän sosiaalisen kansalaisuutensa perusturva. (NAP UK 1998, 35, 41–42.)

7.1.4 Päätelmät

Tulkinta uudesta toimintaympäristöstä kehystää vahvasti unionin työllisyysstrategian ohjausta sekä prioriteettien ja tavoitteiden asettelua. Globaali kilpailukyky ja rakennemuutos edellyttävät talouden kasvun ylläpitämistä, jolloin koulutettu työvoima ja työllisyyden kasvu muodostuvat prioriteeteiksi. Näin aktiivinen työllisyyspolitiikka ja sosiaaliset investoinnit työllistettävyyden eli henkisen pääoman nostamiseksi muodostuvat strategian keskeisiksi osiksi. Tämän prioriteettiasetelman pohjalta on ymmärrettävissä, miksi kouluttautuminen ja työllistyminen muodostuvat unionin inkluusiopolitiikan perustavoitteiksi.

Unionin strategiassa tämän luvun analyysin huomio kiinnittyy määrällisesti vähäiseen ja harkittuun kansalaisuuden tematiikan käyttöön. Unioni yhdistää kansalaisten yhteenkuuluvuuden ja yhteiskunnan yhtenäisyyden ajatuksen työllisyyskysymyksen ratkaisuun, mikä haastaa kansalaisia yhdistävää hyvinvointivaltiota. Tämä johtuu siitä, että hyvinvointivaltion oma legitimitetti on perustunut kansalaisten yhteenkuuluvuuden muodostumiseen. Suomen suunnitelman erittäin vähäinen kansalaisuuden tematiikan käyttö osoittaa, kuinka osallisuuden rakentumisessa on kyse toisenlaisesta temaattisesta konstruktiosta. Iso-Britannia puolestaan legitimoii julkisia laa-putalveluita kansalaisten arvostuksella ja taloudellisella menestyksellä, mikä osoittaa tietynlaista sovittelua tasa-arvon ja markkinatalouden välillä.

Uuteen toimintaympäristöön sopeutumista ei voida toteuttaa ilman hyvinvointivaltion ydintehtäviä. Unionin työllisyysstrategia osoittaa, kuinka työmarkkinarakenteen muutokseen sopeutuminen edellyttää hyvinvointivaltiolta sosiaaliturvajärjestelmän säilyttämistä ja hyvinvointijärjestelmän maltillista modifikaatiota työvoiman liikkuvuuden suojaamiseksi sekä osa-aika- ja epätyypillisestä työstä saatavan toimeentulon tukemiseksi. Työllistettävyyden eli henkisen pääoman kasvattaminen edellyttävät sosiaalisilta investoinneilta myös lasten ja nuorten perusvalmiuksia, mikä näkyy erityisesti unionin ja Ison-Britannian tavoitteissa haastaa julkiset instituutiot yhtäläiseen koulujen opetustason nostamiseen. Suomi puolestaan esittää kaksijakoisen mallin globaaliin kilpailukykyyn ja rakennemuutokseen sopeutumisessa. Pohjoismainen hyvinvointivaltiomalli toimii siltana rahaunioniin sopeutumisessa, mutta toisaalta työllisyyspolitiikkaa samalla suunnataan osaksi talouspolitiikkaa, mikä vahvistaa markkinatalouden ensisijaisuutta. Yksilön hyvinvoinnin ja taloudellisen menestyksen sopusointu pohjoismaisessa regiimissä ei kuitenkaan suoraan haasta Marshallin kompromissia.

Suomen suunnitelmassa hyvinvointipalveluiden turvaaminen ilmenee retorisesti painokkaammin. Linjausta perustellaan taloudellisen kestävyuden ohella naisten työllistämällä sekä alueellisella tasa-arvolla ja maaseudun elinvoimaisuudella. Hyvinvointiyhteiskunnan toimintakykyä tosin uhkaa verotuksen alentaminen, joka toisaalta parantaisi työllistymistä. Iso-Britannia vahvistaa markkinatalouden asemaa vapauttamalla sisämarkkinoiden toimintaa, modernisoimalla hyvinvointivaltiota ja muuttamalla sosiaalipolitiik-

kaa marginaalisemmaksi. Toisaalta Iso-Britannia ratkoo maltillisemmalla modernisaatiolla erilaisten työsuhteiden ja perheiden aseman parantamista vero- ja etureformien avulla sekä minimipalkkaehdotuksella. (Liitetaulukot 1–3.)

Perheen ja työn yhteensovittamista koskeva keskustelu osoittaa tasa-arvon periaatteesta käytävän merkityskamppailun työllisyysstrategian yhteydessä. Unionin mahdollisuuksien politiikka perustuu sitä vastaavan tasa-arvoperiaatteen ajamiseen. Unionille mahdollisuudet merkitsevät perheiden kohdalla ensi sijaisesti naisten työelämään sijoittumista, mutta kodinhoidon malli ja siihen liittyvä perhe-elämän sovittelu saavat myös tukea. Suomi puolustaa työn ja perheen yhteensovittamisessa sosialidemokraattisen ajattelun mukaista lopputuloksen tasa-arvoa, joka suunnataan perhe-elämän sisälle. Toisaalta yksinhuoltajien ohittamisella ei oteta kategorisesti huomioon tasa-arvon toteutumista eri perhemallien välillä. Iso-Britannia korostaa naisten työllisyyden edistämisen yhteydessä laajemmin jokaisen kansalaisen mahdollisuuksien tasa-arvoa. Mahdollisuuksien tasa-arvon maksimaalinen periaate ilmenee riskiryhmien saattamisena tosiasiallisten mahdollisuuksien piiriin. Ideologinen painotusero Suomeen nähden näkyy perhepolitiikan etuina ja vapaina, jotka palvelevat kilpailuagendaa eli markkinatalouden arvoa. Perhemallien välinen avoin arvostusero näkyy puolestaan Ison-Britannian suunnitelmassa avoimesti etuusriippuvuuspuheena ja samalla tietynä luotamuspulana työttömiä yksinhuoltajia kohtaan.

Sukupuolten tasa-arvon ja naisten työllisyyden edistämisessä ei ole riittävästi haastettu perherooleissa ja työelämän toimintakulttuurissa vaikuttavaa epätasa-arvoa. Vaikka unioni ajaa periaatteellisella tasolla sukupuolten välistä tasa-arvoa ja Suomi kohdentaa konkreettisen tasa-arvon toteutumisen perhe-elämän sisään, niin esitykset eivät juurikaan puutu kulttuurissa omaksumisiin perherooleihin, jotka perinteisesti sitovat naisia yksityisen perhe-elämän sfääriin. Työelämän kulttuuriin sijoittuvaa epätasa-arvoa ei voida vastaavasti ratkaista pelkällä perhe-elämän sovittelulla. Sukupuolten välinen segregatio on laaja eurooppalainen ilmiö, jossa työelämän toimintakulttuurin tottumukset pidättävät eteenkin naisten yhtäläistä sijoittumista eri työaloille. (Liitetaulukot 1–3.)

Unionin sosiaalisia investointeja painottava työllistymisstrategia rakentaa sellaista aktiivista kansalaisuutta ja osallisuuden mallia, jonka vastakohtana on syrjäytyminen koulutuspolusta ja työelämästä. Unionin suuntaviivan ohjaamana Suomi ja Iso-Britannia kohdentavat nuoriin ja pitkäaikaistyöttömiin elämänkulun normittamista koulutuspolulta työelämään. Inklusiopolitiikkaa toteutetaan täten painokkaasti sosiaalisilla investoinneilla ja tukien vastikkeellistamisella myös vaikeasti työllistettävien ryhmien kohdalla. Suomi tukee yksilön aktivointia regiiminsä ominaispiirteinä painokkaammin julkisen sektorin toimijuudella. Toisaalta uusliberalistisen ajattelumallin omaksumista osoittavat syrjäytymisen rinnastukset ammattitaidottomuuteen, työttömyyteen ja erityisesti pitkäaikaistyöttömyyteen, mikä puolestaan konstruoi työmarkkinaosallisuutta.

Iso-Britannia ei johda syrjäytymisen ongelmaa pelkästään pitkäaikais-työttömyyteen, vaan ongelma johtuu myös etuusriippuvuudesta ja vieraantumisen työelämästä eli epätoivotusta toimintakulttuurista. Syrjäytymiskäsitys vastaa Levitaksen analyysia. Blairin hallituksen diskurssin painopiste on siirtynyt kulttuuria painottavaan näkemykseen yksilökäytöksen ja syrjäytymistilan välisestä moraaliseen yhteydestä sekä taloudelliseen syrjäytymiseen, jota ratkotaan työllistymällä. (Levitas 1998.) Lisäksi osattomuus on toistuvasti ilmaistu sosiaalisena syrjäytymisenä, jolla on yhteys heikkoihin elämän lähtövalmiuksiin, koulupudokkuuteen sekä syvempiin sosiaalisiin ongelmiin kuten asunnottomuuteen ja katuelämään. Nämä kuvaukset vahvistavat aiemman tutkimuksen havaintoja syrjäytymisen rinnastamisesta köyhyyden tilaan Isossa-Britanniassa (Armstrong 2005).

Työmarkkinamuutos edellyttää koulutetumpaa työvoimaa, mikä aiheuttaa jakoja todellisten mahdollisuuksien suhteen. Tältä pohjalta on ymmärrettävissä strategian ja kansallisten suunnitelmien erityinen tuki nuorille ja pitkäaikaistyöttömille. Näiden lisäksi Suomi nostaa esiin vähemmän koulutetut ikääntyneet työntekijät erityiseksi kansalliseksi haasteeksi sekä työttömyyden alue-erot. Iso-Britannian ohjelmassa jaot ilmenevät riskiryhmien nimeämisessä. Työttömyyden riskiryhmään kuuluvat nuorten ja pitkäaikais-työttömien lisäksi myös yksinhuoltajat, vanhemmat ikäluokat, työkyvyttömät ja korkean työttömyyden alueen ihmiset. Työllistyminen edellyttäisi osalle ryhmistä laajempaa sosiaalista tukea, yksilöllisiä palveluja sekä alueellisia rakenneratkaisuja. Näissä yhteyksissä tulisi kohdata myös sosiaalisten investointien rajat, jolloin sosiaaliperusturva ja -palvelut toimivat takalukkona osallisuuden ylläpitämisessä. Tämä näkyykin Suomen ja Ison-Britannian ohjelmissa vajaakuntoisten mahdollisuutena palata entisiin etuuksiin työkoekuajan jälkeen, mikä tukee heidän sosiaalista kansalaisuuttaan.

Työmarkkinamuutos aiheuttaa myös haasteita myös rakenteiden sisällä. Unionin ja Ison-Britannian ratkaisumalli painottaa joustavuutta ja liikkuvuutta rakenteiden sisällä, mikä edellyttää koulutetumpaa työvoimaa ja yritystoiminnan tukemista. Näiden ohella Suomi painottaa kollektiivisempia malleja, joissa ratkotaan työ- ja elinkeinorakenteen sisällä olevia haasteita. Ohjelmassa toistuu toimivien työmarkkinoiden kehittäminen työllisyyden parantamiseksi. Tämä näkyy valtiovetoisempänä työ- ja elinkeinopolitiikkana, jossa tuetaan yritystoiminnan ja palvelusektorin nostamisen lisäksi perinteisten sektorien kehitysmahdollisuuksia. Suomalaisen työllisyyspolitiikan voidaan näin katsoa sitoutuneen sosiaaliseen kansalaisuuteen silloin, kun se hoitaa sosiaalisia riskejä kollektiivisesti. (Esping-Andersen 2002a; Liitetaulukot 1–3.)

7.2 EUROOPPA 2020 -STRATEGIA

7.2.1 Unionin strategiaesitys

Eurokriisillä oli laajat vaikutukset talouteen ja työllisyyteen, mikä on vaikuttanut Eurooppa 2020 -strategian linjauksiin. Uudelta strategialta odotettiin selkeitä päämääriä ja läpinäkyvyyttä tulosten arviointiin. Nämä edellyttävät ohjausjärjestelmän ja täytäntöönpanon tehostamista, jotka toimivatkin strategian painopisteinä. (Komissio 2010, 6–8, 27; Eurooppa-neuvosto 2010a, 1–4.) Unioni arvioi strategian täytäntöönpanon edistymistä erityisesti tuottavuuden kasvun kriteerillä (Komissio 2010, 5–11, 30; Eurooppa-neuvosto 2010a, 2–4). Eurooppa-neuvoston vaikutus on prosessin myötä kasvanut ja sillä on omistajuus 2020-strategiassa. Omistajuus tässä yhteydessä merkitsee sitä, että Eurooppa-neuvosto suuntaa ja kokoaa politiikkaa, antaa poliittista ohjeistusta sekä hoitaa unionin ja jäsenmaiden välisiä vuorovaikutussuhteita. (Komissio 2010, 6, 29; Eurooppa neuvosto 2010a, 1–7; 2010b, 1–6.)

2020-strategiassa voidaan hahmottaa kolme kehystä, jotka ohjasivat myös vuoden 1998 strategian tavoitteiden asettelua. Unioni kehystää 2020-strategian ohjausta sitomalla sen yhteisön taloudelliseen menestykseen. Markkinatalousperiaatetta vahvistaa myös se, että strategian onnistumista arvioidaan korostetummin tuottavuuden kriteerillä. 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopun lamakokemus osoitti jäsenmaiden keskinäisen taloudellisen riippuvuuden ja haavoittuvuuden myötä sitoutumisen ja yhteistyön lujittamisen tarpeen. Taloudellisen menestyksen ja globaalin kilpailun ohella yleistavoitteet ja niitä toteuttavat suuntaviivat toimivat kolmantena kehyksenä 2020-strategian dialogille. (Komissio 2010, 5–10, 30, 33; Eurooppa-neuvosto 2010a, 1–4; Neuvosto 2010, 308/49–51.)

2020-strategian visio sosiaalisesta markkinataloudesta osoittaa, kuinka inkluusiopolitiikkaan liittyvä merkityskamppailu käydään edelleen keskeisesti hyvinvointiyhteiskuntamallista. Kuten vuoden 1998 työllisyysstrategian kohdalla, EU rakentaa 2020-strategialla laajempaa eurooppalaista sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta. 2020-strategian legitimiteetti rakentuu uudistuksille, joista kansalaiset ja alueet hyötyvät. (Komissio 2010, 5–11, 21–22, 30; Neuvosto 2010, 308/47.)

Sosiaalinen markkinatalous toimii ideologisena punaisena lankana älykkään, kestävä ja osallistavan talouden prioriteeteille. Työllisyyden ja tuottavuuden kasvun ohella Eurooppa 2020 -strategialla on selkeä inkluusiopolitiittinen tavoite. Samoin kuin 1998 työllisyysstrategian kohdalla sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ajatuksella kuvataan keskinäistä osallisuutta. Komission tematiikan käyttö on mielenkiintoinen yhteiskuntaosallisuuden konstruoinen suhteen. Eurooppa 2020 -strategia toimii suunnannäyttäjänä sosiaaliselle markkinataloudelle. Tämä talousmalli perustuu työllisyyden, tuottavuuden ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden korkeaan tasoon. (Sitaatti 10.)

(10) Tarvitsemme strategian, jolla selviämme kriisistä vahvistuneina ja jolla EU:sta tehdään älykäs, kestävä ja osallistava talous, jossa työllisyys, tuottavuus ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus ovat korkealla tasolla. Eurooppa 2020 on visio sosiaalisesta markkinataloudesta 2000-luvun Euroopassa. (Komissio 2010, 5.)

2020-strategian ydin muodostuu älykkään, kestävän ja osallistavan talouden prioriteeteista. Älykkäällä kasvulla tarkoitetaan talouden kehittämistä osaamisella ja innovoinnilla. Kestävällä kasvulla tähdätään kilpailukyyn ohella resursseja tehostavaan ja ekologiseen talouteen. 2020-strategiassa energia-, ilmasto- ja ympäristöpolitiikan kehittäminen nostetaan myös kilpailukykyä parantavaksi tekijäksi. (Komissio 2010, 5.) Osallistavan kasvun ajatuksella arvioidaan ja suunnataan merkittävästi inklusiopolitiikkaa. Sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden vahvistaminen on yhteydessä työllisyyteen perustuvan talouden edistämiseen. (Sitaatti 11.)

(11) Osallistava kasvu: sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvutta lisäävän korkean työllisyyden talouden edistäminen (Komissio 2010, 5).

Vuoteen 2020 asetetut viisi yleistavoitetta ja niitä edistävät suuntaviivat muodostavat Eurooppa 2020 -strategiaa ohjaavan kehyksen. Strategian yleistavoitteet ovat: 1) 20–64-vuotiaiden työllisyysasteen nostaminen 75 prosenttiin 2) 20-20-20-ilmasto- ja energiavoitteet 3) Tutkimus- ja kehittämistoiminnan 3 %:n osuus unionin bruttokansantuotteesta 4) Koulunkäynnin keskeyttäneiden osuus alle kymmenen prosenttia ja nuoremman sukupolven korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus vähintään 40 prosenttia 5) Köyhyysriskissä elävien osuuden laskeminen 20 miljoonalla henkilöllä. (Komissio 2010, 5; Eurooppa-neuvosto 2010a, 2; Neuvosto 2010, 308/49–51.) Tässä tutkimuksessa tarkastelen neljää työllisyyspolitiikan suuntaviivaa, jotka muodostavat jälkimmäisen osan tutkimusaineistoluvussa mainituista yhdenmetyistä suuntaviivoista (Neuvosto 2010, 308/48–51).⁹ Työllisyyspolitiikan suuntaviivat muodostavat vertailevan tutkimusasetelman ja aineiston vuoden 1998 työllisyysstrategian neljän pilarin suuntaviivoille.

Unioni pohjaa työllisyyden kasvun edelleen aktiiviseen työllisyyspolitiikkaan, jossa työvoiman liikkuvuutta turvataan sosiaaliturvajärjestelmällä. Ensimmäinen työllisyyspolitiikan suuntaviiva eli seitsemäs suuntaviiva tähtää naisten ja miesten työllisyysasteen nostamiseen, rakennetyöttömyyden vähentämiseen ja työpaikkojen laadun parantamiseen. Suuntaviivalla edistetään yleistavoitetta nostaa vuoteen 2020 mennessä 20–64-vuotiaiden työllisyys 75 prosenttiin. Aktiivisuuspuhe kohdennetaan väestön ikääntymisen myötä painokkaammin myös vanhempien työntekijöiden työurien jatkami-

⁹ Käytän analyysissä työllisyyspolitiikan suuntaviivojen merkinnöistä yhtäläistä numero-sarjaa seitsemästä kymmeneen (Neuvosto 2010, 308/49–51).

seen. Strategiassa puututaan myös työelämän rakenteeseen liittyvään jakoon, jota on kuvattu työmarkkinoiden segmentoitumisena, joka ilmenee rakenne- ja nuorisotyöttömytenä sekä työmarkkinoiden ulkopuolelle jäämisenä. (Komissio 2010, 18–19; Neuvosto 2010, 308/47–49.)

Työvoimaosuuksien nostamista perustellaan edelleen sukupuolten tasa-arvon edistämisellä koko strategian läpileikkaavana periaatteena. Vuoden 1998 strategiassa yhteensovittaminen koski työtä ja perhe-elämää, kun taas 2020-strategian fokus on myös yksilöissä ja yksityiselämässä. Yhteensovittamista edistetään kohtuuhintaisilla hoitopalveluilla ja työelämän järjestelyillä, jotka kohdennetaan laajemmalle ryhmälle kuin lapsiperheiden vanhemmille. Ratkaisuilla pyritään nostamaan lapsiperhevanhempien ohella myös nuorten ja iäkkäiden työllisyysastetta. (Neuvosto 2010, 308/46–49, 51.)

Kuten 1998 työllisyysstrategian kohdalla sukupuolten epätasa-arvon jakoon liittyvien kysymysten nähdään liittyvän työelämän rakenteisiin, joissa vaikuttavat sukupuolittuneet stereotyyptit koulutus- ja työalojen välillä. Strategiassa pyritään tasa-arvon edistämisen ohella joustavuuteen ja työvoiman liikkuvuuteen työllistävillä aloilla. Neuvosto esittää tasa-arvon edistämiseksi sukupuolistereotyypioiden ohittamista koulutusmaailmassa. (Neuvosto 2010, 308/49.) Unionin ratkaisumalli jää kuitenkin ennakkoluulottomuuden ajamisesta huolimatta hyvin periaatteelliselle tasolle.

Unioni kiinnittää 2020-strategiassa huomiota toimivaan ammattikoulujärjestelmään ja jatkokoulutusmahdollisuuksiin. Kahdeksannessa suuntaviivassa kehitetään ammattitaitoista työvoimaa ja edistetään elinikäistä oppimista vastaamaan työmarkkinoiden haasteita. Tuottavuuden ja työllistymisen edistämisellä tähdätään riittävään osaamiseen ja työmarkkinoiden haasteita vastaavan ammattitaitoon. 2020-strategia uusintaa mahdollisuuksien politiikkaa, jossa ammattikoulutuksen tulisi tarjota täydennyskoulutuksen mahdollisuuksia elinikäiseen oppimiseen. Unionin strategia näin peilaa työmarkkinoissa tapahtuneita muutoksia, jotka nostavat aikuisten jatkokoulutuksen tarpeen. (Neuvosto 2010, 308/47–50.)

Unioni pyrkii myös edistämään maahanmuuttajien parempaa integraatiota yhteiskuntaan. Maahanmuuttajat on huomioitu 2020-strategiassa omana kategorianaan ja heidän kohdallaan koulutusmahdollisuuksia edistetään varhaisessa vaiheessa kohdennetuilla maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikoilla. (Neuvosto 2010, 308/49.) Kotouttamisella on inklusion kannalta kategorista ja oikeudellista merkitystä, sillä maahanmuuttajat halutaan integroida yhteiskuntaan oleskelulupastatuksen perusteella. Maahanmuuttajien subjektiivista osallisuutta ei perusteta tässä suoraan formaaliin kansalaisuuteen eli lailliseen kansalaisuuteen, jonka teoriakeskustelun perusteella ei kuitenkaan tulisi olla este heidän substantiaaliselle yhteiskuntaosallisuudelle ja sosiaalisten oikeuksien toteutumiselle (Brubaker 1989, 3–22).

Eurooppa 2020 -strategia kiinnittää perusvalmiuksien hankkimisessa huomiota opetus- ja koulutusjärjestelmien parantamiseen jokaisella tasolla. Yhdeksännen suuntaviivan tavoitteena on vähentää koulunkeskeyttäneiden määrä alle kymmeneen prosenttiin ja nostaa korkea-asteen tutkinnon suorit-

taneiden 30–34-vuotiaiden osuus vähintään 40 prosenttiin. Uudistuksilla tulisi varmistaa perusvalmiuksien hankkiminen, mikä toimii oman työllistävyyden peruslähtökohtana. Koulutusinvestoinneilla tulisi varmistaa jokaiselle pääsy laadukkaaseen koulutukseen ja parantaa oppimistuloksia, joilla tähdätään työntekijöiden taitojen parantamiseen työmarkkinoiden haasteita vastaavaksi. (Neuvosto 2010, 308/46–47, 50.)

2020-strategiassa elämänkulun normittaminen ja syrjäytymisen torjuminen koskevat yksilön laajempaa elämänkaarta. Suuntaviiva rakentaa normatiivista elämänkulun mallia, jossa osallisuus merkitsee pysymistä koulutuspolulla jokaisella tasolla koulumaailmasta työelämään ja mahdolliseen jatkokoulutukseen. Vastaavasti koulutuksen keskeytyminen kuvautuu syrjäytymisenä. Riittämättömät perusvalmiudet ja katkokset myöhemmässä koulutusvaiheessa ovat suuri työttömyyden riski. Koulun keskeyttämisen vähentäminen on nostettu strategiassa yleistavoitteeksi ja omaksi suuntaviivakseen. Tämä kertoo siitä, että koulutuksen keskeytyminen on vakava ja suhteellisen laaja nuoriin liittyvä ongelma Euroopassa. (Neuvosto 2010, 308/49–50.)

Köyhyyden torjumisen nostaminen omaksi suuntaviivaksi osoittaa, kuinka 2010-luvun eurooppalaisen työllisyyspolitiikan kehittämiseen liittyy enenevässä määrin sosiaalipoliittisia haasteita. Kymmenennessä eli viimeisessä suuntaviivassa pyritään työllistymismahdollisuuksien parantamisella vähentämään köyhyyttä ja suoraan edistämään täyttä yhteiskuntaosallisuutta (Sitaatti 12; Neuvosto 2010, 50–51). Unionin köyhyysindikaattoreista on löydettävissä epätasa-arvon jaot, jotka liittyvät puutteelliseen toimeentuloon ja kotitalouden työttömyyteen. Köyhyyden ja syrjäytymisen riskiä arvioidaan kolmella indikaattorilla: köyhyys, aineellinen puute ja työtön kotitalous, jolloin riittämätön toimeentulo muodostuu ratkaisevaksi köyhyyden kriteeriksi. (Neuvosto 2010, 51.)¹⁰

(12) Työllistymismahdollisuuksien laajentaminen on olennainen osa jäsenvaltioiden yhdenmetytättyä strategioita, joilla ehkäistään ja vähennetään köyhyyttä ja edistetään täyttä osallistumista yhteiskunta- ja talouselämään (Neuvosto 2010, 308/50).

Köyhyyteen liittyvää osattomuutta on kuvattu lähinnä työttömyytenä ja työmarkkinoiden ulkopuolelle jäämisenä, jota torjutaan osaamispotentialin tukemisella eli sosiaalisilla investoinneilla. 2020-strategiassa on uutena haasteena mainittu myös työssä käyvien köyhyys, joka liittyy työelämän rakenteiden jakokysymykseen ja palkkatulojen riittämättömyyteen toimeentulolle. (Neuvosto 2010, 308/47–51.)

¹⁰ Euroopan unionissa kansallisena köyhyysrajana on pidetty 60 % käytettävissä olevien tulojen mediaanista (Komissio 2011, 11).

(13) Toimissa olisi keskityttävä varmistamaan yhtäläiset mahdollisuudet, myös mahdollistamalla kaikille pääsy korkealaatuisiin, kohtuuhintaisiin ja kestäviin palveluihin erityisesti sosiaalialalla (Neuvosto 2010, 308/50).

Neuvoston 2020-strategiaa koskeva päätös myös laajentaa unionin mahdollisuuksien tasa-arvon politiikkaa. Työllistymismahdollisuuksien laajentamisen ohella toiminnassa tulee varmistaa yhtäläiset mahdollisuudet korkealaatuisiin julkisiin palveluihin, joissa unioni painottaa erityisesti sosiaalialan merkitystä. (Sitaatti 13.) Vaikka tasa-arvon ajatusta ei konstruoida sosiaalisella kansalaisuudella, niin esityksessä tuetaan siihen sisältyvää keskeistä universaalia oikeusperiaatetta eli jokaisen yhtäläistä mahdollisuutta yhteiskunnan sosiaalisiin palveluihin (Marshall 1964, 71–72, 84).

Neuvoston esitys sisältää myös uuden strategisen painotuksen, jossa syrjäytymistä torjutaan vahvistamalla sosiaaliturvajärjestelmiä, elinikäistä oppimista ja aktiivista yhteenkuuluvuutta (Sitaatti 14). Näillä keinoilla on myös osallisuutta ylläpitävä vaikutus. Osallisuutta ylläpitävän sosiaaliturvan ajatus sisältää siis jonkinlaisen ideologisen painotusmuutoksen. Vuoden 1998 strategiassa unioni painotti työllisyyden kasvulla saavutettavaa yhteiskunnan yhtenäisyyttä. Kyseisessä strategiassa sosiaaliturvajärjestelmän tehtävä oli lähinnä suojata työvoiman liikkuvuutta ja uudelleen sijoittumista työelämään sekä tukea ansiotyöstä saatavaa toimeentuloa.

(14) Tämä edellyttäisi, että vahvistetaan sosiaaliturvajärjestelmiä, elinikäistä oppimista ja kokonaisvaltaisia aktiivisia yhteenkuuluvuutta lisääviä politiikkoja, jotta ihmisille voidaan tarjota mahdollisuuksia eri elämänvaiheissa ja suojella heitä syrjäytymisvaaralta, ottaen erityisesti huomioon naiset (Neuvosto 2010, 308/50).

Vaikka unionin mahdollisuuksien politiikassa sosiaaliset investoinnit ja työllisyyden kasvu ovat edelleen ensisijaisia, niin unionin 2020-strategiassa riittävä sosiaalinen suojelujärjestelmä luo parempia lähtökohtia mahdollisuuksiin tarttumiselle ja aktiiviselle osallistumiselle (Sitaatit 14 ja 15). Neuvoston esitys sisältää ajatuksen sosiaalisen suojelujärjestelmän nykyaikaistamisesta, mihin kuuluu eläkkeiden ja terveydenhuollon saatavuus sekä riittävän toimeentulon ja palveluiden varmistaminen. Uusi strateginen painotus ilmenee siinä, että unioni pyrkii näillä toiminnoilla rakentamaan sosiaalista yhteenkuuluvuutta. (Sitaatti 15.) Unionin strategia ottaa askeleen läheisyyttä sosiaalidemokraattiseen ajatteluun, jossa sosiaaliturva toimii lähtökohtana aktiiviselle osallistumiselle (Esping-Andersen 2002a, 5).

(15) Sosiaalisen suojelun järjestelmiä, mukaan lukien eläkkeet ja terveydenhuollon saatavuus, olisi nykyaikaistettava ja käytettävä täysimääräisesti hyväksi riittävän toimeentulotuen ja palvelujen varmistamiseksi – millä luodaan sosiaalista yhteenkuuluvuutta – ja samalla olisi pysyttävä taloudellisesti kestäväällä pohjalla sekä rohkaistava osallistumista yhteiskuntaan ja työmarkkinoille (Neuvosto 2010, 308/50).

Lisäksi unioni vahvistaa 2020-strategiassa tasa-arvon maksimaalisen periaatteen ja pyrkii varmistamaan riskiryhmät sosiaaliturvan piiriin. Vuoden 1998 strategiassa matalatuloisuuden ongelma kohdennettiin huomattavasti pienempään määrään ryhmiä. Köyhyys on 2020-strategiassa temaattisesti rinnastettu sosiaalisen syrjäytymisen riskiin, joka koskettaa yksinhuoltajaperheitä, vähemmistöjä, vammaisia, osatyökykyisiä, lapsia ja nuoria, iäkkäitä, laillisia maahanmuuttajia ja asunnottomia. Neuvosto kiinnittää samassa huomiota sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumiseen. Riskiryhmien kohdalla inkluusiopolitiikka rajautuu lähinnä sosiaalipoliittisiin ratkaisumalleihin, joissa huomio kiinnittyy toimeentulojärjestelmien saatavuuden varmistamiseen. (Neuvosto 2010, 308/51.) Unioni ei painota näiden riskiryhmien kohdalla vastaavasti mahdollisuuksia ja kykyjä nostavia sosiaalisia investointeja.

7.2.2 Suomen kansallinen ohjelma

Suomen kansallinen ohjelma laadittiin Kataisen hallituksen aikana ja valtiovarainministeriö toimi ohjelman ministeriötahona (NRP Finland 2012). SDP:n Urpilainen toimi valtiovarainministerinä lähes koko hallituskauden ajan, mutta kauden lopussa hänet korvasi Rinne samasta puolueesta. Työministerinä toimi SDP:n Ihalainen. (Valtioneuvosto b.) Suomi näkee ohjelmassaan talouden toipuvan melko nopeasti vuonna 2008 alkaneesta Euroopan talouskriisistä. Vaikka talous kehittyisi suotuisasti, niin väestön ikääntymisen arvioidaan heikentävän taloutta tilanteessa, jossa julkisen talouden asema on heikentynyt. (NRP Finland 2012, 17.)

Elinkeinorakennemuutokseen sopeutuminen on jatkunut Suomen työllisyyden edistämisen haasteena 2010-luvulla. Unioni pohjaa Suomen kasvun ja työllisyyden edellytykset elinkeinorakenteen monipuolistamiseen ja kilpailukyyn säilyttämiseen. Arviossa on kiinnitetty huomiota Suomen keskittyneeseen tuotantorakenteeseen ja erikoistuneeseen vientiin, mikä tekee talouden haavoittuvaksi. Suomi toteaaakin omassa ohjelmassaan elinkeinorakenteensa teollisuusvaltaisuuden. Unioni ajaa julkisen talouden kestävyyttä nyt palvelusektorin tuottavuuden nostamisella, jolla helpotetaan myös yksityisen sektorin työllistymistä, mikä vahvistaa markkinatalousperiaatetta. (NRP Finland 2012, 17–21, 26.) Suomi pyrkii yhä ratkaisemaan työmarkkinajakoon liittyviä haasteita kehittämällä uusia ohjelmia perinteisten tuotantoalojen kuten puuteollisuus- ja kaivosalojen yhteyteen. Perinteisten palvelualojen rinnalle on niin ikään kehitetty teollisuustuotteiden palveluliiketoimintaa. Palvelusektorin merkitys on kasvanut rakennemuutoksen myötä ja Suomea on kehoitettu sääntelyn ja rajoitusten purkamisella avaamaan sitä kilpailulle. Tutkimus- ja kehitystoiminnassa suuntaudutaan uusiin innovaatioihin sekä koulutus- ja tutkimusrakenteiden kehittämiseen. Ympäristö- ja energiapolitiikan uuden ulottuvuuden yhteydessä pyritään luonnonvarojen säästöjen ohella yritystoiminnan innovaatioiden kehittämiseen. Korkean työllisyysasteen ylläpitämisen haasteet liittyvät myös työelämän laatuun.

Kansallisessa ohjelmassa pyritään edelleen parantamaan työelämän hyvinvointia ja työn tuottavuutta sekä pidentämään työuria. (NRP Finland 2012, 26–27, 32, 36–38.)

Työllistymisen haasteet koskevat edelleen nuoria ja pitkäaikaistyöttömiä sekä vähemmän koulutettuja ja maahanmuuttajia. Ikääntyneiden työllisyysaste on sen sijaan noussut 1980-luvun tasoon verrattuna. Ikääntyneiden työllisyysasteen kasvua selittää edeltäviä ikäluokkia parempi koulutus ja terveys sekä työurien pidentyminen. Muiden ikäryhmien osalta työllisyysasteet ovat saman vertailujakson aikana laskeneet. Nuorten naisten työllisyysasteen yli kymmenen prosentin pudotus reilun 20 vuoden aikana luo uudenlaisen jaon sukupuolten ja ikäryhmien välillä. (NRP Finland 2012, 28–32.)

Vuoden 2012 ohjelma sisältää myös ikääntyneen väestön normatiivisen elämänkulun mallin, jossa työurien jatkamisella tuetaan eläköitymistä myöhemmässä vaiheessa. Väestön ikääntymistä koskevat työllisyys- ja sosiaalipoliittiset muutokset näkyvät eritoten eläkepolitiikassa. Normatiivista ohjausta ilmentää erilaiset tukitoimet, joilla tähdätään ikääntyneiden työttömien työnhakijoiden aktivoimiseen kannustimilla ja sanktioilla. Ohjelmassa mainitaankin, että työurat ovat pidentyneet noin kahdella vuodella viimeisen kymmenen vuoden aikana. (NRP Finland 2012, 28–29.) Vuoden 1998 toimintasuunnitelmassa ikääntyneiden työttömyyttä ratkottiin painokkaammin eläkeratkaisuilla, jotka antoivat mahdollisuuden työelämästä vetäytymiseen ja sivuun jäämiseen suhteellisen varhaisessa vaiheessa, vaikka hallitus toisaalta tuki heidän työssä pysymistään.

Suomi perustelee työvoiman täysimääräistä hyödyntämistä riittävän työvoiman saamiseksi. Unioni puolestaan painottaa työvoiman täysimääräisessä käyttöönotossa talouden kasvua, jota yhteisön taloudellisen menestyksen peruseriaate kehystää. Suomen ohjelma viittaa historialliseen demograafiseen muutokseen, jossa nuoria tulee työelämään vähemmän kuin eläkkeelle lähteviä. Nuorten työttömyys on pysynyt suhteellisen korkeana, vaikka se on ollut laskussa vuodesta 2009. Työmarkkinasyrjäytymisen riski kohdistetaan nyt pitkäaikaistyöttömiin, mikä vastaavasti konstruoi työmarkkinaosallisuuden mallia. (NRP Finland 2012, 19, 28–31.) Ohjelmassa viitataan Suomen kollektiiviseen tahtoon sitoutua nuorisotyöttömyyden ja syrjäytymisen vähentämiseen (Sitaatti 16). Näin ohjelma rakentaa työmarkkinoihin kiinnittyvän osallisuuden kuvan, sillä työllistymisen uskotaan olevan ratkaisu nuorten syrjäytymisen ongelmaan.

(16) Suomessa vallitsee vahva yleinen tahto vähentää nuorisotyöttömyyttä ja sitä myöten nuorten syrjäytymistä (NRP Finland 2012, 30).

Suomi pyrkii työvoiman täysimääräisellä hyödyntämisellä vastaamaan ikääntymisen kansantaloudellisiin ja sosiaalipoliittisiin haasteisiin, joilla on yhteys hyvinvointiyhteiskunnan toimintakykyyn. Julkisen talouden kestävyysvajeen ohella kehitys on johtanut huoltosuhteen heikkenemiseen. Eu-

roopan talouskriisistä aiheutunut taantuma on vaikeuttanut julkisen talouden kykyä kohdata ikääntymisestä aiheutuneet menot. Ikääntymisessä on alueiden välisiä eroja, mikä vaikeuttaa kohtaamaan rakennemuutoksen haasteet varsinkin, jos elinkeinorakenne on alueella yksipuolinen. (NRP Finland 2012, 17, 23–24.)

Suomi vahvistaa nuorten elämänkulun normitusta koulusta työelämään osana työllisyyden kokonaisratkaisua. Hallitus toteuttaa nuorten yhteiskuntatakuun, jossa jokaiselle alle 25-vuotiaalle tarjotaan työtä, työharjoittelua, opiskelua, työpajaa tai kuntoutuspaikkaa kolmen kuukauden sisällä työttömyyden alkamisesta. Lisäksi nuorisotakuu koskee alle 30-vuotiaita koulutuksesta valmistuneita henkilöitä. Elämänkulun normituksen vahvistaminen näkyy myös pyrkimyksenä pidentää myös nuorten työuria nopeuttamalla heidän valmistumisestaan. (NRP Finland 2012, 29–31, 35, 39.) Takuuajattelu ilmentää julkisen sektorin sitoutumista nuorten kouluttautumiseen ja työllistymiseen. Nuorisotakuun integraatiomalli perustuu suoraan nuorten yhteiskuntaosallisuuden toteutumiseen koulutuksen ja työn kautta (Valtiovarainministeriö 2013).

Nuorten syrjäytyminen liitetään heidän elämänsä saranakohtiin, kuten peruskoulun päättymiseen, toisen asteen opintojen keskeytymiseen ja ensimmäisen työpaikan saamiseen. Syrjäytymispuhe viittaa työmarkkinaosattomuuden ohella myös osattomuuden laajempiin ongelmiin. Nuorisotakuun uskotaan ehkäisevän syrjäytymisen ohella sosiaalisten ja terveysongelmien kertymistä. Työpajatoiminta tarjoaa ansiotyölle vaihtoehdoisen työelämään suuntavan osallistamisen mallin. (NRP Finland 2012, 30–31.) Nuoriin kohdistuva aktiivinen politiikka uusintaa käsitystä, jossa yhteiskuntaosallisuus toteutuu työllistymiseen tähtäävällä koulutuspolulla. Julkisen sektorin vahvaa roolia osoittaa edelleen ammattikoulutuspaikkojen lisääminen ja nuorten julkisten työvoimapaikoiden vahvistaminen. Pitkäaikaisyöttömien osalta ohjelma sisältää uudenlaisen kokeilumallin, jossa päävastuu työllistämisestä siirtyy kunnalle tai kunnille yhteisvastuullisesti vuoden työttömyyden jälkeen. (NRP Finland 2012, 31.)

Työttömyys on yksi maahanmuuttajien suurimmista ongelmista, sillä heidän työttömyysasteensa on noin kolminkertainen suomalaisiin verrattuna. Suomessa todetaan asuvan 200 000 vieraskielistä, jotka muodostavat noin neljän prosentin osuuden väestöstä. Venäjää ja viroa puhuvien osuus heistä on yli kolmannes ja yli 70 prosenttia on alle 35-vuotiaita, joten maahanmuuttajien tilanteella on yhteys nuorisotyöttömyyteen. Ohjelman kansalaisuuden tematiikan käyttö on kuitenkin määrällisesti erittäin vähäistä. Ohjelma viittaakin kieliryhmiin, joiden työttömyyttä on sosiaalisena kategoriana verrattu suomalaisiin. Suomi ei pyri ohjelmassa kieliryhmien sosiaalisella kategorisoinnilla rakentamaan toiseutta, vaan integroimaan vieraskielisten väestön suomalaiseen yhteiskuntaan. Kansallisessa ohjelmassa viitataan uuden kotouttamisohjelman tarkoitukseen edistää maahanmuuttajien osallistumista suomalaiseen yhteiskuntaan ja työelämään. (NRP Finland 2012, 31–32.)

Maahanmuuttajien integraatiossa on kyse yhteiskunta- ja työmarkkinaosallisuuden rinnakkain toteutuvasta ajatuksesta. Maahanmuuttajien integroitumista tuetaan sosiaalisilla investoinneilla aikuisten koulutukseen sekä lasten varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen. (NRP Finland 2012, 42.) Heidän kotouttamisohjelmansa vastaa lain tavoitetta, johon kuuluu tietojen ja taitojen hankkiminen työssä ja yhteiskunnassa (Kotouttamislaki 1 § ja 3 §). Valmiuksien hankkiminen edellyttää myös kotimaisen kielen opiskelua ja ammatillista koulutusta. (Sitaatti 17.) Vaikka kotouttamislaki (3 §) tukee maahanmuuttajien oikeuksia omaan kieleen ja kulttuuriin, on myös huomioitava kielen asemoiva merkitys inklusiivissa, joka edellyttää suomen kielen oppimista (Ahponen 2008, 130). Kielellä on ollut vahva identiteettipoliittinen merkitys yhtenäisen suomalaisen kansakunnan rakentamisessa (Satka 1995, 16–18). Tämä näkyy myös Skandinavian maita koskevassa tutkimuksessa, joka osoittaa kohdemaan kielitaidon merkityksen formaalin kansalaisuuden saamiseksi (Midtbøen 2015).

(17) Toimenpiteillä vahvistetaan maahanmuuttajien täysimääräistä osallistumista suomalaiseen yhteiskuntaan ja työelämään. Valtiontalouden kehyspäättöksellä hallitus lisäsi maahanmuuttajien koulutusmäärärahoja. Erityisesti panostetaan kieli- ja ammatilliseen koulutukseen. (NRP Finland 2012, 32.)

Maahanmuuttajien integraatitavoitetta kuvataan laajemmin täysimääräisenä osallistumisena yhteiskuntaan ja työelämään (NRP Finland 2012, 32). Heidän osallistamiseksi ei kohdenneta varsinaista oikeuspuhetta, mutta kuvaus täysimittaisesta osallistumisesta yhteiskuntaan vastaa sosiaalisen kansalaisuuden vertikaalista ideaalia, joka perustuu yhteisön tosiasiallisen täysjäsenyyden toteutumiseen. Ohjelmassa ei suoraan perusteta heidän osallisuuttaan formaaliin kansalaisuuteen, vaan laillisen maahanmuuttajan statukseen. Kotouttamislakia sovelletaan Suomessa kolmannen maan kansalaiseen, jolla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu oleskelulupa (Kotouttamislaki 2010 2 §; Ulkomaalaislaki 2004 3 §). Osallisuuspuheessa ei ilmene myöskään varsinaista tasa-arvon tematiikkaa, mutta heidän integraationsa yhteiskuntaan perustuu tasa-arvoajatteluun (NRP Finland 2012, 31–32, 42). Kotouttamislaissa (1§) ilmaistaan sen sijaan lain tarkoitus edistää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta väestöryhmien kesken. Maahanmuuttajiin kohdentuvassa inklusiivipuheessa on mielenkiintoista kiinnittää huomiota hiljaisuuden syrjäytymisen suhteen, kun taas kotouttamislaki (3 §) lähtee realistisemmalta pohjalta, kun siinä pyritään maahanmuuttajien aseman sosiaaliseen vahvistamiseen syrjäytymisen ehkäisemiseksi.

Vuoden 1998 toimintasuunnitelmassa koulun keskeyttämistä ei vielä pidetty kansallisella tasolla merkittävänä ongelmana, mutta tämän ohjelman kohdalla siihen on puututtu. Suomi pyrkii vähentämään 18–24-vuotiaiden koulutuksen keskeyttämisen hieman yli unionin yleistavoitteen eli kahdeksaan prosenttiin. Nuorisotakuulla pyritään varmistamaan peruskoulun päät-

täneille opiskelu-, työ- tai työpajapaikka tai kuntoutus. Ohjelmassa pyritään myös nostamaan lasten ja nuorten perusvalmiuksia luku- ja kirjoitustaitoa parantavalla ohjelmalla. (NRP Finland 2012, 30, 40.) Lasten ja nuorten osallistaminen merkitsee perusvalmiuksien hankkimista ja työelämään tähtävällä koulutuspolulla pysymistä.

Lasten ja nuorten syrjäytymisen torjunnassa on otettu mukaan myös syrjäytymisen sosiaalinen aspekti. Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämissuunnitelman tarkoitus on vahvistaa nuorten osallistumista ja varhaiskasvatusta. Urheilu- ja kulttuuritoiminnan tavoitteena on ehkäistä sosiaalisia ongelmia. (NRP Finland 2012, 40.) Ongelmien ratkaisumalli tähtää myös uusien sosiaalisten riskien torjumiseen, mikä ilmenee varhaiskasvatukseen ja lapsen henkiseen pääomaan panostamisena (Bonoli 2006, 5–7; Vandenbroucke – Vlemminckx 2011, 452).

Suomi tehostaa nuorten normatiivista ohjausta toteuttaessaan 2020-strategian tavoitetta nostaa korkeakoulun suorittaneiden 30–34-vuotiaiden osuutta. Ohjelmassa nähdään korkeakoulutettujen osuuden kasvattamiseen merkittävänä vastauksena elinkeinorakennemuutoksen haasteisiin. Koulutuksen rahoitusuudistuksella tuetaan valmistumista, työllistymistä, kansainvälistymistä sekä opetuksen ja tutkimuksen laadun parantamista. Ohjelmassa tehostetaan oppilaitosten yhteistyötä yritysten ja innovaatiotahojen kanssa, millä myös kehitetään alueellisia työmarkkinoita ja työvoiman täysimääräistä käyttöönottoa. (NRP Finland 2012, 39.)

Suomen kansallisessa ohjelmassa käsitellään köyhyyden ja syrjäytymisen ongelmaa rinnakkain. Unioni vastaavasti arvioi köyhyyttä taloudellisen ja materiaalsen puutteen sekä työttömyyden kriteereillä, mikä ohjaa myös Suomen inklusiopolitiikan fokuksen toimeentuloköyhyyden ja työllistymisen ratkaisuun. Suomen ohjelman tavoite tähtää 900 000 köyhyysriskissä elävien vähentämistä 150 000 henkilöllä, mikä kertoo ongelman laajuudesta. (NRP Finland 2012, 40–41.) Köyhyysongelman osaratkaisun yhteydessä ei ole esitetty koko väestön integraation tavoitetta hyvinvointivaltion universaalisuusperiaatteena. Marshall esittää teoriassaan koko väestön integraation tavoitteen brittiläisen hyvinvointivaltion ominaispiirteenä, mikä merkitsee myös täysin muiden varassa elävien kategorian yhteiskuntaosallisuuden toteutumista sosiaalisena oikeutena (Marshall 1964, 102–103, 237, 259–264, 266, 287–295).

Köyhyydellä on moniulotteinen yhteys perhe- ja ikärakenteisiin sekä alueellisiin jakoihin. Köyhyys- ja syrjäytymisriski koskettaa Suomessa erityisesti pienten lasten perheitä, joiden määrä on lisääntynyt 1990-luvun laman jälkeen. Ohjelma ei kuitenkaan viittaa yksinhuoltajiin omana kategorianaan. Pienituloisten eläkeläisten osuus on pysynyt lähes samana viimeisen kymmenen vuoden aikana. Köyhyys on erityisesti kaupunkiseudun ongelma, ja se keskittyy tietyille alueille. (NRP Finland 2012, 40–41.)

Toimeentulo-ongelmaa ei voida Suomessa ratkaista pelkästään työllistämällä. Ohjelmassa todetaan, että yksinomaan työllisyystoimin voidaan vähentää 50 000 henkilöä köyhyys- ja syrjäytymisriskin ulkopuolelle. Työttö-

myydellä ei ole kuitenkaan Suomessa aina välitöntä yhteyttä pienituloisuuteen, mikä kertoo yhteiskunnan ja perheiden kyvystä tukea toimeentuloa. Köyhyys- ja syrjäytymisriskiryhmä käsittää 300 000 vajaatyöllistä, joista 180 000 on samaan aikaan pienituloisia. Osa vajaatyöllisistä ei ole pienituloisia tai heitä on vaikea työllistää. Tähän ryhmään kuuluu 100 000 työkyvyttömyyseläkeläistä, 30 000 opiskelijaa tai varusmiestä ja noin 20 000 perhevapaalla olevaa henkilöä.¹¹ Matalatuloisuus voi siis olla myös tilapäistä. (NRP Finland 2012, 40–41.)

Suomen ohjelmassa on käsitelty vähäisesti työn ja perheen yhteensovitusta. Vaikka unioni nostaa sukupuolten välisen tasa-arvon strategian läpileikkaavaksi periaatteeksi, niin Suomi ei käytä tasa-arvon tematiikkaa ollenkaan. Vuoden 1998 toimintasuunnitelmassa käytettiin varsin voimakasta retoriikkaa suomalaisen tasa-arvo- ja perhepolitiikan puolesta. Tässä yhteydessä on huomattava, että työn ja perheen yhteensovitusta ei ole nostettu 2020-strategiassa omaksi suuntaviivakseen. Isyysvapaiden pidentäminen antaa yhä tukea perhevapaiden pitämiselle pohjoismaisen regiimin ominaispiirteenä. (NRP Finland 2012, 20.)

Tulo- ja terveyserojen kasvu kertoo hyvinvointivaltion toimintakyvyn kapenemisesta, jonka yhteydessä Suomi kiinnittää huomiota vanhojen sosiaalisten riskien kasvuun (NRP Finland 2012, 41; Vandenbroucke – Vleminckx 2011, 452). Suomi ei ole köyhyys- ja syrjäytymisriskin vähenemisestä huolimatta tyytyväinen kokonaiskehitykseen. Ohjelman huoli tulo- ja terveyserojen kasvusta nousee pohjoismaisen hyvinvointivaltion ajattelusta. Kansallisen sosiaalialan ja terveydenhuollon kehittämisohjelman tarkoitus on kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja. Asuinalueiden eriytymistä ehkäistään ohjelmien avulla, jotka kohdentuvat ikääntyneisiin, pitkäaikaisasuntoon, metropolialueeseen ja asuinalueiden elinvoimaan. (NRP Finland 2012, 41–42.) Kehittämisohjelma on myönteinen esimerkki siitä, kuinka osallisuutta tulee vahvistaa myös sosiaalipoliittisin keinoin.

(18) Sosiaaliraportin mukaan toimenpiteet tulisi kohdistaa pientuloisten kotitalouksien tukemiseen, nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseen, osatyökykyisten työllistymiseen, työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen vähentämiseen, työhyvinvoinnin ja palvelujen saatavuuden parantamiseen sekä terveyserojen kaventamiseen (NRP Finland 2012, 41).

Sosiaaliraportin toimenpiteiden kohdennus vastaavasti osoittaa, kuinka sosiaalisella kategorisoinnilla kohdennetaan varsinainen syrjäytymisen ehkäisy ainoastaan nuoriin. Pientuloisten kotitalouksien kohdalla painottuu toimeentulon tukeminen, kun taas osatyökykyisten kohdalla on nostettu

¹¹ Köyhyys- ja syrjäytymisriski koskettaa Suomessa myös noin 100 000 opiskelijaa. Tilastoinnissa on huomioitava se, että osa-aikaisessa työssä olevat opiskelijat ovat työllisiä, mikä nostaa pienituloisten työssäkäyvien osuutta. (NRP Finland 2012, 41.) Tilastokeskuksen kriteerin mukaan vajaatyöllisyys koskettaa talouksia, joiden yhteenlasketut vuoden työkuukaudet jäävät alle 20 prosenttiin teoreettisesta maksimikuukausimäärästä (Tilastokeskus b).

esiin työterveyteen ja -hyvinvointiin liittyvät seikat. Tasa-arvoa tukeva politiikka ilmenee pyrkimyksenä kaventaa terveyseroja. (Sitaatti 18.) Toimenpiteet osaltaan kertovat epätasa-arvon jakojen moniulotteisuudesta toimeentulon, terveyden, asuinolosuhteiden ja muiden osatekijöiden välillä.

7.2.3 Ison-Britannian kansallinen ohjelma

Ison-Britannian kansallinen ohjelma laadittiin Cameronin liberaaleilla täydennetyn konservatiivijohtoisen koalitionhallituksen aikana, jolloin työ- ja eläkeministerinä toimi Smith konservatiivipuolueesta (www.parliament.uk b). Ohjelman ministeriötahoa ei ole mainittu. Johdannossa viitataan 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopun lamaan ja julkisten menojen kasvuun. Iso-Britannia kehystää kansallista ohjelmaansa sitoutumalla voimakkaasti markkinatalouden vahvistamiseen ja hyvinvointijärjestelmän modernisaatioon. Verouudistuksilla pyritään tekemään Iso-Britannia yhdeksi kannattavimmaksi yritystoiminnan alueeksi, mikä osoittaa tiettyä etäisyydenottoa unionikeskeisestä edun tavoittelusta. (NRP UK 2012, 5.)

Unionin työllisyyden ja kasvun edellytysten arviointi osoittaa nuorisotyöttömyyden ja koulutuksen kesto-asteet Isossa-Britanniassa. Haaste on merkittävä, sillä Isossa-Britanniassa on (2011) lähes miljoona 16–24-vuotiasta nuorta koulun, opiskelun ja työelämän ulkopuolella. Hallitus on sitoutunut varmistamaan, että nämä nuoret eivät irrottaudu työmarkkinoilta eivätkä yhteiskunnasta. (NRP UK 2012, 23.) Rinnastuksella konstruoidaan käsitystä, jossa syrjäytyminen työmarkkinoilta merkitsee myös osattomuutta yhteiskunnan elämästä. Ohjelma luo kuvan työyhteiskunnasta, johon nuoria sosiaalistetaan. Hallitus vahvistaa yhteistyötä yritysten ja koulutussektorin kanssa, jotta nuoret kiinnittyisivät työn maailmaan (NRP UK 2012, 25).

Iso-Britannia uusintaa toimintasuunnitelmassaan nuorten elämänsäntymien normittamista koulusta työelämään sekä perusvalmiuksien vahvistamista. Reformilla vahvistetaan normitusta, jolloin opiskelu tulee pakolliseksi 18 ikävuoteen saakka. Opiskelupakon rinnalla nuorten elämänsäntymien skenaariota kuvataan myös myönteisin sanakääntein. Nuorten tulisi olla positiivisia heidän tulevaisuutensa suhteen ja luottaa, että hankitut kyvyt siirtävät heidät aikanaan opiskelusta työelämään. Ohjelmassa painottaa työelämäläheistämistä nuorten koulutuspolitiikassa. Oppisopimuskoulutuksella on nyt keskeisempi asema, sillä hallitus on asettanut oppisopimustyyppisen koulutuksen taitojen kehittämisen ytimeen. Tämän opiskelumuodon katsotaan auttavan yrityselämän sektoreita tarjoamaan mahdollisuuksia opiskeluun, ammattitaitojen hankkimiseen ja ansiotuloihin. Työelämäläheistämisen osallistamisen malli näkyy myös nuorisopimuksessa, jolla tuetaan nuorten työllistymistä. Ohjelma tarjoaa 18-vuotiaille ja sitä vanhemmille muun muassa vapaaehtoistyötä, työllistymisen ennakokoulutusta ja työhaastattelua takaavaa työelämäkokemusta. (NRP UK 2012, 23–26.)

18–24-vuotiaiden työllistettävyyden tukemisen haasteet liittyvät työllistymisen ja koulutuksen ohella perheen työttömyyden ja sosiaalisen syrjäy-

tymisen ongelmiin (Sitaatti 19). Ohjelmassa muistutetaan aiempien virheidⁿ toistamisen vaarasta, mikä tietäisi sukupolven menettämistä työttömyyteen ja syrjäytymiseen (NRP UK 2012, 23). Ohjelmassa kuvataan periytyvän syrjäytymisen uhkaa, jolla on yhteys työttömiin perheisiin. Työttömyys määrittää merkittävästi syrjäytymisen ongelmaa, johon liittyy perheen työttömyyden ohella nuoren pitkäaikaistyöttömyyden uhka.

(19) A number of the actions detailed in the sections on employment, education, workless households and social exclusion also contribute to the UK's efforts towards improving the employability of 18-24 year olds (NRP UK 2012, 23).

Unionin työllisyyden ja kasvun edellytysten arvio osoittaa työttömien perheiden haasteen jatkumisen Isossa-Britanniassa. Unioni viittaa myös niihin, jotka ovat epäaktiivisia työmarkkinoilla lastenhoidon takia, mukaan lukien yksinhuoltajat (NRP UK 2012, 28). Iso-Britannia käyttää tässä yhteydessä varsin voimakasta retoriikkaa ja viittaa hyvinvointijärjestelmän modernisoinnin agendaan, jossa hallitus on sitoutunut käymään käsiksi köyhyyteen ja etuusriippuvuuteen. Etuusriippuvuutta kuvaavaa hyvinvointiriippuvuuden tematiikkaa on käytetty vain tässä yhteydessä, jolloin se on kohdennettu lähinnä työttömiin perheisiin, kun taas vuoden 1998 strategiassa vastaava puhe kohdennettiin laajemmin eri ryhmille. Hallitus uskoo, että työ on paras ratkaisu köyhyyden ongelmaan. (Sitaatti 20.) Hyvinvointikäsité ei saa kuitenkaan esityksessä ainoastaan negatiivisia merkityksiä. Toimivalla hyvinvoinnilla ilmaistaan aktiivista hyvinvointipolitiikkaa. (NRP UK 2012, 42.) Ohjelmassa on käytetty myös pehmeämpää retoriikkaa, joka ilmenee marginaalisena kaikkein haavoittuvimpien suojelemisena (Sitaatti 20).

(20) The Government has an ambitious agenda of reform which will modernise the welfare system. It is committed to tackling poverty and welfare dependency; helping people without jobs to find work and support themselves and their families; and ensuring that the most vulnerable in society are protected. The Government considers that work is the best route out of poverty. (NRP UK 2012, 28.)

Ison-Britannian ohjelmassa on myös huomioitava kansalaisuuden tematiikan erittäin vähäinen käyttö. Ohjelma viittaa vain kansalaisen pääsyyn verkkoinformaatioon (NRP UK 2012, 63). Vuoden 1998 toimintasuunnitelmassa jokainen kansalainen kategorisoitiin mahdollisuuksien tasa-arvon piiriin työllistymiseksi, jolloin kansalaisuuden tematiikka sai toisenlaisen painoarvon inkluusiopolitiikan konstruomisessa.

Cameronin hallituksen hyvinvointijärjestelmän modernisaatiopyrkimyksissä sosiaalitet^y yhtenäistetään universaaliksi eli yhtenäiseksi tarveharkintaiseksi tukimuodoksi (*universal credit*), jolla pyritään nostamaan työn kannustavuutta. Hallitus pyrkii konkreettiseen edistymiseen, jossa ihmiset siirretään passiivisista edunsaajista aktiivisiin. Yhtenäinen tuki koskee myös

lastenhoitoa, jolla hallitus edistää vanhempien mahdollisuuksia siirtyä työelämään. Heidän työllistymistään tuetaan myös yksinhuoltajien osaaikatyöratkaisulla ja työelämän joustoilla. Reiluuden politiikkaa tuetaan myös verotuksella, jossa työn teon palkitsemisen ohella tuetaan perheiden toimeentuloa. (NRP UK 2012, 16, 28–30.)

Hyvinvointijärjestelmän modernisaatiossa on kysymys laajemmasta toimintakulttuurin muutoksesta, jossa ei ole kyse ainoastaan yksilön asenteiden ja käytöksen muutoksesta, vaan myös tuottavuuden ajatuksen omaksumisesta työllisyyspalveluiden hallintokulttuurissa. Isolla-Britanniassa todetaan jo nyt olevan joustavat työmarkkinat ja toimivat aktivoinnin indikaattorit. Isossa-Britanniassa työllisyyspalveluiden toimintaa ei tule arvioida suoritettujen prosessien mukaan, vaan tuottavuuden mukaan. Hallintokulttuurin muutostarvetta osoittaa se, että byrokratiaa on vähennettävä. (NRP UK 2012, 42.) Hallinnon uudistuksessa on kysymys tietynlaisesta jatkumosta Blairin hallituspolitiikkaan, jolla ajettiin aktiivista ja tuloshakuista julkisjohtamista (Julkunen 2017, 203–208).

Erotuksena Blairin hallituksen mahdollisuuksien tasa-arvolle kansallinen ohjelma ilmaisee nyt toistuvalla reiluuden tematiikan käytöllä tasa-arvon (*equity*) muotoa reiluna kohteluna, mikä osoittaa mahdollisuuksien tasa-arvon maksimaalisen periaatteen merkityksen kapenemista minimaaliseen lähtökohtien tasa-arvoon. Tämä tasa-arvon muoto merkitsee yhtäläistä periaatteellista mahdollisuutta hakea koulutus- ja työpaikkoja, millä torjutaan syrjintää. Hyvinvointireformin tarkoitus on luoda reilumpi järjestelmä ja varmistaa, että työ on kannattavampaa kuin työttömyys. (NRP UK 2012, 16, 42; Blakemore 2003, 25–29.) Iso-Britannia ei pidä vastaavasti reiluna sitä, että työttömien kotitalouksien edut olisivat suurempia kuin työtä tekevien kotitalouksien keskimääräiset tulot (NRP UK 2012, 43).

Toimintasuunnitelma pyrkii hyvinvointireformin avulla työllisyyden kasvuun.¹² Yleistavoitetta edistävässä suuntaviivassa pyritään nostamaan 20–64-vuotiaiden työllisyysaste 75 prosenttiin. Ison-Britannian työttömyystilanne on esitetty työttömien talouksien määrällä, joita on noin 3,9 miljoonaa ja 1,8 miljoonaa lasta elää niissä. Työttömyys koskettaa huomattavaa määrää perheitä, mihin unioni on myös kiinnittänyt kansallisessa arviossaan huomiota. (NRP UK 2012, 28, 41–42.)

Unionin yleistavoitteessa tähdätään koulun keskeyttäneiden osuuden pienenemiseen ja 30–34-vuotiaiden korkeakoulun suorittaneiden osuuden kasvattamiseen. Iso-Britannia vahvistaa nuorten elämänkulun normalisointia perusvalmiuksien hankkimiseksi jatkokoulutukseen. Hallituksen koulureformeissa pyritään vähentämään opiskelun keskeyttämistä ja niiden

¹² Tässä ohjelmassa on huomioitu parlamenttien vallan jako kunkin politiikkasektorin kohdalla. Ison-Britannian parlamentilla on työllisyyden kohdalla pidätetty valta (NRP UK 2012, 28).

nuorten määrää, jotka eivät ole koulutuksessa.¹³ Tässä Iso-Britannia pitää tärkeimpänä tekijänä 16-vuotiaiden aktiiviseen osallistumiseen vaikuttamista. Reformit pyrkivät nostamaan opetuksen laatua jokaisen oppilaan kohdalla ja antamaan lisäopetustukea epäedullisessa asemassa oleville nuorille. (NRP UK 2012, 46–49.)

Ison-Britannian ohjelman sosiaaliseen syrjäytymiseen kohdentuvilla toilla on yhteys työtaitoihin, koulutukseen, työttömien taloudelliseen tilanteeseen ja työllistymiseen, eli kokonaisvaltaisen koulutusjärjestelmän vahvistaminen on Isossa-Britanniassa merkittävä tekijä yhteiskuntaan osallistamisessa. Kuten jo vuoden 1998 ohjelmassa toistuvalla sosiaalisen syrjäytymisen tematiikan käytöllä ilmaistaan työmarkkinaosattomuutta laajempaa syrjäytymistä yhteiskunnan elämästä. (NRP UK 2012, 23, 28, 42, 48.)

Opiskelijan lainoitukseen perustuvaa korkeakoulutuksen rahoitusta perustellaan niin ikään reiluuden politiikalla. Rahoitusjärjestelyä oikeutetaan veronmaksajien taakan vähentämisellä, koska korkeakoulutus hyödyttää eniten opiskelijaa itseänsä. Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ajatusta tukee se, että korkeakouluopiskelun halutaan perustuvan nuoren opiskelukykyyneen eikä maksukykyyn, mikä vastaa aiemmin mainittua mahdollisuuksien tasa-arvon minimaalista periaatetta. (NRP UK 2012, 49.) Vaikka esitystä ei tueta varsinaisella tasa-arvon tematiikalla, niin toimintaperiaatteella on sosiaalisen nousun mahdollisuuden kannalta tasa-arvottava merkitys.

Unioni pyrkii viimeisessä yleistavoitteessaan vähentämään köyhyysriskissä elävien määrää 20 miljoonalla henkilöllä. Ison-Britannian ohjelma on sitoutunut sosiaalisen oikeuden strategiallaan tukemaan epäedullisessa asemassa olevia yksilöitä ja perheitä. Iso-Britannia ratkoo lapsiperheiden köyhyysongelmaa laajoilla reformeilla, koska köyhyydellä on rakenteellisesti merkittävä yhteys lapsiperheisiin.¹⁴ Lisäksi perhemallien välillä on merkittäviä toimeentuloeroja. Esimerkiksi työttömien yksinhuoltajien köyhyysriski on viisinkertainen verrattuna työssä käyviin yksinhuoltajiin nähden. (NRP UK 2012, 29, 52–56.)

Cameronin hallitus pyrkii sosiaalisen oikeudenmukaisuuden strategiallaan lapsiperheiden periytyvän syrjäytymisen torjumiseen. Strategialla pyritään tarttumaan köyhyyden juuriongelmiin sen sijaan, että ihmisiä yritettäisiin nostaa köyhyydestä yksin tuloja lisäämällä. Ongelman ratkominen edellyttää varhaista puuttumista sekä elämän lähtökohtien ja perusvalmiuksien parantamista, jotka liittyvät kokonaisvaltaisesti perhe-elämään. Iso-Britannia mallintaa tällä toisen mahdollisuuden yhteiskuntaa, joka ei jätä

¹³ Kouluopetus ja taitojen hankkiminen kuuluvat Isossa-Britanniassa kullekin alueelliselle hallinnolle, jotka tekevät omat poliittiset päätökset itse (NRP UK 2012, 23).

¹⁴ Ison-Britannian hallitus on tällä alueella vastuussa Englannista. Poliitiikka-alue voi olla pidätetty parlamentille devolvoituilla ratkaisulla kuten hyvinvointijärjestelmä, joka on devolvoitu ainoastaan Pohjois-Irlannissa. Devolvoitut hallinnot ovat vastuussa poliittisesta ohjauksesta muilla alueilla kuten koulutuksesta. (NRP UK 2012, 52.)

ihmistä entiseen tilaan. Strategia tähtää aktiiviseen osallisuuteen ja itsenäisyyteen paikalleen jäämisen sijaan. Osana lapsiköyhyyden torjuntaa kasvatustareformilla lisätään ilmaista koulunkäyntiä ja julkisin varoin tuettujen koulujen määrää. Hajautetussa toimintamallissa paikalliset viranomaiset ovat vastuussa paikallisille ihmisille. (NRP UK 2012, 52–56.)

Laajojen reformien tavoitteena on ammattivalmiuksien varmistaminen ja lasten aikuistuuessa työllistyminen. Varhaisen puuttumisen, koulutuksen parantamisen, vanhemmuuden taitojen kehittämisen myötä lapsi varustetaan taidoilla ja kyvyillä. Ison-Britannian ohjelman kokonaiskanta on siis, että työ on paras tie ulos köyhyydestä niille, jotka siihen kykenevät. Työhön kykenemättömille tulee taas antaa tukea muuten. (NRP UK 2012, 52–56.) Tällä sosiaalista oikeudenmukaisuutta edistävällä kokonaistavoitteella on yhtymäkohtia Marshallin (1964, 81–82, 92–93) ajatteluun, jossa yksilön autonomian toteutuminen edellyttää kykyjä ja resursseja. Kysymys on myös tasa-arvon toteutumisen kannalta lasten sosiaalisen nousun mahdollisuudesta.

(21) At its heart are the principles of work, fairness, responsibility and support for the most vulnerable (NRP UK 2012, 54).

Ison-Britannian reiluuden politiikka painottaa periaatetasolla siis itsenäisyyden ja yksilövastuun merkitystä, jossa työ, reiluus, vastuullisuus ja hädänalaisympäristöjen auttaminen toimivat lapsiköyhyyssstrategian ytimessä (Sitaatti 21). Työn ja yksilövastuun korostukset vastaavat uusliberaalista työn etiikkaa ja vastaavasti marginaalinen sosiaalipolitiikka ilmenee hädänalaisympäristöjen tukemisena. Ison-Britannian lapsiköyhyyttä torjuva strateginen ajattelu kuitenkin osoittaa, että sosiaalinen nousu ja yritteliäisyys eivät ole pelkästään yksilövastuukysymyksiä, vaan yhteiskunnan tulee olla mukana tukemassa ja jakamassa sosiaalisia riskejä. Kouluttautumiseen ja työllistymiseen tähtäävien sosiaalisten investointien ohella Iso-Britannia ratkoo köyhyyttä osin myös tulonsiirtojen avulla. Hyvinvointireformien yhtenäisellä tukijärjestelmällä 350 000 lasta ja 550 000 työikäistä aikuista pyritään nostamaan köyhyysriskistä. (NRP UK 2012, 54–56.) Kokonaisstrategia osoittaa sen, että Ison-Britannia ei kykene pelkällä työllisyyden nostamisella ratkaisemaan köyhyyden kahta ensimmäistä ulottuvuutta eli toimeentuloköyhyyttä ja aineellista puutetta.

7.2.4 Päätelmät

Globaalin kilpailun ja rakennemuutoksen toimintaympäristö toimii edelleen merkittävänä kehyksenä Eurooppa 2020 -strategialle. Lisäksi 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopun talouskriisin kokemukset ovat oleellisesti vaikuttaneet strategian linjauksiin ja painotuksiin. Unioni uusii määrällisesti vähäisellä kansalaisuuden tematiikalla korkeaan työllisyyteen perustuvaa yhteenkuuluvuuden ajatusta, jolla se samalla legitimoitui strategiasta koi-

tuvaa hyötyä. Esitys vastaa osallistavan työllisyyspolitiikan ajatusta, joka ilmenee 2020-strategian työllisyyspolitiikkahanketta käsittelevässä tutkimuksessa (Raivio – Nykänen 2015).

Suomen ohjelman määrällisesti erittäin vähäinen kansalaisuuden tematiikan käyttö edelleen osoittaa, että kysymys on toisenlaisesta osallisuuden konstruktiosta. Suomi tosin käy identiteettipolitiikkaa kieliryhmien kategorisoinnilla, jolla ei rakenneta toiseutta, vaan vieraskieliset pyritään integroimaan täysin suomalaiseen yhteiskuntaan. Mielenkiintoista Suomen ohjelmassa on tasa-arvon tematiikan puuttuminen, vaikka esimerkiksi pyrkimys maahanmuuttajien täyteen yhteiskuntaosallisuuteen perustuu tasa-arvoajatteluun. Iso-Britannian erittäin vähäistä kansalaisuuden tematiikkaa sisältävä ohjelma ei enää kategorisoi jokaista kansalaista mahdollisuuksien piiriin, mikä myös heikentää mahdollisuuksien tasa-arvon maksimaalisen periaatteen osallistavaa merkitystä.

Unioni haastaa sosiaalisen markkinatalouden visiollaan hyvinvointiregimit osallisuuden merkityskamppailuun. Älykkään, kestävän ja osallistavan talouden keskinäinen järjestys nostaa etusijalle talouskasvun, jota osallisuuden toteutuminen välineellisesti tukee. Sosiaalisen markkinatalouden visio perustuu kokonaisuutena työllisyyden, tuottavuuden ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden korkeaan tasoon. Näin ollen markkinatalous toimii ideologiana osallisuuden sekundaariselle roolille tukea talouden ja työllisyyden kasvua, mikä edelleen haastaa historiallista kompromissia ja sosiaalisen kansalaisuuden osallisuuden muotoa.

Suomen kansallinen ohjelma ei enää sisällä retorisesti voimakasta pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskuntamallin puolustusta. Ohjelma kuitenkin puolustaa hyvinvointijärjestelmän toimintakyvyn ylläpitämistä. Markkinatalousajattelun vahvistumista osoittaa, että julkisen talouden kestävyyttä rationalisoidaan myös tuottavuuden kasvulla. Toisaalta Suomi tukeutuu edelleen julkisen sektorin vahvaan toimijuuteen ja kollektiiviseen sosiaalisten riskien hoitamiseen. Iso-Britannia puolestaan vastaa 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopun lamasta aiheutuviin talouskasvun vaikeuksiin ja julkisten menojen kasvuun vahvistamalla markkinataloutta ja sitoutumalla hyvinvointijärjestelmän modernisaatioon. Modernisaatio on vuoden 1998 strategian kanssa perusteiltaan saman sisältöinen. Kyse ei ole ainoastaan yksilöön kohdistuvasta asenteen ja käytöksen toimintakulttuurin muutoksesta ansiotyötä kohtaan, vaan myös tuottavuuden omaksumisesta myös työllisyyspalveluiden hallintokulttuurissa.

Opiskelun keskeyttämisen torjuminen on 2020-strategian yleistavoite ja sen laajentaminen jokaiseen tasoon kouluelämästä aikuiskoulutukseen osoittaa nyt korostetummin hyvinvointivaltion julkisten instituutioiden perustettävien merkityksen. Suomen ohjelma viittaa myös uutena piirteenä toisen asteen opintojen keskeyttämiseen. Iso-Britannia jatkaa edelleen lasten ja nuorten yhtäläisiä oppimismahdollisuuksien edistämistä. Erityisesti lapsikäyhyttä torjuvassa kasvatusreformissa on tuettu ilmaista koulunkäyntiä ja lisätty julkisin varoin rahoitettuja kouluja. (Liitetaulukot 4–6.)

Sosiaalipoliittisten haasteiden kasvu näkyy Eurooppa 2020 -strategiassa myös päätavoitteena vähentää köyhyys- ja syrjäytymisriskissä elävien määrää. Työtä ja perheen yhteensovittamista ei ole enää nostettu strategian päätaavoitteeksi ja se ei siten saa vastaavaa painoarvoa kuin aiemmin, vaikka unioni pyrkii edelleen edistämään naisten työllisyyden parantamista. Vaikka unioni on asettanut sukupuolten välisen tasa-arvon strategian läpileikkäväksi periaatteeksi, niin tarkasteltavista Suomen ja Ison-Britannian ohjelmista puuttuu tasa-arvon tematiikan käyttö. Työelämän toimintakulttuuriin sijoittuva epätasa-arvo jää edelleen paljolti ratkaisematta, koska unioni esittää ratkaisumalliksi segregaatoin ennakkoluulottoman ohittamisen koulutussektorilla. Köyhyyden taloudellisten indikaattorien pohjalta on ymmärrettävissä, miksi unioni pyrkii ratkaisemaan köyhyysongelmaa työllistämällä. 2020-strategian kokonaislinjaus ei tue täysin kaksoishypoteesia, jossa aktiivinen kansalaisuus suunnataan pääasiassa köyhille ja syrjäytyneille hyvän integraation mallina (Johansson – Hvinden 2007a). Aktiivinen kansalaisuus toimii pikemminkin koko strategian yleisenä osallisuuden mallina, jota Suomen ohjelmassa tuetaan EU:ta ja Isoa-Britanniaa painokkaammin julkisen sektorin toimijuudella.

Eurooppa 2020 -strategian köyhyyden ja syrjäytymisen torjunnalla on suora yhteys lapsiperheiden sosiaalisiin haasteisiin, jotka näkyvät Suomen ja Ison-Britannian toimintalinjauksissa. Suomen köyhyys- ja syrjäytymisongelman torjunnassa korostuvat sekä sosiaaliturvan että investointien painotukset. Vaikka Suomen köyhyys- ja syrjäytymisongelma on kasvanut 1990-luvun lamasta merkittävästi lapsiperheissä, niin kansallinen ohjelma kuitenkin edelleen ohittaa yksinhuoltajien kategorian, vaikka he ovat tunnetusti riskialtis ryhmä toimeentulo-ongelmissa. Suomi myös investoi varhaiskasvatukseen ja osallistavaan toimintaan lasten ja nuorten sosiaalisten ongelmien torjumiseksi. Tulo- ja terveysongelmien kasvu osoittaa myös Suomessa tarpeen lujittaa hyvinvointiyhteiskunnan toimintakykyä. Työllistymisellä kyetään kuitenkin nostamaan köyhyysriskistä vain kolmannes asetetusta tavoitteesta. Yhteiskuntaosallisuuden toteutuminen edellyttää sosiaalipolitiikan arvoperustan palauttamista, joka merkitsee hyvinvointivaltion perustehtävien vahvistamista hyvinvointipilarien yhteensovituksessa (Kuvio 3, 2.5).

Työttömät perheet nähdään Isossa-Britanniassa edelleen erityisenä ongelmakategoriana, johon ainoana ryhmänä kohdentuu puhe etuusriippuvuudesta. Toisaalta perhepolitiikan kaksijakoisuutta osoittaa, että Iso-Britannia pyrkii pehmeämmän arvopolitiikan ja laajojen sosiaalireformien avulla köyhien lasten periytyvän syrjäytymisen katkaisuun. Pitkän linjan reformit painottuvat sosiaalisiin investointeihin, joilla tähdätään lasten perusvalmiuksien nostamiseen ja aikuisten vanhemmuustaitojen tukemiseen, jotta köyhyys voidaan pysyvästi ratkaista aikuistuneen kouluttautuneen työllistymisellä. Sosiaalipoliittisiin keinoihin tukeutuminen näkyy myös yhtenäisessä tukijärjestelmässä, jolla pyritään nostamaan tulonsiirtojen avulla yhteensä lähes miljoona köyhyys- ja syrjäytymisriskin piiristä. (Litetaulukot 4–6.) Tämä lapsiköyhyyden aluetta koskeva havainto ei täysin tue teoreetti-

sen keskustelun yksiselitteistä argumenttia siitä, että Cameronin hallituspolitiikan sosiaaliliberalismi olisi osoittautunut kapeammaksi (Hayton – McEnhill 2015).

Unionin 2020-strategia jatkaa mahdollisuuksien politiikkaa, mikä merkitsee inklusiopolitiikan suuntaamista sosiaalisiin investointeihin, koulutukseen ja korkeakoulutettujen määrän kasvuun. Strategian peruslinjaus pystyttää myös jakoja suhteessa vähemmän koulutettuihin, jolloin sosiaaliset investoinnit voivat rajautua pärjääjien osallisuuspolitiikaksi. Toisaalta unioni tukee nyt painokkaammin lasten ja nuorten koulutuspolulla pysymistä, vanhentuneen ammattitaidon päivittämistä, työurien pidentämistä ja perinteisten elinkeinosektorien kuten maatalouden kehitysmahdollisuuksia.

Unioni rakentaa sosiaalista yhteenkuuluvuutta sosiaalisten investointien ohella sosiaaliturvajärjestelmää ja peruspalveluita vahvistamalla. Lisäksi ohjelma tukee jokaisen yhtäläistä pääsyä julkisiin palveluihin ja riskiryhmien varmistamista sosiaaliturvan piiriin. Nämä uudet strategiset painotukset osoittavat asteittaista siirtymistä kohti sosialidemokraattista hyvinvointiajattelua. Unionin politiikassa sosiaaliset investoinnit ja työllistyminen ovat edelleen prioriteetteina. Kysymys ei ole prioriteettijärjestyksen muutoksesta, vaan sosiaalisten investointien ja sosiaaliturvan kaksoisstrategian asteittaisesta vahvistumisesta ja samalla painotuseron kaventumisesta näiden strategioiden välillä (Vandenbroucke – Vleminckx 2011).

Suomen ohjelmassa on edelleen kysymys aktiivisen ja sosiaalisen kansalaisuuden synteisistä, jossa yksilön aktivoitumista tuetaan julkisen sektorin toimijuudella ja valtiovetoisella työllisyyspolitiikalla. Aiempi kotimainen tutkimus osoittaa Vanhasen hallituksen kohdalla sosio-liberaalin ja republikaanin kansalaisuuden välisen hybridisaation, joka on ainakin arvotasolla jatkunut myöhemmin suomalaisen politiikan teon teemana. Kyseinen tutkimus osoittaa oikeuksien ja velvollisuuksien uudelleen jäsentymistä, josta käsin muutos on ilmaistu työn velvollisuuden korostuksina. (Kokkonen et al. 2016.) Tutkimukseni vastaavasti osoittaa, kuinka nuorten elämänsä ohjaamista on tehostettu nuorisotakuulla, jossa yhteiskuntaosallisuuden uskotaan toteutuvan kouluttautumisen ja työllistymisen avulla. Suomi nojaa kestävän talouden puolustuksessaan työvoiman täysimääräisen hyödyntämiseen, joka merkitsee valmistuvien ja ikääntyneiden työurien pidentämistä normatiivisena mallina. Iso-Britannia puolestaan uusintaa ansiotyön osallisuuden ja toimeentulon mallia jatkamalla hyvinvointijärjestelmän modernisaatiota. Nuorten elämänsä normittamista on niin ikään tehostettu tekemällä opiskelu pakolliseksi täysi-ikään asti ja nostamalla korkeakoulutettujen osuutta. Iso-Britannian ei kuitenkaan lähde vielä moniin vuosiin ikääntyneiden työurien pidentämiseen, vaan asettaa strategian pääpainon nuoriin ja koulutettuun työvoimaan.

Unionin 2020-strategian mahdollisuuksien politiikka uusintaa aktiivisen kansalaisuuden osallisuuden mallia. Vastaavasti osattomuus kuvautuu syrjäytymisenä koulutuspolusta ja työelämästä. Unionin taloudellisen syrjäytymisen diskurssia vahvistaa köyhyyden toistuva temaattinen rinnastaminen

syrjäytymiseen (Levitas 1998). Suomen ohjelmassa nuorten työllistymisen ratkaisu on vastaavasti temaattisesti rinnastettu syrjäytymisen torjumiseen. Varsinainen työmarkkinasyrjäytymisen teema on johdettu pitkäaikaistyöttömyyteen, mikä merkitsee edelleen yhteyden kytkemistä näiden tekijöiden välillä. Ison-Britannian ohjelmassa on edelleen käytetty lähinnä sosiaalisen syrjäytymisen tematiikkaa, jolla kuvataan laajemmin myös työttömyyden taustaongelmia ja heikompia elämän lähtökohtia. Iso-Britannia on nyt painokkaammin puuttunut nuorten ja köyhien lapsiperheiden periytyvän syrjäytymisen katkaisemiseen, jolloin toimet kohdentuvat koulutusvalmiuksien edistämiseen ja perheiden sosiaalisten ongelmien ratkaisuun.

Työntekijöiden köyhyys ja toimeentulon tukemisen tarve osoittavat yhä jakoja työelämän rakenteissa. Vaikka unioni puuttuu vanhentuneen ammattitaidon parantamiseen, niin Suomen kohdalla koulutukseen liittyvä jako ei kosketa enää yhtä merkittävästi ikääntyneitä. Suomi pyrkii teollisuusvoittoisen elinkeinorakenteen monipuolistamisen ohella yhä kehittämään perinteisiä sektoreita, mikä osoittaa tukeutumista kollektiivisiin ratkaisumalleihin. Alueelliset työttömyyserot muodostavat jakohaasteen sekä Suomessa että Ison-Britannian kaltaisessa ison talousalueen maassa. Lisäksi väestön ikääntyminen aiheuttaa Suomessa paineita kuntien toimintakyvylle ja peruspalveluiden järjestämiselle. Nuorten, pitkäaikaistyöttömien ja maahanmuuttajien ohella vähäisesti koulutettujen työllistäminen muodostunut Suomessa erityiseksi kansalliseksi työllistymisen esteeksi. Nuorten ja vähemmän koulutettujen työelämään kiinnittymisvaikeudet ovat niin ikään jatkuneet Isossa-Britanniassa ja työttömät perheet muodostavat siellä erityisen kansallisen työllistymisen haasteen. (Liitetaulukot 4–6.)

8 TOIMINTARAKENTEELLINEN ANALYYSI

Edellisen luvun temaattinen analyysi osoittaa unionin peruseriaatteiden, arvopohjan, globaalin kilpailun ja rakennemuutoksen merkitykset inkluusio-politiikalle. Osallisuus kiinnittyy koulutukseen sekä työmarkkina- ja työelämän rakenteisiin liittyviin mahdollisuuksiin, joiden yhteydessä on havaittavissa myös jakoja. Osallisuutta tuetaan myös julkisen sektorin perustehtävillä, jolloin huomio kääntyy hyvinvointivaltion ja sosiaalisen kansalaisuuden merkitykseen. Hyvinvointiyhteiskunnalla on työllisyysstrategian toteutumisen kannalta tärkeä rooli järjestää peruspalvelut, tukea toimeentuloa ja toimia sosiaalisena suojaverkkona.

Tähän mennessä olen tarkastellut, miten yhteiskuntaosallisuuden käsitteitä muodostetaan temaattisten konstruktioiden avulla ja miten teoreettiset mallit ohjaavat tematiikan käyttöä. Edellisen luvun temaattisen analyysin perusteella on syytä ottaa huomioon strategian toimintarakenteiden sisäinen logiikka ja järjestäytyminen. Ricoeurin menetelmään sisältyvä horisontti tarkoittaa näköalaa, joka voidaan ymmärtää tiettyyn toimintaympäristöön ja olosuhdekuvaukseen asettumisena. Tässä analyysissä on kyse siitä, minkälaisen orientaation ja esiyttäytymisen toimintarakenteiden välinen järjestäytyminen muodostaa osallisuutta rakentaville kertomuksille.

Ricoeurin kolmiosaisen analyysin ensimmäinen prefiguraatio-osa (*mimesis 1*) koskee poliittisia traditioita, toiminnan sääntöjä ja arvotuksia, joihin kertomukset pohjautuvat. Esiyttäytymisen hahmottamisessa on kyse myös suoran luennan välittämistä merkityksenannoista toimintarakenteiden jäsentymisen välillä. Tähän liittyy toimijoiden ja toimien välistä yhteistyötä, tavoittelua, kilpailua, kamppailua, keinoja ja esteitä. Toiminnan arvopohjan ja moraalisten preferenssien tarkastelussa huomio kiinnittyy poliittisiin traditioihin kuten hyvinvointivaltio, markkinatalous ja unionin peruseriaatteet. Prefiguraatiossa on kyse myös toiminnan ajallisesta orientaatiosta eli miten toimintaa suunnataan menneeseen, nykyiseen ja tulevaan aikaan. Tässä yhteydessä voidaan puhua myös poliittisesta aikapelistä, jonka yhteydessä toiminta saa perusteluja ja merkityksiä. (Ricoeur 1984.)

Tutkimuskysymys:

2. Minkälaisia hyvinvointipilareiden ja yhteiskuntaosallisuuden muodostusta orientoivia toiminnan sääntöjä, arvotuksia, tilannekuvauksia, rooleja ja päämääriä, keinoja ja esteitä toiminnan esiyttäytymisestä nousee?

Olen aiemmin menetelmäluvussa esitellyt Ricoeurin toimintarakenteellisen analyysin jaottelun ja siitä sovelletun Alasuutarin päämäärärationaaliseen mallin, joka tarjoaa analyysilleni toiminnan merkityksellisten rakenteiden luokat. Olen lisännyt Alasuutarin malliin Labovin ja Waletzkyin (1966) kertomuksen rakennemallista orientaatioluokan, jotta jaottelu vastai-

si mahdollisimman hyvin Ricoeurin toiminnan merkityksellisten rakenteiden kysymysten asetelua (Taulukko 5, 6.3). Luennan yhteydessä luokittelen teksteistä nousevat toimintarakenteen osat kyseisen mallin mukaan. Olen analyysin selkiyttämiseksi ja synteesin kokoamiseksi yhdistänyt toimintarakenteen jaotteluluokkia: 1. Orientaatio ja ajallisten ulottuvuuksien suuntaus poliittisena tilannetulkintana ja näköalana 2. Toiminnan säännöt, arvot ja moraaliset preferenssit poliittisina traditioina 3. Poliittisen toiminnan päämäärä, keinot ja esteet. Olen käyttänyt tätä jaottelua analyysin yhteenvedotaulukoissa (Liitetaulukot 7 A–B).

8.1 EUROOPAN TYÖLLISYYSSTRATEGIA 1998

Unionin *tilannekuvaus* perustuu muuttuneeseen toimintaympäristöön, jossa globaalin kilpailukyvyyn säilyttäminen osoittaa työvoiman liikkuvuuden, riittävän ammattitaidon ja työllisyyden kasvun välttämättömyyden.¹⁵ Tässä näköalassa työttömyys muodostuu uhkakuvaksi Euroopan yhteiskuntien yhtenäisyydelle eli keskinäiselle integraatiolle. Tämän näkymän ohella aikaisempi kausi edustaa unionille hitaan talouden ja työllisyyden kasvun aikakautta, jolloin nykyhetki näyttätyy laajemmassa aikahorisontissa välttämättömänä muutosvaiheena. Unioni luo varsin optimistisen tulevaisuuden kuvan työllisyyden kasvusta ja rakennemuutoksen onnistumisesta. Unioni painottaa tilannekuvauksen pohjalta työllisyysstrategiassa yhtenäisyyttä ja yhteistä sitoutumista työllisyyden edistämiseksi. (Komissio 1997, 1–2; Eurooppa-neuvosto 1997; Neuvosto 1997, 30/1, 5.)

Unionin sopimukset muodostavat ratkaisevan lähtökohdan työllisyysstrategian toimintarakenteiden järjestäytymisessä. Työllisyysstrategian sitominen perussopimukseen velvoittaa työllisyyden edistämistä sopimuksen *arvojen ja periaatteiden* mukaan yhteisenä asiana. Markkinatalouden poliittisesta traditiosta nouseva talouskasvun *moraalinen preferenssi* edellyttää korkean työllisyyden ylläpitämistä. (Amsterdamin sopimus, 340/33–35; Komissio 1997, 1, 4–5, 7; Eurooppa-neuvosto 1997; Neuvosto 1997, 30/1.) Aktiivinen työllisyyspolitiikka, työvoiman liikkuvuuden ja yritystoiminnan edistäminen puolestaan edellyttävät talouden muutoksiin sopeutumista, etujen ja verotuksen helpottamista työllisyyden nostamiseksi sekä hyvinvointiyhteiskunnan modifikaatiota. Unionin maltillisessa modifikaatiossa ei kuitenkin haluta vaarantaa sosiaalijärjestelmän toimintakykyä. (Komissio 1997, 1–6; Eurooppa-neuvosto 1997; Neuvosto 1997, 30/2–4.)

Perussopimukseen sitoutumisessa ja yhteisen työllisyysasian edistämisessä on kyse myös toimintakeinojen kannalta yhteensovitetusta strategiasta, jota unionin *tavoitteet*, suuntaaviivat ja menettelytavat ohjaavat. Tämä perus-

¹⁵ Olen tässä luvussa merkinnyt kursiiivilla toimintarakenteita kuvaavat perustermit tekstin luettavuuden parantamiseksi.

asetelma nivoo työllisyysstrategian toimintarakenteita yhteen työllisyyspoliittisissa ratkaisuihin ja myös ratkaisevasti luo orientaation osallisuuspolitiikan strategiselle muodostamiselle. (Amsterdamin sopimus, 340/33–35; Komissio 1997, 1; Eurooppa-neuvosto 1997; Neuvosto 1997, 30/1–5.)

Unioni painottaa uuteen toimintaympäristöön sopeutumisessa ja *toiminnan keinoissa* muutoksen välttämättömyyttä ja uudenlaisen toimintakulttuurin omaksumisen tärkeyttä. Unioni pyrkii edistämään työllistettävyyden kulttuuria (*culture of employability*), jossa mahdollisuuksiin tarttuminen ja osaamispotentiaalain nostaminen muodostuvat osallisuuden avaintekijöiksi. (Komissio 1997, 1, 4–5; Neuvosto 1997, 30/3.) Työllistettävyyden kehittäminen edellyttää perusvalmiuksia ja koulun opetuksen tason nostamista, ammattikoulutuksen täydentämistä sekä koulutuksesta työelämään siirtymisen helpottamista (Komissio 1997, 4–5; Neuvosto 1997, 30/3–4). Lisäksi toimintaympäristöön sopeutumista ja työllisyyden kasvun edistämistä joudutetaan aktiivisella politiikalla, joka ilmenee vastikkeellisina sosiaalisina etuina, jolloin passiivinen työttömyystuki tulisi olla viimeinen keino (Neuvosto 1997, 30/3; Komissio 1997, 4–5). Muutokseen sopeutuminen merkitsee uusiin mahdollisuuksiin tarttumista erityisesti pk-yritysten kohdalla. Unioni haluaa luoda uutta yrityskulttuuria (*culture of entrepreneurship*), jota ilmentää panostus innovaatioihin teknologiakehityksessä ja globaalissa kilpailussa. (Komissio 1997, 2–4; Eurooppa-neuvosto 1997; Neuvosto 1997, 30/4.)

Unionin mahdollisuuksien politiikka kiinnittyy oleellisesti rakenteiden sopeutumiseen liittyviin toiminnan keinoihin. Työelämän rakenteilta odotetaan joustavuutta ja sopeutumisvalmiuksia, jolloin hyvinvointiyhteiskunnan tehtävänä on parantaa perusvalmiuksia ja kehittää sosiaalisen suojan kattavuutta uusissa olosuhteissa, kuten työvoiman liikkuvuuden riskien suojaamisessa sekä osa-aikatyön työsuhde- ja toimeentuloturvan varmistamisessa. (Komissio 1997, 4–7; Neuvosto 1997, 30/3–5.) Vastaavasti perherakenteiden kohdalla yhtäläisten työllistymismahdollisuuksien tukeminen merkitsee eteenkin naisten työllisyysasteen nostamista, joka edellyttää työn ja perhe-elämän yhteensovittamista eteenkin lapsiperheissä (Komissio 1997, 7; Neuvosto 1997, 30/5).

Toiminnan *ajallisen suuntauksen* tulevaisuuden horisontti eli näköala luo varsin optimistisen kuvan, kun taas *toiminnan esteissä* suotuisaan kehitykseen liittyy selkeästi ehtolauseita. Talouselämän puolella työllisyyden kasvun esteet liittyvät korkeisiin vero- ja etukuluihin. Työllistymiseen liittyvät esteet koskevat erityisesti riskiryhmiä. Nuorten ja pitkäaikaistyöttömien määrän kasvu uhkaa viisivuotistavoitetta, jolloin näiden ryhmien on määrä puolittua. Unionin nimeämät koulutuksen esteet liittyvät koulutuksen keskeytymiseen sekä vanhoihin tai riittämättömiin taitoihin, joilla on yhteys työmarkkinamuutokseen. Yritysten innovatiivisuuden omaksumista haittaa hallinnon mutkikkuus ja korkea verotus. (Komissio 1997, 1–5; Eurooppa-neuvosto 1997; Neuvosto 1997 30/3–5.)

Rakenteisiin liittyvät esteet ilmenevät yksilöiden sopeutumisvaikeuksina uusiin työelämän muotoihin. Työelämän rakenteissa sijaitsevalla esteellä on

myös yhteys työelämän toimintakulttuuriin, jossa sukupuolten välinen segregatio estää naisten ja miesten vapaata liikkuvuutta eri työaloille. Lisäksi rakennemuutos aiheuttaa osa-aikatyön kasvua, jolloin heikko palkkaus ja riittämätön sosiaaliturva voivat muodostua ongelmaksi. Perherakenteiden haasteet liittyvät vanhempien työhön paluuseen, jolla on yhteys lapsiperheiden työn ja perheen yhteensovittamiseen. Unioni myös kritisoi sosiaaliturvajärjestelmää, joka estää itsetyöllistymistä ja yrittäjyyttä. Työvoiman liikkuvuuden puute liittyy vero- ja etupolitiikan riittämättömiin työn kannustuksiin. (Komissio 1997, 3–4, 7; Eurooppa-neuvosto 1997; Neuvosto 1997, 30/3–5.)

Suomi nostaa *tilannekuvauksessaan* niin ikään esiin globaalin kilpailun ja rakennemuutoksen uuden toimintaympäristön, johon sopeutuminen edellyttää aktiivista työllisyyspolitiikkaa. *Ajallisessa suuntauksessa* menneeseen todetaan, kuinka sopeutuminen globaalin kilpailun muutokseen on ollut Suomessa jo käynnissä, mikä ilmenee ohjelmassa jo aiemmin toteutettuina toimenpiteinä. (NAP Finland 1998, 1–11.) Suomen kansallinen ohjelma tukee strategian tavoitetta nostaa työllisyyttä unionin ja jäsenmaiden yhteisenä asiana (NAP Finland 1998, 2–7, 11–12).

Suomen toimintaympäristön muutosta tarkastelevassa näköalassa pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan traditio näkyy kehityksen ohjauksessa ja sopeuttamisessa EMU-kauteen. Ohjelma nostaa markkinatalouden ohella hyvinvointivaltiotradition toimintaa ohjaavaksi *arvoksi ja moraaliseksi preferenssiksi*. Hyvinvointiyhteiskunta toimii kehityksen siltana kohti markkinaehtoisempaa työllisyyspolitiikkaa, koska sen yhteydessä työllisyyspolitiikka liitetään osaksi talouspolitiikkaa. Tulevaisuuden näkymä luo kuvaa muutokseen sopeutuneesta suomalaisesta tieto- ja informaatioyhteiskunnasta. (NAP Finland 1998, 2–4, 11–12, 17–18, 26–28.)

Suomi viittaa nykyhetken viittauksessaan toimintaympäristön vakautumiseen ja suotuisaan kehityssuuntaan, jossa julkinen velka on saatu laskuun ja talous kasvuun. Toiminnan nykykuvauksessa todetaan, että työllisyysaste on saatu nousuun, mutta se ei vastaa vielä tavoiteltavaa 1980-luvun kokonaistasoa. (NAP Finland 1998, 1–3.) Toisin sanoen aikasuuntauksessa 1980-luvun hyvinvointivaltion laajan kauden korkeampi työllisyysaste toimii vertailupisteinä, johon nykyistä työllisyystilannetta tulee verrata ja suunnata. Vaikka ohjelmassa viitataan suotuisaan kehityssuuntaan, Suomi asettaa ehtolauseita suotuisalle kehitykselle. Esimerkiksi valtion velkaantumisen on alennuttava, koska väestön ikääntyminen nostaa julkisia menoja. Suomi sitoo työllisyyskasvun myös kotimaisen kysynnän elpymiseen. Suomen ohjelmassa on mainittu myös EU:n neuvoston asettamia edellytyksiä työllisyyden kasvulle kuten suotuisa palkkakehitys, vero- ja etujärjestelmän uudistaminen, työn organisoimisen ja koulutuksen tuki talouskasvulle sekä riittävät investoinnit. (NAP Finland 1998, 1–7.)

Suomi näkee hyvinvointiyhteiskunnan ylläpitämisen osana kestävän kehityksen jatkamista. Tämän arvon pohjalta ohjelma puolustaa hyvinvointiyhteiskunnan julkisia palveluita myös merkittävänä naisten työllistäjänä.

Perinteinen regiimijattelu ilmenee myös vanhempien laajamittaisina oikeuksina hoitovapaisiin ja pyrkimyksenä konkreettisen tasa-arvon toteutumiseen perhe-elämässä. Hyvinvointiyhteiskunnan tehtävä näkyy myös aluepolitiikan tarkoituksena turvata maaseudun elinvoimaisuus ja hyvinvointipalvelut. Suomi näkee julkisen sektorin osuuden vahvana hyvinvointipalveluissa, mutta toisaalta se tulee supistumaan, vaikka väestön ikääntyminen nostaakin julkisia menoja. (NAP Finland 1998, 1–5, 10–11, 24–25, 36–39.)

Suomen *toiminnan päämäärien* asettaminen peilaa dualistista markkinatalouden ja hyvinvointivaltion arvomaailmaa. Kestävä talouskasvu on edellytys kilpailukyvyyn saavuttamiselle, työllisyyden kasvulle ja hyvinvointiyhteiskunnan ylläpitämiseksi. Lisäksi työllisyyden kasvu ei toimi ainoastaan talouskasvun edellytyksenä, vaan korkea työllisyys nähdään laajemmin myös työvoiman saatavuuden turvaamisena, millä on yhteys hyvinvointiyhteiskunnan toimintakykyyn. *Toiminnan keinoissa* ilmenee Suomen kollektiivisempi ja valtiovetoisempi työllisyyspolitiikka, jolla pyritään rakenteellisen työttömyyden vähentämiseen. Tulevaisuuden näkymässä työvoiman kysyntä on siirtynyt talouden rakennemuutoksen myötä uusille ajanmukaista koulutusta vaativille aloille. Suomi perustelee koulutetun työvoiman tarvetta globaalin kilpailun ohella laajemmin kansallisella työmarkkinarakenteen muutoksen näkökulmalla. (NAP Finland 1998, 1–7, 19–21, 24–32.)

Suomi seuraa politiikan keinoissa niin ikään kokonaisvaltaista strategiaa, millä on myös osallisuuden rakentamisen kannalta merkitystä, koska esimerkiksi pitkäaikaistyöttömyyden vähentämistä ja työmarkkinasyrjäytymisen torjumista ohjaa yhteensovitettu strategia (NAP Finland 1998, 5–7). Yhteensovitus sitoo osallisuuspolitiikan toteuttamista työn ja koulutuksen rakenteisiin. Verojen alentamiseen liittyvissä keinoissa on työllisyyden ja yritystoiminnan edistämisen lisäksi tietty tasa-arvottava vaikutus, koska progressiivinen verotus alentaa matalatuloisten tuloveroa. Suomi vastaa globaalin kilpailun ja rakennemuutoksen haasteisiin parantamalla toisen asteen koulutustasoa ja määrää sekä lähentämällä koulutusta työelämään. (NAP Finland 1998, 1–2, 5–7, 18–19, 21–30.) Koulutusta ja työllistymistä koskevissa toiminnan keinoissa julkinen sektori on myös keskeinen toimija ja valmiina jakamaan kollektiivisesti sosiaalisia riskejä. Suomen kollektiivisempi toimintatapa näkyy myös työmarkkinoiden toimivuuden edistämässä. Nuorille suunnattujen työvoimapolitiikoiden ohjaava toiminta nähdään ensisijaisena keinona, mikä yhä osoittaa valtiovetoisen työvoimapolitiikan roolia. (NAP Finland 1998, 1–2, 10–21.)

Suomen ohjelma tukeutuu yritystoiminnan kehittämisessä tiedotuksen lisäämiseen, byrokratian vähentämiseen ja TE-keskusten keskittämiseen toimintamalleihin. Suomen staattisempi rakennepolitiikka ei nojaa yksin rakennemuutokseen, vaan myös perinteisten sektorien potentiaaliin. Suomi haluaa ylläpitää perinteisten sektorien kuten puunjalostuksen kehitysmahdollisuuksia. Toisaalta elinkeinorakenteissa on tapahtumassa vääjäämätön muutos, joka edellyttää palvelusektorin kasvua. Ohjelma painottaa työelä-

män rakenteiden sopeuttamista koskevista toiminnan keinoista työhyvinvoinnin merkitystä. (NAP Finland 1998, 3–5, 21–32.)

Suomen ohjelman *esteiden* kuvaus seuraa yleisellä tasolla unionin strategiaa. Talouden kohdalla työn korkea verotus estää työllisyyden kasvua ja ostovoimaa. Syrjäytyminen ilmenee sopeutumisvaikeuksina tarttua työllistettävyyden mahdollisuuksiin globaalissa kilpailussa ja rakennemuutoksessa. Väestön ikääntyminen, ikääntyneiden työllistyminen ja työvoiman saatavuus muodostavat yhdessä kansallisen haasteen. Suomi näkee erityisenä ongelmana pitkäaikaistyöttömien vaikeudet kiinnittyä pysyvästi työmarkkinoille. (NAP Finland 1998, 1–7, 11–15, 19–21, 28–30, 34–36.)

Esteiden kuvaus vahvistaa käsitystä siitä, kuinka Suomen keskitetyimmässä työllisyyspolitiikassa kiinnitetään huomiota myös olemassa olevien rakenteiden toimivuuteen. Näin ollen ohjelmassa on alettu kiinnittää huomiota talouskehityksen myötä työttömyyden rakenteisiin, kun taas aluepolitiikan osalta alueellisten erojen kasvu on haasteena. Perhe-elämän rakenteissa vanhempien työelämään paluun liittyvissä säännösten soveltamisessa ei koeta juuri ongelmia. Esteet saattavat liittyä perhevapaiden pitkittyessä naisten ammattitaidon vanhenemiseen sekä kulttuuriin ja sukupuolten väliseen segregaatioon työelämän rakenteissa. (NAP Finland 1998, 1–7, 10–11, 21–28, 36–39.)

Iso-Britannia toteaa niin ikään *tilannearviossaan* rakennereformin olleen jo käynnissä myönteisenä kehityssuuntana. Kertomus kuvaa nykyistä poliittista aikaa suotuisan kehityksen jatkumisella. Verotuksen ja eipalkallisten kulujen alhaisuus sekä paikallinen sopimusjärjestelmä edistävät kansallisina vahvuuksina sopeutumista uuteen toimintaympäristöön. Iso-Britannia viittaa *tulevaisuuden* haasteeseen, jossa tötaitojen ja uuden tiedon omaksumisen tulee vastata talouden ja rakenteiden muutoksiin kilpailukyvyyn ylläpitämiseksi. Muutos haastaa myös työelämän rakenteita, joilta edellytetään joustavuutta ja liikkuvuuden edistämistä. (NAP UK 1998, 1–3, 8, 21, 27, 30–34.)

Iso-Britannia lähestyy toimintaympäristön muutosta hyvinvointivaltion modernisaation näköalasta käsin. Ohjelmassa todetaan, että nykyinen työllisyysaste ei ole ollut näin alhainen yli 50 vuoteen. Tällä *ajansuuntauksella* muodostetaan varsin mielenkiintoinen vertailukohta hyvinvointivaltion 1940-luvun alkukauteen, jolloin maassa oli käytännössä täystyöllisyystilanne. Iso-Britannia viittaa myös menneeseen 20 vuoden takaiseen 1970-luvun lopun korkeampaan työllisyysasteeseen, joka toimii toisena vertailukohtana nykyiselle tasolle. (NAP UK 1998, 1–6, 27.) Ajanjakso sijoittuu ennen Thatcherin hyvinvointivaltiota kaventavaa New Right -politiikkaa. Tulevaisuuden haaste liittyy globaalin kilpailun ja rakennemuutoksen myötä koulutetumman työvoiman tarpeeseen (NAP UK 1998, 2–7).

Markkinatalouden vapauttaminen ja sisämarkkinoiden vahvistaminen muodostavat Ison-Britannian keskeiset strategiaa ohjaavat *toiminnan säännöt ja arvot*. Terveellä taloudella nähdään näin olevan yhteys vireään yritystoimintaan. Vastaavasti korkealuokkaisten julkisten palveluiden legitimitet-

ti perustuu kansalaisten tuen ohella taloudelliseen menestykseen. Poliitiikan *toimintakeinot* seuraavat johdonmukaisesti vapaan markkinatalouden ja kilpailukyvyn periaatteita. Ohjelmassa pyritään kilpailun lisäämiseksi vapauttamaan ja yksinkertaistamaan sisämarkkinoiden toimintaa. (NAP UK 1998, 3–6, 20, 31.)

Isolle-Britannialle koulutus on kulmakivi työllistettävyydelle osana rakennemuutoksen haastetta. Koulutukseen liittyvissä keinoissa pyritään nostamaan nuorten perusvalmiuksia. Samoin ohjelmassa laajennetaan mahdollisuuksia päästä aikuiskoulutukseen ja korkeakoulutukseen. Työllistettävyyttä edistetään koulutuksen ja työvoiman liikkuvuuden avulla. (NAP UK 1998, 1–8, 16–17.) Yrityselämää koskevissa toimintakeinoissa pyritään vähentämään hallintotaakkaa sekä helpottamaan toimintaa investointien verohelpoituksilla ja pidennetyillä lainojen takaisinmaksuajoilla. Iso-Britannia näkee yritystoiminnan mahdollisuudet myös koulutuksen ja työntekijöiden taitojen kehittämisessä. Yritykset ovat työllistämässä oleellinen osa paikallista kumppanuutta, jonka ehdotukset työllistettävyydelle tulisi huomioida. (NAP UK 1998, 13–17, 20–25, 34.)

Ohjelmassa vastataan globaalin kilpailun ja rakennemuutoksen haasteeseen joustavilla työelämän ratkaisulla. Näihin liittyvissä toimintakeinoissa pyritään työaikojen joustavuuteen ja työsuhteiden ja -turvan minimistandardeihin. (NAP UK 1998, 4–6, 30–34.) Työvoiman liikkuvuuden ajatus liittyy toiminnan keinoissa sukupuolten väliseen mahdollisuuksien tasa-arvon toteutumiseen, jolla edistetään erityisesti naisten työllistymistä ja osallistumista yhteiskuntaelämään. Iso-Britannia ajaa paikallisesti toteuttavaa kansallista lastenhoitostrategiaa, jolla tuetaan työllistymistä joustavilla työelämän järjestelyillä ja taloudellisilla kannusteilla. Lisäksi vero- ja etureformeilla pyritään työllisyyden parantamisen ohella tukemaan matalapalkkaisen työn kannattavuutta. (NAP UK 1998, 6, 27, 34–39.)

Ison-Britannian nimeämät *toiminnan esteet* peilaavat varsin yhdenmukaisesti ohjelman keskeistä päämäärien ja keinojen tavoittelua. Talouden esteet liittyvät sisämarkkinoiden vapauttamiseen, kun taas vero- ja etusysteemin ongelma on kannustimien puuttumisessa. Hyvinvointiyhteiskuntaan liittyvä ongelma on näin ollen etuusriippuvuuskuulttuurin ylläpitäminen. Koulutuksen saralla riittämättömät perusvalmiudet, kouluopetuksen taso, ammattitaidottomuus ja maahanmuuttajien kielitaito muodostavat ongelmatekijät. Toimintakeinot pyrkivät edistämään työvoiman liikkuvuutta ja esteet nähdään juuri siinä. Iso-Britannia kohdentaa rakenteelliset esteet lähinnä alueelliseen työttömyyteen ja etuusriippuvuuteen. Rakenteita koskevassa tilannekuvauksessa todetaan reformien olevan vielä käynnissä. Suomi näkee sen sijaan työttömyyden rakenteet ongelmallisina. Sukupuolistereotyytiat hankaloittavat yhtäläistä miesten ja naisten työllistymistä eri aloille ja lapsiperheiden kohdalla haasteet liittyvät erityisesti naisten työelämään paluuseen. (NAP UK 1998, 1–8, 17–19, 24–27, 34–39.)

8.2 EUROOPPA 2020 -STRATEGIA

Eurooppa 2020 -strategiassa unioni palaa 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopun lamaan, joka oli pahin talouskriisi sitten 1930-luvun. *Kriisiä kuvataan* nopeana käänteenä, jossa menetettiin 20 vuoden talouden vakauttamisen tulokset ja miljoonat ihmiset jäivät työttömäksi. Unionin mukaan reagointikyvyn hitauteen vaikutti myös se, että taloudelliset realiteetit muuttuvat poliittisia realiteetteja nopeammin. Unionin arvion mukaan sisämarkkinat ja yhteinen valuutta säästivät kuitenkin pahimmalta kriisiltä, mikä osoittaa sosiaalisen markkinatalouden toimivuuden. Talouskriisi oli heräte lujittaa strategian perustoimintaperiaatteita. Talouskriisin kokemukset kuitenkin osoittavat tarpeen vahvistaa koordinoitua ja talouden ohjausjärjestelmää, koska globaalin kilpailun kiristyminen tekee taloudet entisestä riippuvaisemmaksi toisistaan. (Komissio 2010, 2–3, 5–9, 21, 27; Eurooppa-neuvosto 2010a, 1, 4; 2010b, 1; Neuvosto 2010, 308/46–47.) Perussopimukseen sitoutuminen, yhteistyön lujittaminen ja markkinatalousperiaatteiden vahvistaminen muodostavat merkittävän orientaation 2020-strategialle. Entistä yhteensovitetumpi strategia merkitsee toimintarakenteiden välisen yhteyden vahvistamista.

Toiminnan tulevaisuuden *aikasuuntauksessa* unionin suhtautuminen on kääntynyt vuoden 1998 strategiaan verrattuna optimismista huomattavasti realistisempaan katsantoon. Tulevaisuus näyttäytyy haasteellisena ja unioni rakentaa strategiassa erilaisia vaihtoehtoskenaarioita. Kestävä kehitys edellyttää suotuisaa toimintaympäristöä. Heikon elpymisen näkymässä ei päästä optimistivoitteisiin, kun taas menetetyt vuosikymmenen skenaariossa lähde-tään pysyvistä kasvupotentiaalin menetyksestä. (Komissio 2010, 2–3, 8–10.)

Unioni korostaa markkinatalouden poliittisesta traditiosta nousevaa talouskasvun *arvoa* ja vastaa kiristyvään globaaliin kilpailuun sosiaalisen markkinatalouden vision älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun prioriteeteilla (Komissio 2010, 5; Eurooppa-neuvosto 2010a, 1–2). 2020-strategia samalla yhdistää rakennemuutoksen haasteet työllisyyden kasvuun, koulutettuun työvoimaan sekä tiede- ja tutkimustoiminnan kehittämiseen. Unioni kiinnittää 2020-strategiassa huomiota *toiminnan keinojen* tehostamiseen. Yhteensovitettua strategiaa ohjataan yhdennetyillä suuntaviivoilla, mikä sitoo toimintarakenteita ja keinoja entisestään yhteen. Strategian toiminnassa korostuvat nyt tehokas täytäntöönpano ja konkretia. Tuottavuuden kriteerin korostaminen edellyttää aktiivista työllisyyspolitiikkaa ja sitä edistävää osallisuutta. (Komissio 2010, 2–8, 11–12, 27, 33; Eurooppa-neuvosto 2010a, 1–4; 2010b, 1–2; Neuvosto 2010, 308/46–48.)

Toisaalta unionin huomio kiinnittyy 2020-strategiassa korkean talouden, työllisyyden ja tuottavuuden ohella sosiaalista yhteenkuuluvuutta ylläpitävään sosiaaliturvajärjestelmän uudistukseen, mikä ilmentää osaltaan hyvinvointiyhteiskuntaa koskevan näköalan laajenemista. Unioni tukee myös jokaisen yhtäläistä pääsyä julkisiin palveluihin ja niiden saatavuuden varmis-

tamista. Työntekijöiden köyhyyden ehkäisy liitetään niin ikään hyvinvointivaltiolle ominaiseen ansiotyöstä saatavan toimeentulon tukemiseen. (Neuvosto 2010, 308/47–50.) Toisaalta markkinatalouden ajattelumaailman omaksumista osoittaa köyhyyden ja syrjäytymisen toistuva rinnastaminen, jolloin taloudellista syrjäytymistä ratkaistaan ensisijaisesti työllistämällä. Riskiryhmien kohdalla toiminta keskittyy kuitenkin sosiaaliturvan varmistamiseen, jolloin sosiaaliset investoinnit ja työllistyminen jäävät vähemmälle huomiolle. (Neuvosto 2010, 308/46–51.)

Uudet ideologiset painotukset ilmenevät myös toiminnan keinoissa. Hyvinvointivaltion arvo on vahvistunut *moraalisissa preferensseissä*. Koulutuksella hankitut perusvalmiudet ja korkeakoulutettujen osuuden nostaminen saavat omansa suuntaviivanaan suuremman painoarvon 2020-strategiassa. Unioni pyrkii nyt edistämään perusvalmiuksien opetusta jokaisella koulutuksen tasolla varhaiskasvatuksesta ja koulusta ammatilliseen jatkokoulutukseen saakka. (Neuvosto 2010, 308/47–50.) Unioni ottaa myös 2020-strategiassa aikaisempaa enemmän huomioon perinteisten sektorien ja Euroopan vahvan teollisen perustan mahdollisuudet. Tutkimus- ja kehitystoiminta tukee perinteisiä ja kehittyviä sektoreita, niin maataloutta kuin palvelutaloutta. Työmarkkinoiden tarpeita vastaava ammattitaitoinen työvoima edellyttää vanhan ammattitaidon tukemisen ohella tietojen ja taitojen kehittämistä. (Komissio 2010, 2, 5, 9–12.)

Toiminnan *esteiksi* unioni nimeää nyt yhdentymisväsymyksen ja idealismin vähenemisen. Talouselämän puolella 2000-luvun lopun laman vaikutukset ovat hidastaneet hallitusten ja yritysten investointikykyä. Sisämarkkinoiden toimivuutta haittaa lisääntyvä kansallinen protektionismi. Työllisyyden kasvun esteet liittyvät keskeisesti rakennetyöttömyyteen, jolloin työvoiman ammattitaito ja koulutustaso eivät vastaa työmarkkinoiden kysyntää. Nuorilla on näin vaikeuksia kiinnittyä työmarkkinoille. Vastaavasti koulutuksen keskeyttäminen, alhainen koulutus tai sen puuttuminen kokonaan muodostuvat ongelmatekijöiksi. (Komissio 2010, 5, 7, 12, 21; Neuvosto 2010, 308/47–49.) Työmarkkinoilta taas odotetaan reagoitukykyä työllisyystilanteen muutoksiin. Kehitystä hankaloittaa ikääntymisen myötä työvoiman määrän pieneneminen ja rakennetyöttömyys, jolloin nykyinen ammattitaito ei vastaa työmarkkinoiden kysyntää. Globaali teknologia- ja tutkimuskilpailu edellyttää laaja-alaisia taitoja ja innovoivaa yritystoimintaa. (Komissio 2010, 5–9, 11, 15, 18; Eurooppa-neuvosto 2010a 1; Neuvosto 2010, 308/46–50.)

Unioni kohdentaa myös kritiikkiä jäsenmaiden muutosvastarintaa kohtaan. Jäsenmailla on osittaisia vaikeuksia omaksua innovaatioiden ja dynaamisen liiketoimintaympäristön merkitykset, mikä kertoo jo vuoden 1998 strategiassa esitetyn uuden yrityskulttuurin omaksumisen vaikeuksista. Rakennemuutoksen sopeutumishaasteita myös osoittaa se, että yritysten on vaikea uudistua toimintaympäristön muutosten myötä. Rakenteiden osalta esteet liittyvät rakennetyöttömyyden ohella liikkuvuuden esteisiin myös yritystoiminnan aloittamisessa ja ylläpitämisessä. Sukupuolittuneet stereotypi-

at osoittavat edelleen segmentoitumista työelämän rakenteissa. (Komissio 2010, 7–8, 21; Eurooppa-neuvosto 2010a 1; Neuvosto 2010, 308/47–50.) Hyvinvointiyhteiskuntaan kohdentuva kritiikki nousee strategian prioriteeteista, jossa sosiaaliturvalta edellytetään aktiivoinnin edistämistä. Kritiikki osoittaa kaksijakoista ajattelua siinä suhteessa, että unioni toisaalta uskoo julkisen etu- ja palvelujärjestelmän edistävän aktiivista osallisuutta ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. (Komissio 2010, 5; Neuvosto 2010, 50.)

Suomi viittaa kansallisesta näkökulmastaan käsin lähimenneisyydessä tapahtuneeseen 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopun lamaan. Unionin mukaan Eurooppa on selvinnyt paremmin lamasta sisämarkkinoiden ja yhteisen rahan ansiosta, kun taas Suomi viittaa oman taloutensa toipumiseen. Ohjelmassa lähitulevaisuus nähdään hitaan taloudellisen kasvun aikana. Suomi asettaa edelleen itselleen kestävän talouden toiminnan keskeiseksi *tavoitteeksi*. (NRP Finland 2012, 17–19.)

Hyvinvointiyhteiskunnan toimintakyvyn haasteet muodostavat Suomen ohjelmassa *muuntuneen näköalan* toimintaympäristölle. Huoli hyvinvointiyhteiskunnan toimintakyvystä liittyy huoltosuhteen heikkenemiseen, huoleen riittävästä työvoimasta ja väestön ikääntymisestä seuraavaan julkisten menojen kasvuun. Etenkin julkisen sektorin terveydenhoidon ja sosiaalitoimen aloilla on näkyvissä työvoimapula. Ohjelmassa arvioidaan vieraskielisten väestön kasvavan nykyisestä 200 000:sta 500 000:een 2030 mennessä, mikä merkitsee huomattavaa työperäistä maahanmuuttoa. (NRP Finland 2012, 17, 23–24, 28–31.)

Rakennemuutoksen haasteilla on yhteys kuntien toimintakyvyn myötä hyvinvointiyhteiskunnan toimintaperustaan, jota vahvistetaan kuntien määrää pienentämällä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksella. Suomi kiinnittää huomiota äkillisten rakennemuutosten aiheuttamiin työvoiman siirtymäriskeihin ja pyrkii luomaan uusia työpaikkoja työnsä menettäneille. Työelämän rakenteiden kohdalla Suomi kiinnittää tuottavuuden kasvun ohella edelleen huomiota työhyvinvointiin ja työurien pidentämiseen. (NRP Finland 2012, 19, 24–25, 28, 35–36, 42.)

Suomen työmarkkinarakenteen haasteita ovat väestön ikääntyminen sekä työttömyyden ja työvoiman tarjonnan alueelliset erot. Lisäksi työllisyysasteessa on huomattavia eroja eri ikä- ja kieliryhmien välillä. Rakennetyöttömyys ilmenee huomattavina työttömyyseroina rakennus-, teollisuus- ja palvelualojen välillä. Suomen alhainen noin 68,5 prosentin työllisyysaste (2011) on kuitenkin korkeampi verrattaessa 1990-luvun laman jälkeisen vuoden 1998 ohjelmassa mainittuun noin 63 prosenttiin (1997). Ikääntyneet ovat kuitenkin ainoa ryhmä, jonka työllisyysaste on korkeampi kuin 1980-luvulla. Muiden ikäryhmien osalta työllisyysasteet ovat saman jakson aikana laskeneet. Nuorten naisten työllisyysasteen yli kymmenen prosentin pudotus parikymmenen vuoden aikana ilmentää uutta jakoa sukupuolten ja ikäryhmien välillä. Kuten vuoden 1998 strategian kohdalla hyvinvointivaltion laaja kausi muodostaa vertailukohdan tavoiteltavasta työllisyysasteesta. Tiettyjen alojen työpaikkojen ylitarjonta osoittaa puolestaan kohtaanto-ongelman.

Kansallisena haasteena on myös monipuolistaa elinkeino- ja tuotantorakenteita ja sen myötä tarjota työtä jokaiselle. Suomi viittaa maan yksipuoliseen teollisuusvaltaiseen rakenteeseen, mutta toisaalta ohjelmassa otetaan edelleen huomioon perinteisten sektorien kuten teollisuus- ja kaivosalan kehittämismahdollisuudet. (NAP Finland 1998, 2–3; NRP Finland 2012, 19, 24–30, 35, 38.)

Vaikka köyhyys- ja syrjäytymisriskissä elävien määrä on laskenut, niin tulo- ja terveyserot ovat olleet Suomessa kasvussa, mikä osoittaa vanhojen sosiaalisten riskien uuden esiinnousun. Perherakenteiden kohdalla pienituloisten lasten lukumäärä on jatkanut kasvuaan 1990-luvun laman jälkeen. Köyhyysongelma koskettaa kaupunkeja ja erityisesti tiettyjä kaupunginosia, mikä osoittaa syrjäytymisen alueellista fragmentoitumista. Suomen hallituksen kärkihankkeena on köyhyyden, syrjäytymisen ja eriarvoisuuden vähentäminen, jonka ohella alueellisia työttömyyseroja pyritään kaventamaan. Toimenpidefokus keskittyy pienituloisten perheiden kohdalla toimeentuloturvaan. (NRP Finland 2012, 30, 35, 40–41.)

Suomen kansallinen ohjelma vahvistaa unionin yhteisten tavoitteiden, perussopimuksen ja yhteistyön lujittamisen raamit. EU-tason ohjauksen vahvistumista osoittaa se, kuinka ohjelmassa korostetaan nyt perussopimuksen säädösten, EU-lainsäädännön ja yleensä poliittisten sopimusten merkitystä. (NRP Finland 2012, 13.) Toisin kuin vuoden 1998 ohjelmassa Suomi ei enää aseta suoraan omaa hyvinvointiregiimiään muutoskehityksen sopeuttajaksi. Näin ollen politiikan presentaation tasolla hyvinvointivaltiotraditio ei toimi enää samalla painolla toimintaa ohjaavana *arvona ja moraalisenä preferenssinä*. (NRP Finland 2012.)

Unionin arvion mukaan kestävä talous edellyttää Suomessa julkisten palveluiden tuottavuuden parantamista. Elinkeino- ja talouspolitiikalla parannetaan tuottavuutta kotimaisen kysynnän edistämiseksi, mikä on lähinnä kansallinen intressi. Suomi alentaa edelleen tulo- ja yhteisöverotusta sekä korottaa pienempien palkkatulojen työtulovähennystä. Kataisen hallitus ei kuitenkaan lähde leikkaamaan sosiaaliturvaa, mikä osoittaa poliittista tahtoa ylläpitää hyvinvointiyhteiskuntajärjestelmää. Verokannusteilla pyritään talouskasvuun ja saamaan kaikille töitä eli ansioperustaiseen toimeentuloon. Kansallinen kestoahuoli on väestön ikääntymisestä johtuva työvoiman saatavuuden turvaaminen. *Toimintakeinoissa* vastaavasti pyritään nyt hyödyntämään täysimääräisesti työvoimaa. Ratkaisuna opiskelijoiden valmistumista joudutetaan sekä eläke- ja työttömyysturvaa koskevilla ratkaisuilla pidentämään työuria varhaisen eläköitymisen sijaan. (NRP Finland 2012, 17–24, 28–31, 35, 39.)

Eurooppa 2020 -strategian tuottavuuskriteerin painotus ilmenee koulutusrakenteiden kehittämisessä ja tutkimusorganisaation uudistuksissa, mikä osaltaan osoittaa markkinatalousarvon vahvistumista. Suomi suuntaa innovaatiohakuisuuden henkilöstökoulutukseen, korkeakoulutusjärjestelmien kehittämiseen ja rahoituksen uudistamiseen, oppilaitosten yhteistyöhön ja yritysten toimintaympäristön parantamiseen sekä tutkimus- ja kehitystoi-

mintaan. Yritystoiminnan puolella tutkimus- ja kehitystoimintaa yksityistään verokannustimien ja rahastojen avulla. Ohjelmassa pyritään kehittämään monenkeskisen yhteistyön avulla innovaatiokeskittyviä, joissa suurten kaupunkien merkitys on keskeinen. (NRP Finland 2012, 19, 22–27, 32–33, 36–39, 43.)

Suomen ohjelma kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota kokonaisvaltaisemman yhteiskuntaosallisuuden toteutumiseen ja syrjäytymisen torjumiseen. Kouluopetusta koskevassa osassa viitataan nyt opetusjärjestelmän vahvistamiseen muun muassa luku- ja kirjoitusohjelmilla. Lisäksi lasten ja nuorten liikunta- ja kulttuuritoiminnalla tähdätään sosiaalisten ongelmien ehkäisyyn. Maahanmuuttajalasten varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen tukeminen osoittaa myös tarttumista uusiin sosiaalisiin riskeihin. Maahanmuuttajien kieli- ja ammattikoulutuksella pyritään toteuttamaan heidän täyttä osallistumistaan yhteiskunnan elämään. (NRP Finland 2012, 32, 40–42.)

Toiminnan *esteiden* kohdalla on huomioitava, että unioni on nimennyt 2020-strategiassa kansallisen kasvun ja työllistymisen esteitä, joiden ratkaisemiseen kansallisissa ohjelmissa vastataan. Unionin kanta työvoiman riittävyyden turvaamiseen on hyödyntää työvoima täysimääräisesti, jolloin ongelma kohdentuu nuorien, pitkäaikaistyöttömien, maahanmuuttajien, vähän koulutettujen ja iäkkäiden työllistymisen esteisiin. Keskeinen rakenneongelma liittyy Suomen teollisuusvaltaiseen yksipuoliseen elinkeinorakenteeseen. Koulutuksen keskeinen haaste liittyy nuorten toisen asteen koulutuspaikan keskeytymiseen. Lisäksi heidän etenemistään haittaavat sosiaaliset ja terveysongelmat, joilla on laajempi yhteys syrjäytymiseen. (NRP Finland 2012, 19–20, 26–28, 30–31.)

Väestön ikääntyminen, rakennemuutokset ja alueelliset työttömyyserot koettelevat kuntien kykyä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä. Näihin liittyvät esteet jäsenyivät ohjelmassa hieman kaksijakoisesti. Suomi kytkee esteet lainsäädäntöön, verotukseen sekä julkisia palveluita suosiviin rakenteisiin, jotka rajoittavat toimivaa kilpailua. Toisaalta Suomi pyrkii toisissa yhteyksissä vahvistamaan hyvinvointiyhteiskunnan rahoitus pohjaa perustellen sitä julkisen talouden lujittamisella. (NRP Finland 2012, 24–25, 28–33.)

Ison-Britannian *tilannekuvaus* poikkeaa oleellisesti unionin näkemyksestä rahaunionin suhteen Euroopan talouskriisissä. Ohjelmassa arvioidaan globaalin talouskriisin osuneen etenkin euroalueelle. Hallitus katsoo korkean julkisen menotason ja 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopun talouskriisin aiheuttaneen suurimman kansallisen vajeen sitten toisen maailmansodan. Euroopan talouskriisistä aiheutuva työttömyyden kasvu on haastanut erityisesti nuorempia Isossa-Britanniassa. Työttömyys vaikuttaa myös erityisesti lapsiperheisiin, kun liki neljässä miljoonassa työttömässä taloudessa asuu 1,8 miljoonaa lasta. Eurovelka kasvatti poliittista epäluottamusta, jolloin on luotava uutta uskottavuutta talouskasvun tavoittelussa. Iso-Britannia uskoo kestäväen talouden ja työllisyyden olevan ainoa tie tulevai-

suuteen. Optimistinen *tulevaisuuden kuva* perustuu rakennereformia ajavan politiikan kasvuvaikutuksiin. (NRP UK 2012, 3–5, 10, 42.)

Hyvinvointijärjestelmän modernisaatio muodostaa edelleen Ison-Britannian näköalan toimintaympäristöön sopeutumiseksi. Ohjelmassa on *viitattu menneeseen* korkean työllisyyden historiaan ja hyvinvointireformiin, joka on laajin 60 vuoteen eli sitten 1950-luvun hyvinvointivaltiokauden. Ohjelman *toiminnan keinoilla* pyritään niin ikään toteuttamaan kokonaisvaltaista strategiaa, joka sitoo toimintarakenteita yhteen. Verouudistuksen tarkoituksena on lisätä kilpailua sekä tukea työn kannattavuutta, perheiden toimeentuloa ja yritystoimintaa. Yhtenäinen tukijärjestelmä tähtää työn kannustavuuden ohella etujen selkiyttämiseen ja köyhyyden vähentämiseen. Työllisasteen nostamiseen liittyvät toimet liittyvät laaja-alaisemmin työtaitojen nostamiseen, koulutukseen, työttömään talouteen ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseen. (NRP UK 2012, 16, 23, 28–29, 42, 55.)

Ison-Britannian ohjelma kiinnittää erityistä huomiota koulutuksen merkitykseen globaalissa kilpailussa. Ongelmana ovat liki miljoona nuorta, jotka eivät ole koulutuksessa eivätkä työelämässä. Iso-Britannia haluaakin parantaa koulun opetuksen tasoa, koska vain riittävät perustaidot antavat mahdollisuuden siirtyä koulutukseen ja myöhempään työelämään. Ohjelmassa vahvistetaan nuorten koulutuspolulla pysymistä tekemällä opiskelu pakolliseksi 18-ikävuoteen saakka. Yhteiskunnallisen näkökulman laajeneminen näkyy nuorten periytyvän syrjäytymisen torjunnan painotuksena, millä on yhteys perheiden sosiaaliseen elämään. (NRP UK 2012, 23–24, 46–49, 55–56.)

Iso-Britannia toteuttaa nuorisokoulutuksen suhteen kaksitasoista strategiaa. Ohjelmassa pyritään nostamaan nuorten perusvalmiuksia sekä toisella tasolla edistämään nuorten siirtymistä korkeampaan koulutukseen ja lisäämään korkeatasoisen koulutuksen saatavuutta. Osana hyvinvointivaltion modernisaatiota ohjelma tukee reilun politiikallaan nuorten korkeakouluopintojen rahoitusta opiskelijan lainoituksella, jotta opiskeluun pääsy perustuisi opiskelukykyyteen. Iso-Britannia panostaa myös strategiassaan huippu-tutkimuksen kehittämiseen. Erityiset innovaatiokeskukset toimivat siltana akateemisen ja yritysmaailman välillä sekä tukevat teknologian kaupallistamista. Ikääntyneiden työntekijöiden kohdalla strategia poikkeaa Suomesta siinä, että eläkeikärajaa nostetaan vasta myöhemmin vuosina 2026–2028. (NRP UK 2012, 16, 23, 46–49, 61.) Tämä osoittaa, kuinka Iso-Britannia asettaa lähivuosien strategiassa painopisteen nuorempien ikäluokkien kouluttautumiseen ja työllistymiseen.

Laajempi hyvinvointiyhteiskunnan näkökulma näkyy Ison-Britannian ohjelman lapsiköyhyyttä torjuvissa reformeissa. Kasvatusreformien avulla parannetaan köyhien lasten ja nuorten perusvalmiuksia maksuttomalla koulunkäynnillä ja lisäämällä julkisella rahoituksella tuettuja kouluja. Toimintakeinon *arvomaailma* nousee hyvinvointivaltioperinteen ajattelusta tukea sosiaalista nousua ja koulunkäyntimahdollisuuksia. Iso-Britannia pyrkii laajoilla sosiaalireformeilla periytyvän syrjäytymisen torjumiseen ja samalla lapsiköyhyyden pysyvään ratkaisuun. Lisäksi hyvinvointijärjestelmän mo-

dernisaation yhtenäisellä tukijärjestelmällä nostetaan liki miljoona ihmistä köyhyysriskin piiristä. (NRP UK 2012, 54–56.)

Ison-Britannian talouskasvua haittaa ohjelman mukaan edelleen liian korkea työn ja yrityksen verotus. Työtaitojen puuttuminen ja työttömät taloudet muodostavat puolestaan unionin arviossa Ison-Britannian kansallisen kasvun ja työllisyyden *esteet*. Toisaalta Ison-Britannian ohjelman ongelmanasettelussa on käsitelty yksinhuoltajien työn kannusteiden ja sosiaalisen nousun mahdollisuuden välistä suhdetta kovin suppeasti. Nuorten työllisyyden esteet on sen sijaan liitetty laajemmin sosiaalisten ongelmien ohella toisen asteen koulutuspaikan puuttumiseen ja riittämättömään ammattitaitoon. Ohjelma pitää työttömien talouksien ongelmana lähinnä työn teon kannustavuuden puutetta. Näin ollen työttömien perheiden kohdalla päähuomio esteissä kiinnittyy edelleen hyvinvointijärjestelmän modernisointiin sekä vero- ja etupolitiikkaan. (NRP UK 2012, 5, 13–16, 23, 28–30.)

8.3 PÄÄTELMÄT

Vuoden 1998 työllisyysstrategian kohdalla poliittisen toiminnan esiympäristö muodostuu ratkaisevasti siitä, mistä hyvinvointiyhteiskuntaan liittyvästä näköalasta ja arvoperustasta käsin toimijat ovat lähestyneet toimintaympäristön muutosta. Unioni vastaa globaalin kilpailukyvyn ja työmarkkinarakennemuutoksen haasteeseen työllistettävyyden kulttuurilla ja yrityskulttuurilla eli uuden toimintakulttuurin omaksumisella yhteiskunnassa. Kilpailukyvyn, talouskasvun ja taloudellisen menestyksen moraaliset preferenssit nousevat unionin perusarvoista ja markkinatalouden traditiosta.

Suomi käsittelee toimintaympäristön muutosta pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan jatkumosta ja sopeutumiskyvystä käsin. Taloudellisen menestyksen ja yksilön hyvinvoinnin sopusointu pohjoismaisessa hyvinvointivaltion traditiossa legitimoit myös markkinatalouden arvoa. Uudessa kehityssuunnassa suomalainen työllisyyspolitiikka tulee kiinteämmäksi osaksi talouspolitiikkaa, mikä merkitsee myös markkinatalouden aseman vahvistumista. Iso-Britannia vastaa globaalin kilpailun ja rakennemuutoksen haasteeseen markkinatalousperinteestä käsin vapauttamalla sisämarkkinoiden toimintaa. Ohjelma pyrkii muuttamaan hyvinvointivaltion toimintakulttuuria ja kannustamaan modernisaation etu- ja veroreformeilla yksilöitä asenteiden ja käytöksen muutokseen sekä ansiotyöllä saavutettavaan toimeentuloon.

Toimijoiden esitysten aikasuuntauksilla konstruoidaan hyvinvointiyhteiskuntäkäsitetä, joka muodostaa keskeisen orientaation osallisuudelle. Unioni perustaa vuoden 1998 strategiassa Euroopan yhteiskuntien yhtenäisyyden työllisyyden kasvuun ja näin haastaa tulevaisuuden visiollaan eurooppalaisia hyvinvointiregiimejä. Työttömyys muodostaa taas uhkakuvan unionin yhtenäisyyden visiolle. Suomi asettaa aikasuuntauksessaan vertailu-

asetelman laajan hyvinvointivaltiokauden korkeaan työllisyysasteeseen, jota tulisi tavoitella kestäväen talouden ja hyvinvointiyhteiskuntajärjestelmän ylläpitämiseksi. Iso-Britannia puolestaan vetoaa hyvinvointivaltion korkeampiin työllisyysastekausiin osoittaakseen muutostarpeen regiimin toimintakulttuurissa. Tällä orientaatiolla perustellaan hyvinvointivaltion modernisaation tarvetta nykyhetkessä.

Toisaalta unionin ja Iso-Britannian poliittiset päämäärät ja toiminnan keinot osoittavat myös tiettyä tukea hyvinvointivaltion perustehtäviä kohtaan, mikä laajentaa hyvinvointiyhteiskuntaan liittyvää näköalaa. Unionin kohdalla tämä näkyy siinä, että toiminnan päämääriä ei voida saavuttaa yksin työllisyysstrategian toimintarakenteiden avulla. Perusvalmiudet, työvoiman liikkuvuuden suojaaminen ja osa-aikatyön toimeentulon tukeminen edellyttävät myös hyvinvointivaltion perustehtäviä. Iso-Britannia ei myöskään voi tukeutua työllisyyden kasvattamisessa yksin vapaisiin sisämarkkinoihin ja hyvinvointivaltion modernisaatioon, koska korkealaatuiset julkiset palvelut tukevat myös taloudellista menestystä ja työllistettävyys edellyttää koulusta saatuja perusvalmiuksia. Suomen ohjelmassa ilmenee vahva hyvinvointiyhteiskunnan toimintakyvyn puolustus, mutta tulevaisuuden näköalassa toimintakyky tulee kapenemaan. Tässä fokuksessa verotusta tullaan keventämään, julkiset palvelut tulevat supistumaan ja niitä voidaan myös yksityistää ja tehostaa. Suomi ei voi myöskään tukeutua rakennemuutoksessa yksin perinteisten sektoreiden kansalliseen ratkaisumalliin, vaan kasvavat työllisyysmahdollisuudet tulevat löytymään korkeamman koulutuksen aloilta ja palvelusektorilta.

Toiminnan arvoperustat ilmenevät varsin yhdenmukaisesti vuoden 1998 työllisyysstrategian toiminnan päämäärien ja keinojen asettamisessa sekä esteiden nimeämisessä. Unionin asettamat toiminnan keinot painottuvat ennen kaikkea työllisyysstrategian keskeisten tavoitteiden saavuttamiseen. Näin ollen toiminnan keinot kytkeytyvät strategian tavoitteisiin eli työllistettävyuteen, sosiaalisiin investointeihin sekä työllistymisen ja yritysmaailman mahdollisuuksiin. Tämä orientaatio ratkaisevasti jäsentää osallisuuden toteutumista näiden toimintarakenteiden yhteyteen.

Suomi puolestaan tukee hyvinvointiyhteiskunnan ja kansallisen yhtenäisyyden ylläpitämistä, mikä osaltaan muodostaa orientaation osallisuudelle. Tästä esiyymäryksestä käsin Suomi pyrkii ikääntyneiden työttömien kansalliseen ratkaisuun, alueellisen tasa-arvon ylläpitämiseen, kollektiivisiin elinkeino- ja työmarkkinarakenteiden ratkaisumalleihin sekä julkisen sektorin tukemiseen työllistäjänä. Ison-Britannian toiminnan keinojen keskeinen fokus on puolestaan sisämarkkinoiden vapauttamisessa, yritystoiminnan mahdollisuuksissa ja työllistymisen kannusteissa. Näiden kahden maan välinen työllisyyspolitiikkaperinteiden välinen ero näkyy siinä, että Iso-Britannian uskoo oman hajautetun toimintamallin, paikallisen sopimusjärjestelmän ja joustavien rakenteiden tarjoavat suotuisan toimintaympäristön. Näin ollen osallisuuden fokus kiinnittyy yksilön aktiivisuuteen, työvoiman liikkuvuuteen ja yritystoiminnan mahdollisuuksiin. (Liitetaulukko 7 A.)

Unionin 2020-strategiassa on havaittavissa yhteiskuntaosallisuuden näköalan laajeneminen sosiaalisten investointien ja työllisyyden kasvun rinnalla. Koulutettu työvoima, työllisyyden kasvu ja pk-yritystoiminnan mahdollisuudet näkyvät edelleen toiminnallisina prioriteetteina unionin esityksessä, mikä edellyttää jatkossakin työllistettävyyden ja yrittäjyyskulttuurin edistämistä. Kilpailukyvyyn, talous- ja työllisyyskasvun sekä tuottavuuden korostaminen osoittavat unionin perusarvojen ja markkinataloustradition jatkumoa 2020-strategiassa. Toisaalta, sosiaalista yhteenkuuluvuutta ei enää perusteta yksin työllisyyden kasvun varaan, vaan sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja aktiivista osallisuutta tuetaan nyt myös sosiaaliturvajärjestelmän toimivuudella ja julkisten palveluiden saatavuudella. Unioni kytkee nyt työvoiman liikkuvuuden esteeksi myös rakennetyöttömyyden ja väestön ikääntymisen ongelmat, mikä osaltaan osoittaa, että strategian haasteet eivät ole vain omien toimintarakenteiden toimivuudessa vaan laajemmin työmarkkinoiden ja ikärakenteiden jaossa.

Suomi puolestaan tarkastelee toimintaympäristön muutosta hyvinvointiyhteiskunnan toimintakyvyn näkökulmasta, mikä nostaa esille laajemman yhteiskuntaosallisuuden tukemisen tarpeen. Hyvinvointiyhteiskunnan toimintakyvyn haasteet ilmenevät huolipuheena tulo- ja terveyserojen kasvusta ja kuntien heikentyneestä kapasiteetista hyvinvointipalveluiden järjestämisessä. Dualistista arvopohjaa osoittaa yhä se, että Suomi edistää 2020-strategiaa yhteisenä asiana yhteisten markkinatalousarvojen ja periaatteiden pohjalta. Iso-Britannia priorisoi ohjelmansa edelleen vapaan markkinatalouden toimintaan ja hyvinvointijärjestelmän modernisaation jatkamiseen. Cameronin hallituksen reiluuden politiikassa korostuvat yksilövastuu ja mahdollisuudet sekä sosiaalipolitiikan marginalisoiminen. Toisaalta, laajempi sosiaalisten ongelmien näköala avautuu nuorten periytyvän syrjäytymisen uhkana, perheiden työttömyysongelmana ja lapsiköyhyyden haasteina.

Eurooppa 2020 -strategiassa ilmenevät edelleen sosiaalisten investointien ja työllisyyden kasvun prioriteetit. Unionin toimintakeinot tähtäävät työllistettävyyden, työvoiman liikkuvuuden, koulutus- ja tiedetoiminnan edistämiseen sekä pk-yritysten innovaatiomahdollisuuksiin. Tämän ohella unioni pyrkii laajentamaan perusvalmiuksien vahvistamisen ja koulutuksen keskeytyksen torjumisen jokaiselle koulutustasolle. Suomen toiminnallinen jatkumo ilmenee nuorten aktiivoinnin tehostamisena, korkeakoulutettujen osuuksien nostamisena, tiede- ja tutkimusalan kehittämisenä sekä yritystoiminnan toimintaedellytysten parantamisena. Kollektiivisilla toimintamalleilla tuetaan yksilön aktiivointia, toimivia työmarkkinoita ja perinteisten sektorien kehittämistä. Iso-Britannia pyrkii edelleen nostamaan työllisyyttä markkinatalouden vahvistamisella ja modernisaation etu- ja veroreformeilla. Ohjelman toimintakeinot tähtäävät nuorten koulutuksen tehostamiseen, koulutettuun työvoimaan sekä tiede- ja yritystoiminnan kaupallistamisen mahdollisuuksiin.

Laajempi yhteiskuntaosallisuuden näköala ilmenee myös Eurooppa 2020 -strategian toiminnan keinoissa. Unioni lujittaa sosiaalista yhteenkuuluvuutta sosiaalisten investointien ohella sosiaaliturvajärjestelmän uudistuksella, joka sisältää eläke- ja terveyspalveluiden varmistamisen. Osallisuuden vahvistaminen sosiaalipoliittisin keinoin ilmenee myös unionin pyrkimyksenä taata jokaiselle yhdenvertainen pääsy julkisiin palveluihin ja riskiryhmien varmistamisena sosiaaliturvan piiriin. Unioni uskoo, että sosiaaliturvajärjestelmä palveluineen luo paremmat lähtökohdat aktiiviselle osallistumiselle. Tämä asetelman muutos osoittaa ideologista lähestymistä sosialidemokraattiseen hyvinvointiajatteluun, jossa toimeentuloturva toimii edellytyksenä sosiaaliselle investoinnille (Esping-Andersen 2002a).

Suomi puolestaan vastaa laajemman yhteiskuntaosallisuuden haasteisiin koulun perusopetuksen tehostamisella, maahanmuuttajien integraation parantamisella, lasten ja nuorten sosiaalisia ongelmia estävillä toimilla sekä perheiden toimeentulon tukemisella. Nämä toimintakeinot eivät tavallaan edusta uutta ideologiaa Suomen omassa regiimissä, mutta ne osoittavat 2010-luvulla laajemman yhteiskuntaosallisuuden tukemisen tarvetta. Ison-Britannian ohjelmassa yhteiskuntaosallisuuden lujittaminen puolestaan ilmenee nuorten periytyvän syrjäytymisen ja lapsiperheköyhyyden torjumisessa, joka edellyttää laajempia sosiaalireformeja ja yhtenäisen tukijärjestelmän tulonsiirtoja. Kasvatusreformeilla osaltaan tuetaan lasten ja nuorten perusvalmiuksien ja koulunkäyntimahdollisuuksien parantamista. (Liitetäulukko 7 B.)

9 NARRATIIVINEN ANALYYSI

Tässä tutkimuksessa olen kiinnostunut työllisyysstrategiaprosessin osallisuuspolitiikkaa muodostavista konstruktioista. Olen temaattisessa analyysissä tarkastellut, kuinka teoreettinen ajattelu ohjaa tematiikan käyttöä yhteiskuntaosallisuuden muodostamisessa. Työllisyysstrategian integraatiopolitiikkaa on syytä tarkastella myös prosessin sisältä käsin. Edellisen luvun rakenneanalyysissä olen tarkastellut, minkälaisen orientaation toimintarakenteiden paradigmaattinen eli oletettu järjestys muodostaa.

Kertomukset eivät synny merkityshjiossa, vaan ne esitetään esiympäryksestä käsin. Toimintarakenteellisen analyysin tarkoitus on muodostaa ensimmäisen mimesiksen esiympärykseen (prefiguraatio) pohjautuva orientaatio kertomukselle. Narratiivisessa analyysissä siirrytään toiminnan paradigmaattisesta eli esiympäryksen oletetusta järjestyksestä juonirakenteen syntagmaattiseen järjestykseen eli juonen omaan toiminnan etenemisjärjestykseen. Toisen mimesiksen konfiguraatiossa rakennetaan juonentamisen avulla kertomuksellista kokonaisuutta. Narratiivisessa analyysissä haetaan toiminnan osien välille yhteismerkitystä ja perusidea siihen, miksi poliittinen kertomus on kerrottu. (Ricoeur 1984.) Haen narratiiviselta analyysiltä synteisiä ja selityksiä sille, mihin pohjimmaiseen ajattelukokonaisuuteen työllisyysstrategiaprosessiin liittyvä inklusiopolitiikka rakentuu. Tarkastelen, miten teoreettiset mallit ohjaavat kertomuksen rakentamista sekä käyn dialogia teoriakeskustelun kanssa.

Ricoeur lähtee narratiivisessa analyysissään siitä, että kertomuksessa voidaan implisiittisesti ilmaista jotain sellaista, mikä ei ole esiympäryksen pohjalta ilmeistä. Sosiaalisessa konstruktionismissa poliittiset traditiot tuleva haastetuksi, jolloin Ricoeurin käsityksen mukaan kertomus ei täysin palaudu esiympärykseen. En lähde kuitenkaan itsetarkoituksellisesti johtamaan prefiguraation muuttumista kertomuksen sisäisessä kehikossa. Otan tarkastelussa huomioon sen, että poliittiset traditiot voivat muuttua tarkasteltavia kertomuksia pidemmän aikavälin kehyksessä, kuten esimerkiksi Suomen hyvinvointivaltion suuressa kertomuksessa. Kertomuksissa on siis kysymys myös taustojen ja kontekstien kuvaamisesta, joihin yhteiskuntaosallisuuden perusteet ja käsitykset kiinnittyvät. Kolmannen mimesiksen refiguraatio tähtää kertomuksen opetuksen ja todellisuusmaailman muodostamiseen. Tässä yhteydessä tarkastelen, minkälaisesta yhteiskuntaosallisuuden malliin liittyvästä todellisuuden kuvasta kertomus pyrkii lukijan vakuuttamaan. (Ricoeur 1984.)

Tutkimuskysymykset:

3.a) *Millaisia ideologisesti arvolatautuneita yhteiskuntaosallisuutta konstruoivia juonellisia kertomuskokonaisuuksia nousee kertomuksista?*

3.b) *Millaiseen yhteiskuntaosallisuuden todellisuuden kuvaan narraatiot suuntaavat?*

Olen tutkimuksessani tarkastellut yhteiskuntaosallisuuden rakentamista hyvinvointipilareiden yhteensovittelut avulla (Kuvio 3, 2.5). Teoreettisesta viitekehyksestä johdetut hyvinvointipilarit muodostavat vastaavat hyvinvointivaltion, perheen sekä työn ja koulutuksen kertomukset. Narratiivisen analyysin esitys jakautuu niin ikään rakenteellisesti unionin, Suomen ja Ison-Britannian tarkasteluun. Vaikka tämä tarkastelutapa osoittaa edellisten lukujen analyysien perusteella havainnoissa ja tutkimustuloksissa tiettyä toisteisuutta, niin kyseisen jaottelun avulla voidaan myös vahvistaa eri menetelmien avulla tietynlainen osallisuuden kokonaiskonstruktio. Analyysin ensimmäisessä vaiheessa olen muodostanut tiivistetyt kertomusotteet, joita toisessa vaiheessa tarkastelen narratiivisen analyysin avulla. Tässä yhteydessä myös tarkastelen, miten teoreettisen analyysikehyksen mallit ohjaavat yhteiskuntaosallisuuden todellisuuden kuvan suuntaamista. (Kuvio 1, luku 1; Taulukko 6, 6.3.) Olen pyrkinyt nostamaan pääteemoja kertomusten yhteismerkitysten hahmottamiseksi otsikoinnissa.¹⁶

9.1 VUODEN 1998 TYÖLLISYYSSTRATEGIA

9.1.1 Hyvinvointivaltion kertomukset

Euroopan unioni – kertomus toisenlaisesta hyvinvointiyhteiskuntamallista

Hyvinvointiyhteiskunnan tehtävä on tukea aktiivista osallisuutta ja liikkuvuutta globaalien kilpailun ja työmarkkinarakenteiden muutosten uudessa toimintaympäristössä. Työllistettävyyden eli osaamispotentiaalinsa nostaminen edellyttää perusvalmiuksia ja koulujen opetustason nostamista. Sosiaalisen suojan kattavuus on varmistettava työelämän siirtymissä ja osa-aikatyöhön liittyvissä toimeentuloriskeissä. Tämän vuoksi sosiaaliturvan toimintakyvyn ylläpitäminen on tärkeää. Hyvinvointijärjestelmä ei saa kuitenkaan muodostua kehityksen esteeksi. Muutosprosessi edellyttää työvoimalta joustavuutta ja liikkuvuutta, joihin liittyvät esteet ovat nyt nähtävissä regimien vero- ja etujärjestelmässä.

¹⁶ Narratiivinen analyysi muodostaa tutkimukselle synteessin luvuissa seitsemän ja kahdeksan tarkastelulle empiiriselle aineistolle. Luvut 7–8 sisältävät empiirisen aineiston sivuviitteet, joten niitä ei ole enää merkitty narratiivisen lukuun 9.

Unionin kertomuksen kuvaus toisenlaisesta hyvinvointiyhteiskunnasta ei muodosta uutta regiimiä, vaan se haastaa eurooppalaiset hyvinvointiregiimit työvoiman kouluttautumisen, liikkuvuuden ja työllistymisen edistämiseksi. Kertomuksen esiyymmärrys pohjaa EU:n taloudellisen menestyksen arvo-perustaan, joka nostaa talouden ja työllisyyden kasvun prioriteeteiksi. Toisenlaisen hyvinvointiyhteiskunnan näköalalla luodaan käsitys siitä, että nykyiset regiimit eivät kykene sellaisenaan vastaamaan nykyhaasteisiin. Kertomuksen juonirakenne osoittaa, kuinka rakennemuutokset edellyttävät joustavuutta ja uskallusta tarttua tilapäisempiin ja osa-aikaisiin työsuhteisiin. Esteiden kuvauksissa todetaan yleensä sosiaaliregiimin vero- ja etujärjestelmän olevan työvoiman liikkuvuuden ja yritystoiminnan esteenä. (Komissio 1997; Eurooppa-neuvosto 1997; Neuvosto 1997.) Näin ollen liikkuvuuden edistämisen ongelmat kohdentuvat työn kannusteisiin ja verokulujen alentamiseen, mikä haastaa erityisesti Suomen tyyppistä hyvinvointijärjestelmää. Työn kannustavuus ja alhaisempi verotus istuvat sen sijaan varsin hyvin liberaalin regiimin perusajatteluun.

Toisaalta unioni lähtee siitä, että sosiaaliturvan toimintakyky turvataan. Hyvinvointiyhteiskunnalta odotetaan työvoiman liikkuvuuden edistämiseksi kannusteiden ohella työstä saadun toimeentulon tukemista ja sosiaaliturvaverkkoa. (Komissio 1997; Neuvosto 1997.) Kertomuksen ideologinen johdattelu vastaa Marshallin sosiaalisen kansalaisuuden perusajatusta. Työtä tekeväälle väestölle tulee taata riittävä toimeentulo köyhyyden estämiseksi. (Marshall 1964, 102–103, 259–264, 287–295.) Sosialidemokraattinen tasa-arvon ajattelu myös lähtee siitä, että yhteiskunta tarvittaessa tukee työstä saatavaa toimentuloa (Esping-Andersen 1990, 21–23).

Työllistettävyyden ja kouluttautuminen edellyttävät perusvalmiuksia ja yhtäläistä koulun korkean opetustason ylläpitämistä, joka kuuluu niin ikään hyvinvointivaltion ydintehtäviin (Komissio 1997; Neuvosto 1997). Oikeus koulutukseen ja sosiaalisen nousun mahdollisuuteen rakentaa osaltaan sosiaalista kansalaisuutta, vaikka se samalla ajaisi markkinatalouden intressejä (Marshall 1964, 81–82, 92–93). Lasten ja nuorten perusvalmiuksien ja yhtäläisen koulun opetustason ylläpitäminen ei ole vieras sosiaalisen kansalaisuuden tasa-arvoa edustavalle regiimille (Esping-Andersen 1990, 21, 26–33). Näin ollen erityisesti Ison-Britannian kohdalla unionin kritiikki kohdentuu koulun opetuksen laatuun, ansiotyön riittämättömään toimeentuloon ja riittävään sosiaaliturvaverkkoon. Ison-Britannian ohjelmassa esitetty hyvinvointivaltion modernisaatio johtaa marginaalisempaan sosiaalipolitiikkaan, jolloin etujen kohdentuessa hädänalaisimmille osa-aikatyöstä saatu toimeentulo ja riittävä sosiaaliverkko jäävät haasteiksi.

Unionin kertomus ei palaudu täysin esiyymmärrykseen, koska kysymys ei ole niinkään täysin toisenlaisesta hyvinvointiyhteiskunnasta, vaan pikemminkin regiimien osa-alueittaisesta konvergoitumisesta nykyhaasteita vastaavaksi. Tässä kohtaa on huomattava, että kyse ei ole hyvinvointivaltion kokonaisvaltaisesta purkamisesta, vaan maltillisesta modifikaatiosta, jossa sosiaaliturvajärjestelmän toimintakyky ylläpidetään (Bonoli et al. 2000, 65–

69). Koulusta hankitut perusvalmiudet, koulutus ja työvoiman liikkuvuuden suojaaminen edellyttävät hyvinvointivaltion ydintehtävien ylläpitämistä (Komissio 1997; Neuvosto 1997). Refiguraatio johtaa ymmärrykseen, jossa eurooppalaiset hyvinvointiregiimit eivät voi toimia vanhoista lähtökohdista käsin täysin sellaisenaan, vaan niiden on kiinnitettävä huomiota edellä mainittuihin osa-alueisiin eli koulutukseen, työvoiman liikkuvuuteen ja työllistymiseen sekä torjuttava näihin haasteisiin liittyviä sosiaalisia riskejä.

Suomi – kertomus pohjoismaisesta hyvinvointiyhteiskunnasta muutoksen sopeuttajana

Pohjoismainen hyvinvointiyhteiskuntamalli on toiminut sillanrakentajana yksilön hyvinvoinnin ja taloudellisen menestyksen välillä. Tämä on merkinnyt myös sopeutumista rahaunioniin ja muuntuvaan toimintaympäristöön, minkä yhteydessä työllisyyspolitiikka tulee luontevaksi osaksi talouspolitiikkaa. Nykyistä työllisyysastetta on verrattava 1980-luvun tasoon, joka edusti korkean työllisyyden ja kestävän talouskehityksen aikaa. Toisaalta nykyistä korkeaa verotustasoa alennettava, sillä se on keskeinen työllistymisen este. On kuitenkin varmistettava hyvinvointiyhteiskunnan toimintakyky ja palveluiden alueellinen saatavuus. Meneillään olevassa kehityksessä on kyse siirtymäkaudesta. Tulevaisuuden yhteiskunta on muutosprosessiin sopeutunut tieto- ja informaatioyhteiskunta.

Suomen kertomus osoittaa, kuinka työllisyysstrategiassa merkityskamppailu käydään hyvinvointiyhteiskuntamallista, jolla on ratkaiseva merkitys osallisuuden jäsentämisessä. Suomen kertomuksen esiyymmärrys nojaa omaan poliittiseen traditioon, jossa työllisyyspolitiikka ja hyvinvointivaltiota on kehitetty yhdessä (NAP Finland 1998; Kasvio 1994, 229–231). Marshallin kompromissi ei tule lähtökohtaisesti kyseenalaistetuksi, koska yksilön hyvinvoinnin ja taloudellisen menestyksen välillä nähdään olevan tasapaino. Tästä esiyymmärryksestä käsin kertomuksen juoni pyrkii osoittamaan, kuinka pohjoismainen hyvinvointiyhteiskuntamalli kykenee toimimaan myös jatkossa siltana EMU-kauteen sopeutumisessa ja jättää lukijalle käsityksen hyvinvointitradition jatkuvuudesta (NAP Finland 1998).

Suomen sopeutuminen muutoksiin johtaa kuitenkin arvojen uudelleenjärjestäytymiseen hyvinvointivaltion ja markkinatalouden välillä. EMU-jäsenyys tukee taloudellista kasvua, jolloin työllisyyspolitiikka tulee osaksi talouspolitiikkaa (NAP Finland 1998). Rahaunioniin liittyminen merkitsee perusteiltaan markkinaehtoisempaan työllisyyspolitiikkaan siirtymistä. Kyse on oleellisesta ideologisesta siirtymästä, koska aiemmin suomalainen työllisyyspolitiikka on ollut oleellinen osa hyvinvointivaltion kehitystä yhteisten periaatteiden pohjalta (Kasvio 1994, 229–231). Aiempi kotimainen tutkimus osoittaa, kuinka markkinaehtoisempi työllisyyspolitiikka on merkinnyt työvoimatoimistojen käytännöissä yksilövastuun ja aktiivisen kansalaisuuden

vahvistumista (Saastamoinen 2006, 61–79; 2010, 230–238, 246–251). Suomen kertomus pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan tradition jatkumosta osoittaa, kuinka eheäksi näyttäytyvä kertomuskokonaisuus voi sisältää epäjohdonmukaisuuksia. Suomen esityksessä kilpailevat arvomaailmat yhdistyvät sopusointuiseksi kertomuskokonaisuudeksi. (Kaunismaa – Laitinen 1998, 184; Ricoeur 1984, 68–69.)

Toisaalta Suomen kertomuksessa haetaan toistuvasti perusteita hyvinvointivaltion toimintakyvyn ylläpitämiseksi, mikä osoittaa pyrkimystä pitää kiinni omasta regiimistä. Näissä yhteyksissä palataan esimerkilliseen 1980-luvun työllisyystasoon, jota on tavoiteltava kestävä talouskehityksen ja hyvinvointiyhteiskunnan toimintakyvyn ylläpitämiseksi. Kertomuksessa myös vedotaan regiimille ominaiseen palveluiden alueelliseen tasa-arvoon, jolla tuetaan maaseudun elinvoimaisuutta. Perusteita haetaan myös sillä, että julkinen sektori on ollut merkittävä naisten työllistäjä. (NAP Finland 1998.) Teoreettiselta kannalta tällä on inkluusiopoliittista merkitystä, koska hyvinvointivaltioajattelussa julkiset instituutiot rakentavat sosiaalista kansalaisuutta (Marshall 1964, 71–72). Toisaalta verotusta on kevennettävä, koska korkea verotusaste muodostaa keskeisen esteen työllisyyden kasvulle (NAP Finland 1998).

Suomen poliittinen tilannetulkinta perustuu ajatukselle rakennemuutokseen sopeutuvasta suomalaisesta hyvinvointiyhteiskuntamallista. Samalla kun kertomuksessa viitataan 1990-luvun laman aikaiseen määräaikaiseen työsuhteiden kasvuun, niin selvitykset eivät osoita yhden työpaikan urien merkittävää vähentymistä. Vaikka osa-aikatyöstä saadun toimeentulon tukeminen istuu regiimin ajatteluun, niin se ei luo kestävä perustaa hyvinvointivaltion toimintakyvylle. Tämän vuoksi kertomuksessa viitataan toistuvasti kestävään talouskehitykseen sekä korkeaan ja pysyvämpään työllistymiseen. Refiguraatio avaa näin näkymää, jossa koulutetulle väestölle avautuu kokoaikaisia työpaikkoja aloilla, jossa kilpailukyky on hyvä. Yhteiskuntamallista käytävää merkityskamppailua osoittaa se, että tulevaisuuden skenaariossa kuvataan muutokseen sopeutunutta suomalaista tietoyhteiskuntaa. (NAP Finland 1998.)

Iso-Britannia – kertomus hyvinvointivaltion työkuulttuurin modernisaatiosta

Miesten nykyinen työllisyysaste on nyt alhaisimmillaan viiteenkymmeneen vuoteen, kun taas naisten osuus on ollut tasaisesti nousussa. Vielä 1970-luvun lopulla työllisyysaste oli nykyistä korkeampi. Ison-Britannian hyvinvointivaltio ei siis ollut alun perin passivoiva järjestelmä, joten vastauksia on etsittävä sen modernisaatiosta. Reformeissa on lähdettävä siitä, että työtoimeentulon mallina ylläpitää vastuullista osallisuutta. Sosiaalisen suoje-lun tehtävä on toimia turvaverkkona haavoittuvimmille ryhmille kuten köyhille ja syrjäytyneille. Hyvinvointiyhteiskunnalla on taloudellisen menestyksen ja kansalaisten arvostuksen pohjalta edelleen merkittävä tehtävä laadukkaiden julkisten palveluiden ylläpitämisessä.

Ison-Britannian kertomuksessa hyvinvointivaltion modernisaatio muodostaa keskeisen näköalan työllisyyden kasvun saavuttamiseksi. Modernisaatiolle haetaan perusteita osoittamalla ansiotyön keskeinen merkitys hyvinvointivaltion hyvinä päivinä. Esiymmärryksestä nouseva liberaali työn etiikka toimii kerronnan aatteellisena pohjavirtana. Kertomuksessa verrataan nykyistä työllisyystilannetta 1940-luvun loppuun ja todetaan miesten työllisyysasteen olevan alimmillaan 50 vuoteen. Ison-Britannian hyvinvointivaltion alkukaudella vallitsi käytännössä täystyöllisyys, ja perheen toimeentulo perustui miehen ansiotyömalliin. Naisten työllisyysaste on puolestaan noussut tasaisesti, mikä osoittaa toimintakulttuurin myönteistä muutosta. Toisessa ajan viittauksessa palataan 1970-luvun loppuun, jolloin työllisyys oli vielä nykyistä korkeampi. (NAP UK 1998.)

Kertomuksen aikaviitauksilla pyritään osoittamaan, että työn kannustamattomuus ei ollut hyvinvointivaltion alkuperäismallissa. Näin ollen passiivisuus ja työn kannustamattomuus johdetaan hyvinvointivaltion nykyiseen toimintakulttuuriin, jonka muutoksella Iso-Britannia pyrkii muokkaamaan ihmisten asenteita ja toimintaa. (NAP UK 1998.) Modernisaatio ei kuitenkaan merkitse pyrkimystä palauttaa hyvinvointivaltion alkuperäismalli. Siinä ei ole kyse reformaatiosta, vaan nimenomaan työmoraalin, ansiotyön toimeentulon ja osallisuuden mallin modernisaatiosta, jolloin etuja jaetaan hädänalaisimmille marginaalisessa sosiaalipolitiikassa (NAP UK 1998; Esping-Andersen 1990, 18–33).

Iso-Britannia käy riskiryhmien nimeämisellä ja sosiaalisella kategorisoinnilla identiteettipolitiikkaa, jolla ratkaisevasti konstruoidaan osallisuutta. Ongelmaryhmien kategorisoinnilla pyritään osoittamaan, kuinka pysyvämmän työmarkkinoiden ulkopuolelle jääneillä ryhmillä on taipumus omaksua etuusriippuvuuden mentaalinen malli. (NAP UK 1998.) Kertomuksen opetus on siinä, että palkkatyö toimii toimeentulon ja yhteiskuntaosallisuuden sosiaalistamisen mallina. Sosiaalisen kansalaisuuden merkityksen kapeneminen korostuu juuri näiden ryhmien kohdalla, koska sosiaalietuudet eivät toimi enää yleisenä normina, jolloin edunsaanti stigmatisoituu (Dore 1996, 167–171; Esping-Andersen 1990, 18–33).

Hyvinvointivaltion modernisaatiokertomuksen refiguraatio ei kuitenkaan palaa täysin esiymmärrykseen, joka nousee liberaalista ajattelumallista ja markkinatalouden arvoperustasta. Iso-Britannia pitää edelleen kiinni julkisista peruspalveluista, jotka liittyvät myös koulun opetuksen laadun nostamiseen. Kertomus perustelee julkisten palveluiden legitimitetin taloudellisen menestyksen arvosta ja kansalaisten arvostuksesta käsin. (NAP UK 1998.) Refiguraatio suuntaa hyvinvointivaltion modernisaation toteutumiseen. Tämä merkitsee sitä, että ansiotyön toimeentulomalli ja hyvinvointiyhteiskunnan ydinpalvelut tukevat kouluttautumista, työvoiman liikkuvuutta, työllistymistä ja yritystoimintaa.

9.1.2 Perhekertomukset

Euroopan unioni – naisten työllistyminen yhtäläisten mahdollisuuksien kertomuksena

Naiset muodostavat väestön ikääntyessä merkittävän potentiaalin riittäväälle ja liikkuvalle työvoimalle. Mahdollisuuksien edistäminen merkitsee työn ja perhe-elämän yhteensovittamista. Vanhempainlomien ja osa-aikatyön sovittamiseen liittyvät seikat ovat merkittäviä myös perheiden hyvinvoinnin kannalta. Yhteensovittaminen edellyttää riittäviä lastenhoito- ja omaispalveluita, joilla edistetään molempien vanhempien työelämää paluuta ja pysymistä työmarkkinoilla. Työvoiman liikkuvuutta hankaloittaa myös työelämässä vaikuttava segregatio sukupuolten välillä.

Unioni edistää naisten työllistymisen parantamista osana työvoiman liikkuvuuden ja väestön ikääntymisen haasteita. Näin ollen politiikan onnistuminen on ratkaisevasti kiinni heidän mahdollisuuksistaan työllistymiseen. Kertomuksen esiymmärryksen arvopohja nojaa talouden ja työllisyyden kasvuun kilpailukyvyyn säilyttämiseksi. Esitys on mielenkiintoinen siinä mielessä, että työllisyyden parantaminen esitetään miesten ja naisten mahdollisuuksien tasa-arvoa korostavana kertomuksena työn ja perheen yhteensovittamiseksi. (Komissio 1997; Neuvosto 1997.) Kertomuksen juoni hakee perusteita miesten ja naisten välisistä työllisyysaste-eroista sekä työalakohtaisesta edustuksellisesta epäsuhdasta heidän välillään. Unionin hyvinvointiyhteiskuntakertomuksessa työvoiman liikkuvuuden ongelma liitetään vero- ja etupolitiikan esteisiin. Tässä perhekertomuksessa liikkuvuuden haaste ja naisten työllistymiskysymyksen ratkaiseminen kohdennetaan työn ja perheen yhteensovitukseen sekä työelämän segregatioon sukupuolten välillä. (Komissio 1997; Neuvosto 1997.) Tämä havainto tukee jälleen tutkimukseni perusargumenttia siitä, kuinka yhteiskuntaosallisuuden tavoittelussa on sovitettava hyvinvointivaltion ja sosiaalisen kansalaisuuden, perheen, koulutuksen ja työn hyvinvointipilareita sekä niihin liittyviä jakoja yhteen (Kuvio 3, 2.5).

Miesten ja naisten mahdollisuuksien tasa-arvoa korostava kertomus ohittaa toimintakulttuuriin sisältyvän epätasa-arvon, joka vaikuttaa sekä työttä perhe-elämässä. Kertomuksen juoni kääntää huomion naisten yhteiskunnallisesta roolista tasa-arvottavaan perhepolitiikkaan, joka toimii ajettavan politiikan legitimizeettinä. (Komissio 1997; Neuvosto 1997.) Yhtäältä teoreettinen analyysi osoittaa, kuinka naisten työllistyminen ja defamilisäätion tukeminen vahvistavat heidän yhteiskuntaosallisuuttaan taloudellisen itsenäistymisen ja autonomian vahvistumisen myötä (Pateman 2014, 102–109; Lister 1997, 9–10, 49–51, 66–69, 173–175; Esping-Andersen 2002a, 13–14). Toisaalta unionin kertomus vahvistaa näkemystä, sillä työelämään paluun esteet liittyvät naisten työmarkkina-aseman ylläpitämiseen. Mielenkiintoista tässä yhteydessä on se, että ongelma esitetään jälleen sekä miehiä ja

naisia koskevaksi, vaikka työelämästä sivuun jääminen koskettaa huomattavasti enemmän lapsiperheiden äitejä kuin miehiä. Näin kertomuksen huomio käännetään sukupuolineutraalin ratkaisun esittämiseen työelämän kulttuuriin sijoittuvan epätasa-arvon sijaan. (Komissio 1997; Neuvosto 1997.) Unionin naisten mahdollisuuksien tasa-arvoa korostava kertomus ei ota myöskään riittävästi huomioon perheen toimintakulttuurissa omaksuttuja rooleja miesten ja naisten välillä. Mahdollisuuksien politiikka kohtaa rajansa myös defamilisaatiokysymyksen kohdalla, koska perhevelvoitteiden työnjakoa ei voi voida ratkaista yksin periaatteellisella tasolla. Toimintakulttuurin muutos perhe-elämän sisällä edellyttää yhteiskunnan tukea, vuoropuhelua ja pitkän linjan sosiaalistamista kasvatuksesta alkaen.

EU:n kertomus osoittaa, kuinka sukupuolten välisen tasa-arvon kulttuurin edistäminen tapahtuu huomattavasti poliittista agenda hitaammin. Esiyymmärrys tulee haastetuksi, koska kertomus ei johda yhtäläisten mahdollisuuksien periaatteesta käsin ratkaisumalleja totuttujen perheroolimallien ja työelämän segregaation purkamiseen. Refiguraatio piirtää lukijalleen lähinnä ideaalisen todellisuuskuvan, jossa naiset ovat sijoittuneet enenevässä määrin työelämään yhteen sovitettun perhe-elämän kanssa. (Komissio 1997; Neuvosto 1997.) Vastaavasti tässä skenaariossa pidättäytytään kuvauksista, joissa mahdollisuuksien tasa-arvo on käytännön tasolla kulttuurisesti omaksuttu perhe- ja työelämän sisällä.

Suomi – läpiviety perheen tasa-arvo hyvinvointiyhteiskunnan esimerkikertomuksena

Työn ja perheen yhteensovittaminen on tasa-arvoon perustuvan perhepolitiikan keskiössä. Suomalainen perhemalli perustuu molempien vanhempien ansiotyöhön ja vastaavasti yhteiskunta on järjestänyt päivähoidon. Näin ollen työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen on luonteva osa hyvinvointipolitiikkaa. Tasa-arvoon perustuva perhepolitiikka merkitsee sitä, että vanhemmilla on oikeus vanhempain lomiin, vuorottaisiin hoitovapaisiin ja lyhennettyyn työaikaan ennen lapsen kouluikää. Työelämään paluussa ei ole esiintynyt merkittäviä säännösten soveltamiseen liittyviä ongelmia. Esteet saattavat liittyä perhevapaiden pitkittymisen myötä naisten ammattitaidon vanhenemiseen. Tasa-arvon haasteet löytyvät työelämän pelisäännöistä ja segmentoituneista työmarkkinarakenteista. Näitä alueita korjataan ammatinvalinnan ohjauksella, palkkapolitiikalla, naisten koulutuspaikkojen avaamisella ja tasa-arvoa edistävällä työyhteisöhankkeella.

Suomen perhekertomus puolustaa suomalaista hyvinvointiyhteiskuntamallia esimerkkinä toteutuneesta tasa-arvo- ja perhepolitiikasta. Suomen kertomuksen esiyymmärrys on ilmaistu voimakkain retorisin sanakääntein. Työn ja perhe-elämän yhteensovitus on suomalaisen tasa-arvopolitiikan keskiössä. (NAP Finland 1998.) Kertomus nojautuu sosialidemokraattiselle regimille

ominaiseen käsitykseen konkreettisen tasa-arvon toteutumisen loppuun saattamisesta poliittisin keinoin (Esping-Andersen 1985, 145–150). Teoriakeskustelu osoittaa tasa-arvo-periaatteen keskeisen merkityksen osallisuuden muotoutumisessa, koska sosiaalisen kansalaisuuden katsotaan muodostavan koko hyvinvointivaltion ytimen, mikäli kansalaisuuteen sisällytetään sosiaalisten oikeuksien myöntäminen (Esping-Andersen 1990, 21).

Suomen lopputuloksen tasa-arvoa korostavan perhepolitiikan onnistumisen kriteeri on konkreettisen tasa-arvon toteutuminen perhe-elämän sisällä. Konkreettinen tasa-arvo toimii keskeisenä teemana juonirakenteessa, jossa naisten korkean työllistymisen ohella toimivat laajat perhe- ja hoitovapaa-oikeudet sekä alle kouluikäisten oikeus päivähoitoon. (NAP Finland 1998.) Toisin kuin unionin kertomuksessa juonirakenteen tulokulma ei ole työvoiman liikkuvuuden ja naisten työllisyyskasvun korostuksissa, vaan perhe-elämää koskevan tasa-arvoperiaatteen argumentoinnissa. Tämä korostusero osin juontuu siitä, että suomalaisessa perheessä molemmat vanhemmat käyvät yleensä töissä ja naisten työllisyysaste on eurooppalaisittain verrattain korkea (NAP Finland 1998).

Suomen esimerkkikertomuksessa todetaan, että oikeuksilla turvattujen vapaiden takia työelämään paluuseen ei liity sanottavia säännösten soveltamiseen liittyviä ongelmia. Ongelmat saattavat liittyä lähinnä perhevapaiden pitkittymiseen ja naisen ammattitaidon vanhenemiseen. (NAP Finland 1998.) Vanhempien yhteiskuntaosallisuus perustuu oikeusperustaisuuden myötä painokkaammin sosiaalisen kansalaisuuden asemaan (Marshall 1964, 71–72, 84). Laajojen oikeusperustaisten hoitovapaiden myötä suomalaisilla vanhemmilla on sosialidemokraattisen regiimiajattelun mukaisesti harkinnanvapautta valita työn ja perhe-elämän välillä (Esping-Andersen 1990, 18–33). Perhevapaiden tukeminen voidaan nähdä myös sosiaalisina investointeina yhteiskunnan puolelta. Aiempi tutkimus tukee käsitystä, jonka mukaan sosiaalisissa investoinneissa on kyse varsin yksiselitteisestä siirtymästä lopputuloksen tasa-arvosta mahdollisuuksien tasa-arvoon (Jenson – Saint Martin, 2005, 31–34). Tämän tutkimuksen valossa investoinneissa suomalaisten perheiden hoitovapaisiin on kyse vuoden 1998 strategian kohdalla pikemmin lopputuloksen tasa-arvon ylläpitämisestä.

Suomi ohittaa konkreettista tasa-arvoa korostavassa kertomuksessaan perhemallien väliset erot. Tämä johtuu siitä, että esimerkkikertomus on kahden vanhemman perheen kertomus, joka jättää kokonaan käsittelemättä yksinhuoltajien toimeentulokysymykset ja lasten hoitoon liittyvät haasteet. (NAP Finland 1998.) Vaitonaisuus voidaan myös tulkita perinteisen perhemallin normatiivisena tukemisena, joka osaltaan vahvistaa Matteusvaikutusta eli taloudellisesti vahvempien kahden vanhemman perheen asemaa (Cantillon 2011, 432–449). Kertomus jättää myös käsittelemättä kysymyksen kulttuurissa omaksutuista perheen roolimalleista, jotka liittyvät naisten todellisiin vapauksiin ja mahdollisuuksiin valita työn ja perheen hoidon välillä.

Suomen kertomus ei täysin palaa perheen tasa-arvon perusteeseen, vaan horisontti eli näköala muuttuu työelämän kulttuuriin liittyvän epätasa-arvon kohdalla. Ongelman asettelu kohdentuu nyt työelämän rakenteiden epätasa-arvon jakoihin, jotka ilmenevät eriarvoisena palkkapolitiikkana, osa-aikatyön määränä, naisten vähäisempänä yrittäjyytenä ja sukupuolten segregaatina työalojen välillä. Kertomus etenee johdonmukaisesti konkreettisen tasa-arvon korostuksesta konkreettisiin ratkaisumalleihin, jotka koskevat muun muassa tasa-arvoisen palkkauksen edistämistä, koulutusmahdollisuuksien avaamista ja työyhteisön kehittämishankkeita. (NAP Finland 1998.) Työyhteisön kehittämisessä on mahdollisuus puuttua kulttuurissa omaksuttuihin roolimalleihin ja sosiaalista tasa-arvon edistämistä. Tässä suhteessa kertomuksen esiyymmärrys laajenee, koska konkreettisen tasa-arvon haasteet liittyvät myös työelämän toimintakulttuurin muutokseen. Refiguraatio vahvistaa työn ja perheen yhteensovittamisen toimivuuden tasa-arvoa korostavassa suomalaisessa hyvinvointiyhteiskunnassa sekä suuntaa tasa-arvoisempaan työelämän toimintakulttuuriin. Suomen hyvinvointivaltio- ja perhekertomukset täydentävät toisiaan, koska pohjoismainen regiimimalli sopeuttaa myös työ- ja perhe-elämää yhteen toimintaympäristön muutoshasteissa.

Iso-Britannia – naisen paikka kotona ja työssä mahdollisuuksien tasa-arvon kertomuksena

Mahdollisuuksien tasa-arvo merkitsee sitä, että naiset kykenevät täyttämään roolinsa sekä perheessä että yhteiskunnassa. Työ antaa taloudellisesti turvallisen elämän ja avaa heille mahdollisuudet yhteiskuntaosallisuuteen. Työtä tekevien vanhempien joustavia perhevapaaratkaisuja tulee tukea osana taloudellisen menestyksen agenda. Naisten työelämään osallistumisen esteiden poistaminen edellyttää uusia taitoja ja naisten vapautta sijoittumista eri työaloille. Työttömien yksinhuoltajien kohdalla tuetaan siirtymistä kannustinloukusta työelämään. Heidän työvalmiuksiaan parannetaan edistämällä heidän työnhakutaitojaan, informoimalla työn eduista, tukemalla lastenhoitoa sekä informoimalla koulutuksesta siitä kiinnostuneille.

Ison-Britannian perhekertomus pyrkii naisten työllistymisen nostamiseen. Liberaali työn etiikka ja palkkatyön toimeentulomalli toimivat esiyymmärryksen aatteellisena pohjavirtana. Tämä perhekertomus vetoaa myös toisenlaiseen arvopohjaan. Iso-Britannia pyrkii työn ja perheen yhteensovittamista koskevan pilarin kohdalla saattamaan kaikki kansalaiset mahdollisuuksien tasa-arvon piiriin. (NAP UK 1998.) Tässä kohden kertomuksen horisontti eli näköala sisämarkkinoiden ja hyvinvointijärjestelmän modernisaation mahdollisuuksista laajenee. Ricoeur (1984, 77–79) viittaa ulkoisella horisontilla eli näköalalla laajemman todellisuuskuvan muodostumiseen. Naiset kuulu-

vat riskiryhmiin, jotka kansalaisina pyritään saamaan maksimaalisen periaatteen mukaisesti todellisten mahdollisuuksien piiriin (Blakemore 2003, 26–29). Kertomus tukee naisten työmarkkinakontaktin säilyttämistä koko elämän ajan, jolloin heidän työmarkkina-asemansa muodostuu keskeisemmäksi yhteiskuntaosallisuuteen liittäväksi tekijäksi (NAP UK 1998).

Iso-Britannia ei käännä kertomuksen huomiota pois kulttuurissa omakutuista perherooleista, vaan pikemminkin ylläpitää niitä. Kertomus rohkaisee naisia täyttämään rooliinsa sekä perheessä että työn myötä yhteiskunnassa. Näissä yhteyksissä ei mainita mitään miehen perheroolista, joten kertomus pitää kiinni varsin tietoisesti konservatiivisista perheroolimalleista. Liberaalin regiimin ajattelumalli taas näkyy naisten toimeentuloon ja lastenhoitoon liittyvissä käsityksissä, jotka perustuvat naisten taloudellisen itsenäisyyden tukemiseen, työhön lisättäviin etuihin ja kodin ulkopuoliseen lastenhoidon järjestämiseen. (NAP UK 1998; Esping-Andersen 1990, 18–33.)

Toisin kuin Suomi Iso-Britannia ei kertomuksessaan ohita yksinhuoltajakysymystä, vaan varsin tietoisesti ylläpitää identiteettipolitiikallaan jakoja perhemallien välillä (NAP UK 1998). Yksinhuoltajia koskeva poikkeava kerrota ja esityksen kielteinen sävy selittyvät sillä, että kertomuksessa on kyse myös hyvinvointivaltion modernisaatiosta. Identiteettipolitiikan olemassaoloa osoittaa se, että yksinhuoltajaperheitä käsitellään ongelmakategoriana, joka ei nauti täyttä sosiaalista luottamusta. Tämä ilmenee toiminnan keinoissa, joissa pyritään edistämään yksinhuoltajien halukkuutta työelämään ja heidän työnhakutaitojaan. (NAP UK 1998.)

Kertomuksen juonen eteneminen osoittaa, kuinka Ison-Britannian modernisaatiossa ei ole ainoastaan kyse hyvinvointivaltion toimintakulttuurin muutoksesta, vaan myös työelämän pelisääntöjen ja tottumusten muuttamisesta. Naisten mahdollisuuksien tasa-arvon edistäminen edellyttää työelämän stereotyyppien purkamista. (NAP UK 1998.) Tässä suhteessa kertomus ei palaa täysin alkuperäiseen esiyymmärrykseen eikä näköalaan, jossa työllisyyden edistäminen olisi yksin moraalinen yksilövastuukysymys. Kysymys on myös laajemmista työelämän rakenteisiin liittyvistä esteistä, jotka edellyttävät kollektiivisempia ratkaisumalleja. Toisaalta työelämän epätasaarvon jakojen ratkaiseminen jää periaatteellisemmalle tasolle, kun taas Iso-Britannia pyrkii modernisaation vero- ja etureformeilla ihmisten asenteiden ja käytöksen konkreettiseen muutokseen. Kertomuksen refiguraatiossa suunnataan mahdollisuuksien tasa-arvon toteutumiseen, jossa perheroolin täyttävä nainen sijoittuu vapaammin työelämään yhteensovitettuna perheen ulkopuolisen lastenhoidon kanssa.

9.1.3 Koulutuksen ja työn kertomukset

Euroopan unioni – asenteiden ja käytöksen kulttuurimuutoksen kertomus

Uusi toimintaympäristö edellyttää tietotaitoa sekä joustavuutta sopeutua uusiin työmuotoihin. Kysymys on mahdollisuuksien edistämisestä ja niihin tarttumisesta. Nuorille ja pitkäaikaistyöttömille mahdollisuudet merkitsevät uutta alkua koulutuksesta työelämään. Työllistettävyyden edellyttää perusvalmiuksien hankkimista. Työllistettävyyden kulttuurin omaksunta merkitsee kykyjen lisäksi aktiivisuutta ja keskittymistä avautuviin mahdollisuuksiin. Yhteiskunnan aktivoivien toimien on vastaavasti edistettävä kouluttautumista ja työllistymistä. Uusi toimintaympäristö avaa mahdollisuuksia kehittää ja perustaa pk-yrityksiä, jotka luovat työpaikkoja. Yrittäjyyden kulttuurin omaksuminen merkitsee innovaatioihin ja mahdollisuuksiin tarttumista sekä niiden tukemista yhteiskunnan taholta.

Toimintarakenteellinen analyysi osoitti, kuinka unionin kertomus nojaa poliittiseen tilannetulkintaan, jossa yksilöiden ja yritysten on tartuttava sosiaalisiin investointeihin ja mahdollisuuksiin globaalin kilpailun ja rakennemuutoksen uudessa toimintaympäristössä. Tulevaisuuteen suuntaamisella rakennetaan optimismia rakennemuutoksen toteutumiseen. Kertomus luo yleiskäsitystä, jossa jokainen on periaatteessa mahdollisuuksien piirissä. Nuorille ja pitkäaikaistyöttömille tämä merkitsee uutta alkua polkuun koulutuksesta työhön. (Komissio 1997; Eurooppa-neuvosto 1997; Neuvosto 1997.) Ehdollistava koulutuspolku piirtää osallisuuden mallin, joka teoreettisesti perustuu uusliberalistiseen yksilövapauksien normatiiviseen ohjaamiseen, joka suuntaa aktiivisen työkansalaisuuden ja osallisuuden toteutumiseen (Saastamoinen 2006, 61–79; 2010, 230–238, 246–251).

Unionin kertomus pyrkii työllistettävyyden kulttuurin omaksumiseen muokkaamalla ihmisten asenteita ja käyttäytymistä. Vastaavasti toiminnan esteet ilmenevät yksilöiden sopeutumisvaikeuksina työmarkkinamuutokseen ja uusiin työelämän muotoihin. (Komissio 1997; Neuvosto 1997.) Mahdollisuuksiin tarttuminen edellyttää yksilöltä sellaisia kansalaistaitoja, jotka tuskin jakaantuvat yhtäläisesti. Työllistettävyyden kulttuurin omaksuminen edellyttää yksilöltä kykyjen ja mahdollisuuksien lisäksi päämäärätietoista aktiivisuutta, tilannetajua sekä paneutumista toimintaympäristöön ja sen mahdollisuuksiin. Näin ollen mahdollisuuksiin liittyvä tasa-arvon periaate tulee haastetuksi.

Toisaalta komission esityksessä suoraan myönnetään mahdollisuuksiin liittyvä ongelma, joka ilmenee riittämättöminä työpaikkojen määrinä sekä yksilötasolla puutteellisena työkykenä ja kykenemättömyytenä omaksua uusia työelämän malleja. Näiden esteiden kohtaaminen unionin kertomuksessa avaa laajemman näkökulman. Työllistettävyyden kulttuurin omaksumisessa ei ole kyse yksin yksilön asenteiden ja käytöksen muutoksesta, vaan

sen läpiajo edellyttää yhteiskunnalta, koulutussektorilta ja työantajataholta kollektiivisempia tukimalleja. (Komissio 1997; Neuvosto 1997.)

Yrittäjyyskulttuurin sisäänajo merkitsee niin ikään oikean asenneilmapiirin omaksumista ja halukkuutta tarttua innovaatioihin ja mahdollisuuksiin. Yhteiskunnan puolelta uuden kulttuurin omaksuminen merkitsee taloudellisen tuen antamista yritystoiminnalle. Yritysmaailman puolella ei myöskään voida lähteä siitä, että pk-yrityksillä olisi yhtäläinen kapasiteetti omaksua yrittäjyyskulttuurin innovaatiot. Kyse ei ole siis pelkästään muutosvastarinnasta, jossa yksilöt, yritykset ja yhteiskunta olisivat vain haluttomia tarttumaan mahdollisuuksiin. (Komissio 1997; Eurooppa-neuvosto 1997; Neuvosto 1997.) Nämä havainnot tukevat aikaisempaa tutkimusta, jonka mukaan Euroopan sosiaalista mallia konstruoidaan kertomuksissa vastustuksen kääntämisellä, suunnan vakuuttamisella, muutoksen välttämättömyydellä ja uusien toiminnankeinojen omaksumisella (Palola 2004, 569–582).

Unionin kertomuksen refiguraatio luo todellisuuskuvan siitä, että työvoiman liikkuvuus on ratkaistu yksilöiden ja yritysten toimintakulttuurin muutoksella. Tämä tutkimustulos tukee näiltä osin aiemman tutkimuksen havaintoja siitä, että Euroopan sosiaalisessa mallissa on kyse sosiaalireformiin liittyvästä merkityskamppailusta hyvän yhteiskunnan määrittämiseksi (Esping-Andersen 2002a, 1–2, 17–19). Tämän kertomuksen ja unionin hyvinvointiyhteiskuntakertomuksen refiguraatiot kohtaavat skenaariossa, jossa talous ja työllisyys kasvavat uudessa toimintakulttuurissa, jota aktivoiva hyvinvointiyhteiskunta tukee.

Suomi – kivulias käänne ja toiveikas loppu – rakenteellisen muutoksen jatkokertomus

Uhka rakennemuutoksen aiheuttamassa työttömyydessä on ammattitaidottomien pitkäaikaistyöttömyys. Tästä johtuen vähemmän koulutettujen ikääntyneiden työllisyystilanne on vaikea, kun taas nuorten koulutettujen tilanne on parantunut. Väestön ikääntyminen muodostaa kansallisen haasteen työvoiman riittävydestä. Suomi pyrkii torjumaan aktiivisella työllisyyspolitiikalla syrjäytymistä ja pitkäaikaistyöttömyyttä. Siksi nuorten kohdalla on pyrittävä varmistamaan siirtyminen koulutuksesta työelämään. Rakennemuutoksen onnistuminen edellyttää alakohtaista kilpailukyvyyn saavuttamista, jolloin koulutetummalla väestöllä on jälleen pysyvämpiä työpaikkoja.

Suomi pyrkii kertomuksellaan muodostamaan selitysmallin rakennemuutokselle, jossa 1990-luvun laman jälkeen ikääntyneiden työttömyys on pysynyt vaikeana ongelmana ja nuorten koulutettujen tilanne on vastaavasti parantunut. Kertomuksen ajallisessa suuntauksessa palataan 1990-luvun lamaan, jolloin kyseiset prosessit ja niihin sopeutuminen olivat jo käynnissä. (NAP Finland 1998.) Suomen kertomus sitoo rakennemuutoksen ja ikääntyneiden

työttömien tilanteen laajempaan kansalliseen kehityskaareen, joka muodostaa kertomukselle ulkoisen horisontin. Kertomus ei suoraan jatka 1960–70-lukujen suuren muuton ja rakenteellisen murroksen tarinaa, jolloin matalammin koulutettu väestö siirtyi maaseudulta teollisuuden palvelukseen (Jokinen –Saaristo 2002, 85–91). Työttömyyden rakenteiden vaikeutumisen ilmausta voidaan tulkita myös niin, että työllisyyttä ei voida ratkoa entiseen tapaan teollisuusvoittoisella elinkeinorakenteella. Suomi käy näissä yhteyksissä identiteettipolitiikkaa varsin voimakkailla retorisisilla sanakäänteillä. Ohjelmassa käsitellään ikääntyneiden työttömyyttä ainoana kansallisena kysymyksenä, millä konstruoidaan yhteistä haastetta ja vastuuta. Samassa yhteydessä työvoiman saatavuuden riittävyys tuodaan esiin osaksi rakenneuutoksen ja hyvinvointiyhteiskunnan toimintakyvyn haasteita. (NAP Finland 1998.) Kansallinen vastuunotto osoittaa, kuinka laajamittainen ikääntyneiden työttömyys oli poliittisesti varsin arka aihe.

Suomalaisen työllisyyspolitiikan ja hyvinvointivaltion ideologinen eriytyminen ilmenee politiikan keinoissa uusliberalistisen yksilövastuun korostuksina. Teorialuvun kotimainen keskustelu osoitti, kuinka käsitys työmarkkinaosallisuudesta nousee uusliberalismin aktiivisen kansalaisuuden ja työyhteiskunnan ajatuksista. Yksilövastuuta ja aktiivista osallisuutta ajetaan myös identiteettipolitiikalla tietyille kohderyhmille. Nuorten ja pitkäaikaistyöttömien elämän kulkua ohjataan normatiivisesti kohti työelämää. Suomi kokee pitkäaikaistyöttömyyden erityisenä riskinä, mikä selittää pitkäaikaistyöttömyyden ja ammattitaidottomuuden rinnastamisen syrjäytymisen ongelmaan ja uhkaan. (NAP Finland 1998.)

Suomen kertomus hakee selitysmallia elinkeinorakennemuutokselle yllämenovaiheesta, jonka jälkeen kansallisen työllisyystilanteen toivotaan normalisoituvan. 1990-luvun laman jälkeinen saranavaihe muodostaa jatko-osan rakenteellisen muutoksen ja suuren muuton kertomukselle. Saravaihetta on kuvattu siirtymävaiheena, jossa ikääntyneiden työllisyyttä pyritään edistämään, kun toisaalta eläkehakuisuus ja -työntö siirtävät kyseistä väestön osaa pois työelämästä. Kertomuksessa myönnetään osa-aikatyön kasvavan, mutta samalla katsotaan ajallisesti jo tulevaisuuteen. Osa-aikaisten ja tilapäisten töiden osuus tulee vähenemään, kun koulutetummalla väestöllä on jälleen pysyvämpiä työpaikkoja aloilla, joissa kilpailukyky on saavutettu. (NAP Finland 1998.)

Suomen kertomuksen juoni perustuu hyvinvointiyhteiskunnan toimintakyvyn säilyttämiselle, joka edellyttää sekä korkeaa työllisyysastetta että vakiintuneita ja kokoaikaisempia työsuhteita. Näin rakenteellisen murroksen kertomus saa jatko-osan, joka selittää työmarkkinarakenteissa tapahtuneen muutoksen välttämättömyyden pidemmällä kehityskaarella. Kertomuksen refiiguraatio suuntaa toiveikkaaseen todellisuuteen, jossa elinkeino- ja työmarkkinarakennemuutos on tapahtunut ja kansallinen työllisyystilanne on palautunut ennalleen.

Iso-Britannia – vapaat sisämarkkinat uuden toimintaympäristön menestyskertomuksena

Globaali kilpailukyky edellyttää sisämarkkinoiden toimivuutta ja kilpailun vapauttamista. Maan joustava rakenne- ja sopimusjärjestelmä luo jo hyvät edellytykset toimintaympäristön muutokselle. Osa-aikatyön osuus tulee kasvamaan muutoksessa. Syrjäytyminen ei johdu vain pitkäaikaistyöttömyydestä, vaan syitä on etsittävä myös nuorten etuusriippuvuudesta, jolloin koulutusmahdollisuudet jäävät käyttämättä. Työllistettävyyden edistäminen merkitsee kykeneväksi tekemistä ja tietotaidon hankkimista. Veron- ja etureformin tarkoituksena on palauttaa työstä saatu toimeentulo kannattavammaksi ja edistää yritystoimintaa. Yritysten kehittämisessä ei ole kyse ainoastaan yrittäjyyden kulttuurista, vaan laajemmista poliittisista ja sosiaalisista haasteista.

Ison-Britannian kertomuksen esiyymmärrys nojaa vapaan markkinatalouden arvoperustaan. Sisämarkkinoiden toimivuus ja vapauttaminen luovat suotuisan toimintaympäristön globaalille kilpailukyvyille (NAP UK 1998). Vaikka sisämarkkinat ovat osa EU:n peruseriaatteita, niin siitä huolimatta unionin kertomuksen työllisyyden kasvun näköala on painokkaammin yhteiskunnassa ja sen toimintakulttuurin muutoksessa. Iso-Britannia nojaa työkuulttuurin modernisaatioon hyvinvointivaltiota koskevassa kertomuksessaan, jossa vero- ja etureformilla tehdään työ ja yritystoiminta kannattavammaksi. Kertomuksella pyritään antamaan kuva varsinkin sopivasta englantilaisen yhteiskunnan rakennemallista. Nykytilanteen kuvauksessa on viitattu maan joustaviin rakenteisiin ja paikalliseen sopimusjärjestelmään, jotka luovat otollisen toimintaympäristön, vaikka rakenneuudistukset ovat vielä osin kesken. (NAP UK 1998.) Suomi sitä vastoin, kokee rakennetyöttömyyden ongelmallisena ja korostaa elinkeinoelämän rakenteiden ja toimivien työmarkkinoiden kehittämistä. Toinen näiden maiden välinen ero on siinä, että Iso-Britannia näkee osa-aikatyön kasvun pysyvämpänä kehityksenä, kun Suomi uskoo koko-aikatyön palautuvan rakennemuutoksen toteututtua (NAP UK 1998).

Ison-Britannian esiyymmärryksen markkinatalouden arvopohja selittää, miksi kertomuksen konfiguraatiossa painotetaan sisämarkkinoiden vapauttamista, aktivoivaa työllisyyspolitiikkaa, työkannusteista etu- ja veroreformia sekä yritystoiminnan hallintotaakan ja -kulojen helpottamista. Tämä käy ilmi myös siinä, miten työpaikkoja ja työllistettävyyttä kehitetään yhdessä kilpailullisuuden kanssa. Lisäksi kertomuksen ajallisessa tulevaisuuden suuntauksessa tietotaito muodostuu merkittäväksi työllistymisen tekijäksi. (NAP UK 1998.)

Ison-Britannian oman yhteiskuntamallin puolustus tulee selkeästi ilmi myös yrittäjyyden kulttuuria käsittelevässä juonikehitelmässä. Kertomus pyrkii osoittamaan, että unionin ajama yrityskulttuuri ei rajaudu ainoastaan yritystoimintaan, vaan siinä on kyse laajemmasta sosiaalisesta ja poliittisesta

rakenteesta. (NAP UK 1998.) Näin ollen kertomus pyrkii osoittamaan, että unioni puhuu rajatumasta yrityselämäkulttuurin kehittämisestä. Kertomuksen juoni ja tematiikan käyttö osoittavat, kuinka kertomus ei tässä kohden kohtaa dialogia unionin kanssa eikä se siihen pyrikään. Unioni tosin puhuu omassa kertomuksessaan laajemmin myös siitä, että yhteiskunnan tulee omaksua mahdollisuuksiin ja innovaatioihin tarttuminen yrityselämän tukemisessa. Kysymys on myös yhteiskuntamalliin liittyvästä merkityskamppailusta, jossa Iso-Britannia pyrkii kertomuksellaan rajaamaan unionin keskustelun ulkopuolelle osoittaakseen, että se on paras asiantuntija oman yrityselämäkulttuurin ja yhteiskuntamallin kehittämisessä. (NAP UK 1998.)

Työn ja koulutuksen kertomukset osoittavat, kuinka rakennemuutos haastaa uudistamaan hyvinvointiyhteiskuntamalleja työllisyyden nostamiseksi. Unioni ajaa työllistettävyyden ja yrittäjyyden kulttuurillaan Euroopan sosiaalista mallia. Suomi nojaa pohjoismaisen hyvinvointiregiimin sopeuttamiskykyyn työmarkkinarakenteiden muutoksissa. Ison-Britannian refiiguraatio suuntaa sisämarkkinoiden vapauttamiseen ja modernisaation toteutumiseen työllisyyden nostamiseksi. Lisäksi yritystoiminnan kulttuurin kehittäminen on jätettävä jäsenmaille laajempien rakenteellisten tekijöiden huomioonottamiseksi.

9.2 EUROOPPA 2020 -STRATEGIA

9.2.1 Hyvinvointivaltion kertomukset

Unioni – reaalikertomus investoivasta ja suojaavasta hyvinvointiyhteiskuntamallista

Eurooppa 2020 -strategia muodostaa vision sosiaalisesta markkinataloudesta. Strategian älykäs kasvu merkitsee investointeja osaamiseen ja innovaatioihin. Työllistettävyyden kannalta on tärkeää, että koulutusjärjestelmiä kehitetään kaikilla tasoilla perusvalmiuksien parantamiseksi. Osallistava yhteiskunta tukee aktivoitumista ja muutosten ennakoitua. Työelämän siirtymiin liittyy riskejä, joilta etujärjestelmän tulee suojata. Sosiaaliturvajärjestelmä palveluineen tukee myös aktiivista osallisuutta. Sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edistäminen merkitsee palvelujärjestelmä uudistusta, palveluiden saatavuuden varmistamista ja jokaisen tasa-arvoista pääsyä julkisiin palveluihin. 2020-strategia tarttuu myös syrjäytymisen ja köyhyyden ongelmaan tavoitteenaan vähentää köyhyysriskissä elävien määrää 20 miljoonalla. Ennen kaikkea työllistymisellä torjutaan syrjäytymistä ja köyhyyttä sekä edistetään täyttä osallistumista yhteiskuntaan.

Unioni nojaa 2020-strategiassa edelleen käsitykseen työvoiman liikkuvuuden välttämättömyydestä sekä jatkaa mahdollisuuksien politiikan ja sosiaalisten investointien edistämistä. Kertomuksen esiyymmärryksen markkinatalouden arvopohja ilmenee strategian prioriteeteissa, jotka tähtäävät talouden, työllisyyden ja osallisuuden kokonaisvaltaiseen kasvuun. Strategian älykäs kasvu osoittaa jatkumoa panostaa mahdollisuuksien politiikassa koulutukseen, sosiaaliin investointeihin ja innovaatioihin. Unioni painottaa nyt voimakkaammin perusvalmiuksien merkitystä ja pyrkii niiden varmistamiseen kaikilla opetus- ja koulutustasoilla. (Komissio 2010; Eurooppa-neuvosto 2010a; 2010b; Neuvosto 2010.) Tämä vahvistaa entuudestaan hyvinvointivaltion ydintehtävien merkitystä.

Unioni ei kuitenkaan palaa kertomuksessaan täysin alkuperäiseen esiyymmärryksen arvoperustaan. Horisontin eli näköalan laajeneminen ilmenee kertomuksen juonentamisessa, jossa sosiaaliturvajärjestelmien uudistaminen ja palveluiden varmistaminen tukevat sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja luovat paremmat lähtökohdat sosiaalisille investoinneille ja aktiiviselle osallisuudelle (Neuvosto 2010). Vuoden 1998 hyvinvointivaltiokertomuksessa unioni näki työvoiman liikkuvuuden esteet sosiaaliregiimin etu- ja verojärjestelmässä. Vaikka unioni odottaa 2020-strategiassa edelleen sosiaaliturvajärjestelmältä aktiivisuuden ajamista, niin aktiivinen osallisuus perustuu nyt myös järjestelmän toimivuuteen ja palveluiden saatavuuteen (Neuvosto 2010).

Unionin laajemman näköalan taustalla ovat myös Euroopan talouskriisin kokemukset. Työttömyyden kasvu ja köyhyysongelma osoittivat, että osallistamista ei voida yksin edistää investoivan mahdollisuuksien politiikan painotuksilla. (Komissio 2010; Eurooppa-neuvosto 2010a; Neuvosto 2010.) Kyse ei ole kuitenkaan siitä, että alkuperäinen näköala olisi vaihtunut, vaan se on laajentunut. Tämä ilmenee toiminnan tasolla sosiaalisten investointien ja sosiaaliturvan kaksoisstrategian asteittaisena vahvistumisena. Näin 2020-strategian kohdalla unionin kertomuksen konfiguraatio on pidemmässä kehityskaaressa laajentanut työllisyysstrategian alkuperäistä esiyymmärrystä, jossa yhteiskunnan yhtenäisyyden uskottiin alun perin 1990-luvulla toteutuvan työllisyyden kasvulla. Osallisuuden toteutuminen painottui tuolloin mahdollisuuksien politiikkaan ja sosiaaliin investointeihin.

Unionin hyvinvointivaltiokertomuksessa on mielenkiintoista havaita Ricoeurin (1984, 77–79) mainitsemien rajatun sisäisen horisontin ja laajan horisontin vuorovaikutteinen yhteys. Näköalan kapeneminen tulee puolestaan ilmi strategian köyhyyttä ja syrjäytymistä käsittelevässä osiossa, jossa unioni nojaa työllistymiseen perusratkaisuna. Teoriakeskustelu osoittaa, kuinka köyhyys- ja syrjäytymisongelman ratkaisu työllisyyspoliittisin keinoin kaventaa 2020-strategian sosiaalipolitiikan fokusta (Karjalainen 2011, 234–237, 242; Copeland – Daly 2014, 351–357). Lisäksi köyhyys- ja syrjäytymisriskissä elävien määrän vähentäminen 20 miljoonalla henkilöllä osaratkaisuna kaventaa hyvinvointivaltion koko väestön yhteiskuntaosallisuuden ideaalia ja näköalaa (Neuvosto 2010; Marshall 1964, 237, 259–264, 266, 287–

289). Unionin nimeämien riskiryhmien kohdalla osallisuuden näköala taas laajenee, mikä ilmenee heidän sosiaaliturvansa varmistamisena, mutta toisaalta sosiaaliset investoinnit jäävät heidän kohdallaan taka-alalle. Vaihtuvat näköalat osoittavat, kuinka niiden takana jopa ristiriidassa olevat arvot ja periaatteet voidaan esittää eheänä ja uskottavana kertomuskokonaisuutena. (Neuvosto 2010; Kaunismaa – Laitinen 1998, 184; Ricoeur 1984, 68–69.)

Unionin todellisuudenkuvaa projisoiva refiguraatio sosiaalisen markkinatalouden visiosta ei kuitenkaan suuntaa sosiaaliturvajärjestelmän uudistamisesta ja palveluiden varmistamisesta huolimatta kokonaisvaltaiseen socialidemokraattisen regiimin sosiaalisen kansalaisuuden malliin, vaan asteittaiseen konvergoitumiseen sitä kohti. Unionin markkinatalouden arvopohjasta nouseva talouden ja työllisyyden kasvun ensisijaisuus sekä työllistymisellä ratkaistava syrjäytymis- ja köyhyysongelma konstruivat edelleen uusliberalistista työkansalaisuuden ja aktiivisen osallisuuden mallia. (Komissio 2010; Neuvosto 2010.)

Suomi – hyvinvointiyhteiskunnan toimintakyvyn kansallinen kamppailukertomus

Riittävän työvoiman saanti on muodostunut kestohaasteeksi, jossa etenkin terveys- ja sosiaalialoja tulee uhkamaan työvoimapula. Julkisen talouden kestävyysvajetta parannetaan hyödyntämällä työvoima täysimääräisesti, mikä edellyttää aktiivista työvoimapolitiikkaa ja työurien pidentämistä. Kuntien menokasvun vuoksi edessä on kuntarakenteen, sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukset. Kestävä talous edellyttää Suomen kohdalla julkisten palveluiden tuottavuuden nostamista. Verotusta on syytä alentaa kilpailukyvn, työllistymisen ja tuottavuuden kasvun edistämiseksi. Terveen kilpailun edistäminen edellyttää esteiden poistamista lainsäädännöstä, verotuksesta ja julkisia palveluja suosivista rakenteista.

Käsitykset kestävästä taloudesta, riittävästä rahoituspohjasta ja työvoimasta osoittavat, kuinka hyvinvointivaltion toimintalogiikka on iskostunut suomalaiseseen työllisyyspoliittiseen ajatteluun. Suomen kiinnipitämistä omasta hyvinvointitraditiostaan osoittaa myös pyrkimys alueellisen tasa-arvon ylläpitämiseen, jota epätasaisesti jakautuva rakennetyöttömyys ja väestön ikääntyminen haastavat. Kertomus päättyy varsin perinteiseen kansalliseen ratkaisumalliin eli työvoiman täysimääräiseen hyödyntämiseen. Ratkaisumalli merkitsee kuitenkin käytännön tasolla ensisijaisesti työurien pidentämistä. Kertomus ei kuitenkaan palaa täysin poliittisesta traditiosta nousevaan esiyymmärrykseen, vaan johtaa hyvinvointiyhteiskunnan toimintakyvyn haasteet kuntien kapasiteettiin ylläpitää sosiaali- ja terveystalouksia, mikä antaa perusteet kuntaliitoksille ja SOTE:lle. (NRP Finland 2012.)

Kuten vuoden 1998 strategian kohdalla Suomi kävi politiikan keinoissa edelleen identiteettipolitiikkaa ja kohdensi uusliberalismin normatiivista oh-

jausta opiskelijoihin, joiden valmistumisen nopeuttamista pyritään kannustamaan tukivähennyksillä. Ikääntyneen väestön kohdalla varhaiseläkkeen poistaminen ja eläkeikäkynnyksen nostaminen osoittavat, että hyvinvointivaltiolle ominaista auliimpaa eläkepolitiikkaa ei enää jatketa. (NRP Finland 2012.) Teoreettisen ajattelun kannalta tässä on kyse kommodifikaation eli ansiotyön toimeentulomallin vahvistumisesta, koska omavalintaiset toimeentulomahdollisuudet supistuvat valmistumisen nopeuttamisen ja eläköitymisen siirtymisen myötä (Esping-Andersen 1990, 35–41; Dwyer 2010, 92–93).

Kertomuksessa on johdettu hyvinvointiyhteiskunnan kaventamisen premissit kilpailukyvyistä ja sitä tukevasta ideologisesta ajattelusta käsin. Suomi edistää hyvinvointiyhteiskunnan toimintakyvyn ylläpitämistä myös toiminnan tehostamisella. Unionin tuottavuuden kriteerin vahvistamisella tuetaan kilpailukyvyn ylläpitämistä osana koko Eurooppa 2020 -strategian perusymmärrystä. Näin verotuksen alentaminen saa perusteet työllisyyden kasvatamisesta, kilpailukyvyn ylläpitämisestä ja tehokkuuden nostamisesta. (NRP Finland 2012.) Kilpailukyvyn ylläpito ja tuottavuus edellyttävät myös julkisia palvelurakenteita suosivan lainsäädännön ja verotuksen purkamista, mikä merkitsee palveluiden yksityistämisen kasvavaa mahdollisuutta.

Suomi pyrkii säilyttämään julkisten palveluiden perusrakenteet hyvinvointiyhteiskuntamallin todellisuuskuvaa suuntaavassa refiguraatiossaan samalla, kun sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen myötä yksityissektorin osuus on mahdollista kasvaa. Kertomus avaa myös skenaarion, jossa tulevaa julkisten palveluiden työvoimapulaa ei tulla ratkaisemaan ainoastaan työvoiman täysimääräisellä hyödyntämisellä, vaan myös palveluita tehostamalla ja yksityistämällä. Käytäntö tulee osoittamaan, kuinka mahdollinen palveluiden osittainen yksityistäminen vaikuttaa tasa-arvon toteutumiseen palveluiden saatavuuden suhteen.

Iso-Britannia – paluu kansallisten etujen ajamiseen modernisaation jatkokertomuksena

European talouskriisi merkitsi Isolle-Britannialle syvimmän julkisen talouden vajeen hoitamista sitten toisen maailmansodan. Vaikka kriisi iski pahiten euroalueelle, niin sen vaikutus on ollut omiaan heikentämään luottamusta ja vaikeuttamaan talouden elpymistä. Julkisen talouden haaste liittyy myös väestön ikääntymiseen. Nyt tarvitaan vakaan talouden strategiaa. Veroreformilla tehdään työ kannattavammaksi ja Isosta-Britanniasta kilpailukykyisin yritysmaaksi. Hyvinvointijärjestelmän modernisaatio on perustavinta laatua oleva uudistus 60 vuoteen. Siihen sisältyvä yhtenäinen tukijärjestelmä tähtää työn kannustavuuteen, perheiden toimeentulon parantamiseen ja köyhyyden vähentämiseen.

Ison-Britannian poliittinen tilannetulkinta Euroopan talouskriisistä on johdannut kääntymiseen kohti kansallisia ratkaisumalleja ja oman edun ajamista, mikä voi merkitä myös kansallisen inkluusiopolitiikan eriytymistä. Kertomuksessa palataan 2000-luvun lopun talouskriisiin unionin näkemyksestä poikkeavalla tulkinnalla. Unionin kantana on, että sisämarkkinat ja yhteinen valuutta säästivät unionin pahimmalta kriisiltä. Ison-Britannian mukaan kriisi iski pahiten euroalueelle, minkä jatkovaikutuksista maa on saanut mitavasti kärsiä. Lisäksi julkisen talouden kestävyyttä haastaa väestön ikääntyminen. Poliittista luottopulaa ilmaisee tahto rakentaa vakaata taloutta tasapainottoman sijaan. (NRP UK 2012.) Tämä tutkimus ei voi osoittaa, missä vaiheessa brexitin siemenet on kylvetty, mutta kertomuksen sävy ja retoriikka osoittavat selkeän asennemuutoksen unionin politiikkaa kohtaan. Kansallista sisään päin kääntymistä osoittaa myös ajatus siitä, mihin veroreformilla pyritään. Isosta-Britanniasta tehdään maailman kilpailukykyisin paikka unionin sijaan.

Hyvinvointijärjestelmän modernisaatiokertomuksen jatkaminen osoittaa, kuinka hyvinvointivaltion poliittisen tradition muuttaminen on osoittautunut pitkäkestoisemmaksi prosessiksi kuin yhden hallituksen poliittinen agenda. Palosen (2008, 195–197) mukaan poliittisen traditioiden vaikutusvallan myöntäminen ei merkitse niiden vakiintunutta asemaa, vaan poliittiset traditiot muuntuvat ja niitä voidaan haastaa. Iso-Britannia viittaa edelleen aikasuuntauksessaan menneeseen korkean työllisyyden historiaan ja pyrkii palauttamaan hyvinvointivaltion alkuperäisen ansiotyöhön perustuvan kulttuurimallin (NRP UK 2012). Kertomus tulee jälleen myös osoittaneeksi sen, että perinteisen hyvinvointivaltion ylläpitäminen edellytti vastaavaa työnteon toimintakulttuuria. Vaikka Marshallin (1964, 117–119) sosiaalisessa kansalaisuudessa sydän annetaan ahkeralle työlle, niin Iso-Britannia ei juonna modernisaatiota hyvinvointivaltion ja sosiaalisen kansalaisuuden reformaatioon. Cameronin hallituksen modernisaatiossa on edelleen tavoitteena toimintakulttuurin muutos, jolla palautetaan yksilön työmoraali ja ansiotyön toimeentulomalli. Vaikka kertomuksen kritiikki osuu jälleen hyvinvointijärjestelmään, niin modernisaatiossa on kyse ihmisten käyttäytymisen ja asenteiden toimintakulttuurin muutoksesta. (NRP UK 2012.)

Ison-Britannian modernisaatio muuttaa uudistetun hyvinvointiyhteiskuntamallin myötä myös kansalaisuuden ja osallisuuden käsityksiä. Kertomuksen juoni osoittaa, kuinka ansiotyömallin vahvistaminen merkitsee ideologisesti liberaalille regiimille ominaista marginaalista sosiaalipolitiikkaa, jossa edut suunnataan hädänalaisimmille. Toisaalta modernisaatiokertomus ei rajaudu tähän näköalaan, koska vero- ja etureformin tarkoitus on myös tukea matalatuloisten toimeentuloa, parantaa perheiden taloutta ja torjua köyhyyttä. Reformeissa on kysymys työllisyyden kannusteiden ohella tulonsiirroista. (NRP UK 2012.) Kertomuksen refiguraatio suuntaa yleisellä tasolla hyvinvointijärjestelmän modernisaatioon, joka kaventaa sosiaalisen kansalaisuuden merkitystä ja vahvistaa uusliberalistista työkansalaisuuden ja aktiivisen osallisuuden mallia.

9.2.2 Perhekertomukset

Unioni – naisten työllistymiseen investoiva ja lapsiköyhyyttä suojeleva perhekertomus

Sukupuolten välinen tasa-arvo toimii koko 2020-strategian läpileikkaavana periaatteena. Naisten työllistyminen on merkittävä tekijä kasvun vauhdittamisessa ja riittävän työvoiman saamisessa väestön ikääntyessä. Ammatillisessa liikkuvuudessa ja kouluttautumisessa tulisi ohittaa sukupuolittuneet stereotyyptit. Lisäksi työn ja yksityiselämän yhteensovitus edellyttää kohtuuhintaisia lastenhoitopalveluita. 2020-strategia merkitsee myös sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edistämistä ja suojelua. Lapset ja nuoret kuuluvat ryhmiin, joissa sosiaalisen syrjäytymisen riski on suurinta. Toimeentuloturvan varmistaminen koskettaa erityisesti riskiryhmiä kuten lapsia, nuoria, yksinhuoltajia, iäkkäitä, etnistä taustaa ja työkykyä.

Unioni ajaa tasa-arvon politiikallaan naisten työllisyyden kasvattamista ja juontaa työvoiman liikkuvuuden välttämättömyyden premissit globaalista kilpailusta, rakennemuutoksesta ja väestön ikääntymisestä käsin. 2020-strategian läpileikkaavasta sukupuolten tasa-arvon periaatteesta huolimatta unioni ei edelleenkaan puutu perusteellisemmin työelämän toimintakulttuuriin sisältyvän epätasa-arvon kysymykseen. Stereotyyppien ennakkoluulon ohittaminen ratkaisumallina osoittaa, kuinka unioni edelleen osin kiertää epätasa-arvon juuritekiäjä, jotka nousevat työelämän kulttuurista, ihmisten käyttäytymismalleista ja asenteista. Osana tasa-arvon ajamista unioni on tosin tarttunut saman suuruisten palkkojen ajamiseen. (Komissio 2010; Neuvosto 2010.)

Vuoden 1998 strategiaan verraten unionin kertomus on dynaamisempi ja liikkuvuutta painottavampi, ja kysymykset työn ja perhe-elämän sovituksesta ovat jääneet entistä taaemmalle. Kertomuksessa viitataan lyhyesti työn ja perheen yhteensovitukseen, joka edellyttää naisten työllistymiseksi edullisia lastenhoitopalveluita (Neuvosto 2010). Näin kertomus sivuuttaa kysymykset sukupuolten välisistä perheroolimalleista. Näiden kysymysten ohittaminen on ongelmallista strategian kokonaispyrkimysten kannalta, koska stereotyyppituneet perheroolimallit voivat toimia huomattavana esteenä naisten työelämään sijoittumiselle. Kertomuksessa ei siis viedä strategiaa läpileikkaavan tasa-arvon periaatteen toteutumista loppuun asti työelämän ja perhekulttuurin sisälle, vaan kerronta pysähtyy näiltä osin. Pysäytetyssä kertomuksessa motivoidaan lukija tavoiteltavan päämäärän saavuttamiseen, mutta jätetään tavoitteen loppuunsaattaminen vastaanottajan vastuulle. Tällä lähestymistavalla unioni pyrkii vakuuttamaan siitä, että paremman yhteiskunnan tasa-arvoinen työ- ja perhe-elämän malli on poliittisesti kannatettavaa ja tavoitettavissa. Varsinaisten ratkaisumallien löytäminen delegoituu kuitenkin rat-

kottavaksi työ- ja perhe-elämän toimintakulttuurin sisällä. (Törrönen 1997, 221, 233–236.)

Kertomuksen tempo työvoiman liikkuvuuden välttämättömyydestä vaihtuu lapsiköyhyyden kohdalla staattisempaan sosiaaliturvaverkoston ylläpitämiseen. Sosiaaliturvan varmistaminen saa köyhiä lapsiperheitä ja muita riskiryhmiä käsittelevässä osiossa suuremman painoarvon. (Neuvosto 2010.) Heidän kohdallaan kertomuksen näköala eli horisontti laajenee työllä ratkaisevasta köyhyydestä sosiaalipoliittisiin keinoihin. Maksimaalisen tasa-arvoperiaatteen vahvistuminen ilmenee riskiryhmien kategorioinnilla ja varmistamalla heidän pääsynsä sosiaaliturvan piiriin (Blakemore 2003, 26–29). Toisin kuin Suomi unioni puuttuu 2020-strategian kertomuksessa perhemallien väliseen jakoon, joka koskettaa yksinhuoltajien toimeentulon haastetta. Yksinhuoltajia lukuun ottamatta kertomus kääntää tematiikallaan huomion pois vanhemmista lapsiin ja nuoriin, vaikka köyhyys koskettaa heidän iässään oleellisesti perheitä. Toiseksi riskiryhmien kohdalla sosiaalisten investointien merkitys jää paljolti huomioimatta, mikä näkyy muun muassa kasvatuskeskustelun poissaolona. (Neuvosto 2010.) Aiempi tutkimus tukee investoivan ja suojaavan kaksoisstrategian käyttöä inklusion onnistumiseksi, joten tässä kohtaa herää kysymys, onko lapsiperheköyhyyden torjunnassa unionin strategian asettelu täysin onnistunut (Vandenbroucke – Vleminckx 2011, 450–471).

Kertomuksen refiguraatio suuntaa kaksijakoiseen osallisuuden kuvaan naisten ennakkoluulottomasta liikkuvuudesta työelämän ja koulutusrakenneiden sisällä, mitä heidän kouluttautumisensa ja lastenhoitojärjestelynsä sosiaalisina investointeina tukevat. Köyhien lapsiperheiden ja muiden riskiryhmien osallisuuden kuva on sosiaalisen suojelun sisällä staattisempi. Kaksijakoinen osallisuuden kuva herättää kysymyksen identiteettipolitiikasta. Nähdäänkö unionin mahdollisuuksien politiikassa köyhien perheiden lapset, nuoret ja vanhemmat potentiaalina sosiaaliselle nousulle, kouluttautumiselle ja työelämälle?

Suomi – jälkiekspanstiivisen hyvinvointiyhteiskunnan perhekertomus

Työttömyys sekä tulo- ja terveyserot ovat kasvaneet Suomessa samaan aikaan, kun köyhyys- ja syrjäytymisriskissä elävien määrä on vähentynyt. Pienituloisten lasten määrä ja nuorten naisten työttömyys ovat huolestuttavasti kasvaneet 1990-luvun lamasta lähtien. Työttömyys ei yksin selitä pienituloisuutta, sillä vajaatyöllisistä 60 prosenttia on pienituloisia. Syrjäytymisen ja köyhyyden torjuntaan kohdentuvat ratkaisut tulisi kohdentaa pienituloisten kotitalouksien toimeentuloon, nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn ja osatyökykyisten työterveyteen. Kulttuuri- ja liikuntatoiminnalla ehkäistään lasten ja nuorten sosiaalisia ongelmia. Kehittämishjelmilla edistetään nuorten osallisuutta ja varhaiskasvatusta. Maahanmuuttajavanhempien koulutusta sekä lasten varhaiskasvatusta ja perusopetusta tuetaan täyden yhteiskuntaosallisuuden toteuttamiseksi.

Vuoden 2012 perhekertomuksen näköala ilmentää suomalaisen jälkiekspan-siivisen hyvinvointiyhteiskunnan haasteita. Osana regiimille ominaista tasa-arvoajattelua Suomi kantaa kertomuksessaan huolta tulo- ja terveyserojen kasvusta, vaikka köyhyys- ja syrjäytymisriskissä elävien määrä on vähentynyt. Huolipuhe kohdentuu myös pienten lasten perheiden köyhyyden kasvuun 1990-luvun laman jälkeen ja vastaavasti nuorten naisten työttömyyden kasvuun. (NRP Finland 2012.) Nämä kuvaukset kertovat kaikkiaan vanhojen sosiaalisten riskien noususta suomalaisessa yhteiskunnassa, kun taas esimerkiksi investointi varhaiskasvatukseen kertoo puuttumisesta uusiin sosiaaliin riskeihin (Vandenbroucke – Vleminckx 2011, 452; Bonoli 2006, 5–7).

Kuten unioni Suomen perhekertomuksen näköala kääntää paljolti huomion pois köyhien lapsiperheiden vanhempien tilanteesta. Esitystavassa on käytetty myös kiertoilmauksia, kun puhutaan pienituloisten lasten määrän kasvusta. Kertomuksessa ei edelleenkään mainita mitään yksinhuoltajaperheistä, vaikka niiden osuus oli noin 20,5 prosenttia (2012) kaikista lapsiperheistä (Tilastokeskus a). Lasten ja nuorten sosiaalisten ongelmien ehkäisy kulttuuri- ja liikuntatoiminnalla kertoo hyvinvointiyhteiskunnan syrjäytymisen haasteista 2010-luvun Suomessa. (NRP Finland 2012.) Puhuttaessa lasten ja nuorten syrjäytymisestä puhutaan myös tietynlaisesta syrjäytymisilmästä perheiden sisällä. Kaksoisstrategian onnistumisen kannalta olisi syytä kääntää huomio perheen vanhempien tilanteisiin. Suomen kertomuksessa tapahtuu myös näköalan laajentuminen kohderyhmittäin. Maahanmuuttajien sosiaaliset investoinnit kohdentuvat sekä vanhempien koulutukseen että lasten varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen täyden yhteiskuntaosallisuuden toteutumiseksi. (NRP Finland 2012.)

Suomen kansallinen ohjelma viittaa sosiaaliraportin toimintalinjauksiin, jotka osoittavat ratkaisujen näkökulmien vaihtumista kohderyhmittäin, mikä näkyy sosiaalisten ryhmien kohdalla erilaisina osallisuuspolitiikan painotuksina. Pienituloiset taloudet tarvitsevat sosiaalista toimeentulosuojaa, kun samassa yhteydessä puhutaan nuorten syrjäytymisen torjumisesta. Osatyökykyiset ja työttömyyseläkkeelle siirtyvät sen sijaan tarvitsevat tukea työllistymiseen ja työterveyteen. Pienituloisten talouksien kohdalla painottuu sosiaaliturvan merkitys, kun taas lasten ja nuorten syrjäytymisen torjunnassa tukeudutaan sosiaalisten investointien ja perheen sosiaaliturvan suojelun kaksoisstrategiaan. (NRP Finland 2012.)

Suomen kertomuksella on kuitenkin edelleen tarvetta osoittaa suomalaisen hyvinvointiyhteiskuntajärjestelmän toimivuus, vaikka se ei edusta vuoden 1998 toimintasuunnitelman kaltaista suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan esimerkkikertomusta. Tasa-arvotematikan puuttumisesta huolimatta kertomus ilmentää omalle regiimille ominaista tasa-arvo- ja perhepolitiikkaa. Tämä ilmenee myös myönteisenä suhtautumisena hoitovapaalla oleviin. 20 000 perhevapaalla olevaa henkilöä kuuluu vajaatyöllisiin, jotka eivät ole pienituloisia tai heitä on vaikea työllistää. (NRP Finland 2012.) Toisin sanoen yhteiskunta ei odotakaan heidän työllistyvän tuona aikana, ja myönteistä

suhtautumista tuetaan viittaamalla isyysvapaiden pidennyksiin. Samalla kertomus osoittaa, kuinka perhe ja hyvinvointiyhteiskunnan tukijärjestelmät kykenevät tukemaan ei-pienituloisten vajaatyöllisten toimeentuloa.

Refiguraatiolla luodaan todellisuuden kuvaa suomalaisesta hyvinvointiyhteiskuntamallista, joka edelleen kykenee tukemaan kasvatusta, perhe-elämää ja toimeentuloa. Toisaalta jotain suomalaisen hyvinvointivaltion suuren kertomuksen esiyymmärryksessä on muuttunut. Muutos ilmenee jälkiekspansivisen hyvinvointiyhteiskunnan uudenaikaisina haasteina kuten tulo- ja terveyserojen sekä lapsiköyhyyden kasvuna. Kertomus pyrkii kuitenkin vakuuttamaan suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan toimintakyvystä tukea pienituloisten talouksien toimeentuloa, kohdata uusia sosiaalisia riskejä investoimalla kasvatukseen ja koulutukseen sekä torjumalla lasten ja nuorten sosiaalista syrjäytymistä.

Iso-Britannia – kertomus köyhien lapsiperheiden sosiaalisesta noususta

Köyhyys ja pienituloisuus koskettavat merkittävästi lapsiperheitä. Maassa asuu liki neljä miljoonaa työttöntä perhettä, joissa asuu 1,8 miljoonaa lasta. Sosiaalireformeissa ei ole kyse ainoastaan etujen jakamisesta, vaan niillä pyritään tarttumaan sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ajatuksella köyhyyden juuritekoihin. Toisen mahdollisuuden yhteiskunta ei jätä epäedullisessa asemassa olevia nykyiseen tilaan. Reformit tähtäävät lapsiperheköyhyyden ratkaisemiseen, mikä merkitsee periytyvän syrjäytymisen katkaisemista. Tämä merkitsee lasten perusvalmiuksien tukemista ja aikuisten vanhemmuustaitojen kehittämistä. Hallitus uskoo, että työ on paras tie ulos köyhyydestä niille, jotka siihen kykenevät. Yksinhuoltajia tuetaan varhaisella pääsyllä työllistäviin ohjelmiin ja siirtymistä ei-aktiivisten tukien piiristä työelämään. Lisäksi yhtenäisen tukijärjestelmän avulla 900 000 henkilöä siirtyy pois köyhyys- ja syrjäytysriskin piiristä.

Ison-Britannian perhekertomus muodostaa jatko-osan hyvinvointijärjestelmän modernisaatiolle, jossa työllistyminen toimii työttömien perheiden toimeentulon ydinratkaisuna. Kertomuksessa puututaan Suomea painokkaammin perheiden työttömyys- ja toimeentulokysymykseen. Ison-Britannian perheitä koskettava työttömyys on mittavaa luokkaa, sillä se koskettaa liki neljää miljoonaa perhettä ja 1,8 miljoonaa lasta. Unioni on nostanut arviossaan työttömät taloudet kansallisen kasvun esteeksi, koska nämä perheet, mukaan lukien yksinhuoltajat, ovat epäaktiivisia työmarkkinoilla lastenhoidon takia. (NRP UK 2012.)

Osana modernisaatioajattelua kertomus juontaa työttömien perheiden työttömyyden ongelman edelleen kannustimien puuttumiseen. Cameronin konservatiivihallitus hakee ratkaisua hyvinvointijärjestelmän toimintakulttuurin muutoksesta, joka on osoittautunut pitkäkestoiseksi prosessiksi. Temaattinen analyysi osoitti, että Iso-Britannia kohdistaa 2020-strategiassa

etuusriippuvuuspuheen lähinnä työttömiin perheisiin. Lisäksi kertomus muodostaa yksinhuoltajasta sosiaalisen ongelmakategorian, mikä ilmenee toiminnan keinoissa sosiaalisena luottamuspulana, koska yksinhuoltajia tulee erikseen sosiaalista jättämään ei-aktivoivat tuet. Toisaalta toiminnan keinoissa lastenhoidon tukilisä toimii kannustimena perheiden vanhempien työllistymiseen, jolloin kynnys työllistymiseen ei riipu ainoastaan motivaatiosta, vaan myös työn ja lapsiperheiden toimeentulotuen yhteensovittamisesta. (NRP UK 2012.)

Ison-Britannian kertomuksen näköalan laajeneminen ilmenee sosiaalisissa reformeissa, joilla pyritään lapsiperheköyhyyden pysyvään ratkaisuun. Laajat sosiaalireformit myös osoittavat, kuinka modernisaation kannustinpolitiikka on kohdannut omat rajansa. Kertomuksessa ilmenee strategisia painotuseroja unioniin ja Suomeen nähden. Unioni painottaa pienituloisten riskiryhmien sosiaaliturvan varmistamista, kun taas Suomi sen ohella kohdentaa sosiaalisia investointeja lasten varhaiskasvatukseen sekä lasten ja nuorten syrjäytymistä ehkäisevään toimintaan. Ison-Britannia pyrkii sosiaalireformeilla lapsiperheköyhyyden pysyvään ratkaisuun ja katkaisemaan periytyvän syrjäytymisen. Laajoissa reformeissa korostuvat sosiaaliset investoinnit, jotka ilmenevät lasten perusvalmiuksien ja vanhempien taitojen nostamisena. Kasvatusreformilla tuetaan lasten ja nuorten perusvalmiuksia lisäämällä maksutonta koulunkäyntimahdollisuutta ja julkisella rahoituksella tuettujen koulujen määrää. (NRP UK 2012.) Uudistukset pyrkivät vanhempien ja varsinkin lasten elämänkulun kokonaisvaltaisempaan muutokseen.

Iso-Britannia sitoo syrjäytymisen ja köyhyyden perusongelman työttömyyteen, mikä vastaavasti johtaa inkluusiopolitiikan fokuksen työllistymiseen. Lapsiköyhyyttä koskevan kertomuksen slogan ”työ on paras tie köyhyydestä” osoittaa, kuinka kertomuksen juoni suuntaa toimeentuloköyhyyden ratkaisuun aikuistuneen ja kouluttautuneen työllistymisellä. Perhekertomuksen laajempi sosiaalisten ongelmien näköala ilmenee toiminallisesti pitkäkestoisempaa prosessina, joka käsittää koko lapsen ja nuoren kehittymiskaareen aikuisuuteen ja kouluttautumiseen. Lisäksi yhtenäisellä tukijärjestelmällä siirretään köyhyysriskin piiristä lähes miljoona ihmistä, joista runsas kolmannes on lapsia. Hyvinvointijärjestelmän modernisaatio sen sijaan tähtää taas suorempaan ratkaisumalliin, jossa työllistyminen ratkaistaan kannustinpolitiikalla. (NRP UK 2012.) Näin ollen perhekertomuksen refiguraatio ei siis palaa täysin hyvinvointivaltion modernisaation ideologiisiin perusteisiin. Kysymys ei ole siis yksin työllistymisellä ja kannustinpolitiikalla ratkaisevasta lapsiperheiden köyhyysongelmasta, vaan se tarvitsee tuekseen sekä pitkäntähtäimen sosiaalisia investointeja että sosiaaliturvan tukea.

9.2.3 Koulutuksen ja työn kertomukset

Unioni – mahdollisuuksien ja riskien jakamisen kertomus

2020-strategia perustuu aktiivisen osallisuuden ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ajatuksiin. Työllistettävyyden edellyttää riittävää tietotaitoa sekä innovaatioiden ja yritystoiminnan kehittämistä, jossa pk-yrityksillä on edelleen keskeinen rooli. Aktiivisen osallisuuden toteutuminen merkitsee sitä, että mahdollisuuksia pidetään koko ajan yllä, millä vähennetään sosiaalista syrjäytymistä ja köyhtymistä. Aktiivisen osallisuuden tukeminen edellyttää myös työssä käyvien köyhyyden torjuntaa ja suojelua työelämän siirtymissä. Lisäksi laillisten maahanmuuttajien parempaan integrointiin tulisi kiinnittää huomiota samalla, kun laitonta työtä tulee torjua.

Unionin kertomus pohjaa edelleen mahdollisuuksien politiikkaan ja sosiaaliin investointeihin työvoiman kouluttautumisen, liikkuvuuden ja työllistymisen edistämiseksi. 2020-strategia jatkaa vuoden 1998 strategian työllistettävyyden ja yrittäjyyskulttuurin edistämistä. Älykkään kasvun prioriteetti tähtää työvoiman osaamispotentiaalin, koulutusjärjestelmän sekä tiede- ja tutkimustoiminnan kehittämiseen. Samoin unioni näkee pk-yritystoiminnalla olevan erityiset mahdollisuudet innovaatioissa. (Komissio 2010; Eurooppa-neuvosto 2010a; Neuvosto 2010.) Kertomuksen esiyymmärrys kiinnittyy markkinatalouden arvopohjaan, joka ilmenee talouden ja työllisyyden kasvun ensisijaisuutena. Näin ollen osallisuuden kasvun uskotaan toteutuvan korkean työllisyyden talouden edistämässä.

Kertomuksen näköala on kohdistunut myös rakennemuutoksesta aiheutuvien jakojen sovitteluun. 2020-strategiassa pyritään myös tukemaan niitä ikääntyneitä, jotka ovat jääneet vähemmän koulutuksen vuoksi epäedullisempaan asemaan. Riskien kollektiivisempi jakaminen ilmenee myös siinä, että koulunkäynnin keskeyttämisen vähentäminen on nostettu 2020-strategian yhdeksi päätavoitteeksi. Perusvalmiuksien hankkiminen on nyt laajennettu jokaiselle koulutustasolle kouluelämästä aikuisten jatkokoulutukseen saakka. (Komissio 2010; Neuvosto 2010.) Unioni ottaa myös nyt paremmin muutosprosessissa huomioon elinkeinorakenteiden jakohaasteet. Tutkimus- ja kehitystoiminnalla tuetaan sekä kehittyviä sektoreita että perinteisiä aloja kuten maataloutta. Palvelutalouden kehittämistä voidaan näin toteuttaa laajemmin eri sektoreilla, joissa kasvu- ja työllisyysmahdollisuudet ovat uusissa tuotteissa ja palveluissa. (Komissio 2010; Eurooppa-neuvosto 2010a; Neuvosto 2010.)

Unioni puuttuu kertomuksessaan edelleen työelämän rakenteiden jakoihin ja työvoiman liikkuvuuteen liittyviin riskeihin. Vaikka aktiivisen osallisuuden malli on saanut ideologisia vaikutteita uusliberalismista, niin kysymys ei ole kuitenkaan ainoastaan yksilövastuuta ja itsenäisyyttä korostavasta osallisuudesta. Laajempi sosiaalipoliittinen näkökulma ilmenee erityisesti

2020-strategian investoivan ja suojaavan hyvinvointiyhteiskunnan kertomuksessa, jossa sosiaaliturvajärjestelmän uudistaminen ja palvelujen varmistaminen tukevat sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja aktiivista osallisuutta. Kertomuksen pääfokus on siinä, että aktiivinen osallisuus edellyttää työvoiman liikkumisriskien suojaamiseksi lisäksi nyt myös työssä käyvien köyhyyden torjuntaa ja toimeentulon tukemista. Lisäksi unioni vastuuttaa kollektiivisemmin julkiset tahot, kuten työvoimapalvelut, aktiiviseen toimintaan, jossa tuottavuus toimii arvioinnin kriteerinä aktivoivan toiminnan tuloksille. (Eurooppa-neuvosto 2010a; Komissio 2010; Neuvosto 2010.)

Unioni konfiguroi kertomuksessaan osallisuuden toteutumista myös sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ajatuksella, joka ottaa huomioon keskinäisten lojaliteettien merkitykset. Kertomus tähtää osana yhteiskuntien yhtenäisyyden tavoittelua maahanmuuttajien parempaan integraatioon, jolla selkeästi viitataan aktiiviseen osallisuuteen, kouluttautumiseen ja työllistymiseen. (Komissio 2010; Neuvosto 2010.) Työstatus on näin ollen merkittävä vedenjakaaja unionin maahanmuuttopolitiikassa, jota teoreettisessa keskustelussa on kritisoitu myös protektionistiseksi (Lister 1997, 46–47).

Kertomuksen refiguraatio luo aktiivisen osallisuuden kuvaa, joka ensisijaisesti rakentuu mahdollisuuksiin ja sosiaaliin investointeihin. Laajempi kuva näkyy siinä, että aktiivisen osallisuuden ylläpitäminen edellyttää nyt painokkaammin sosiaalisten riskien jakamista ja sosiaaliturvajärjestelmää (Neuvosto 2010). Yhtäältä malli perustuu yksilön vastuunottoon ja kykyyn ennakoita muutoksia, jolloin yksilö on myös jakamassa sosiaalisia riskejä. Refiguraation todellisuuden kuva ei vastaa tilaa, jossa yhteiskunta ei kykenisi ennakoimaan vakiintuneilla toiminnoilla yksilön elämäntulkua (Saastamoinen 2010, 233–238). Unionin osallistavalta yhteiskunnalta odotetaan selkeästi olevan sekä kykyä että vastuuta sosiaaliturvan järjestämiseen yksilön työelämän siirtymä- ja riskitilanteissa.

Suomi – Työvoiman täysimääräinen hyödyntäminen ratkaisukertomuksena

Kestävä talous edellyttää väestön ikääntyessä aktiivista työllisyyspolitiikkaa ja työvoiman täysimääräistä hyödyntämistä. Käytännössä tämä merkitsee työurien pidentämistä molemmista päistä. 2030 mennessä vieraskielisten määrän kuitenkin arvellaan kasvavan noin puoleen miljoonaa. Kestävän talouskasvun sekä kilpailukyvyyn ylläpitämisen myötä hallitus sitoutuu tutkimus- ja kehitysrahoitukseen. Pk-yritysten toimintaedellytyksiä tulee edelleen parantaa. Suomen kansallinen tahto on vähentää nuorten työttömyyttä ja syrjäytymistä. Nuorisotakuulla pyritään saamaan kolmen kuukauden sisällä jokaiselle työttömälle nuorelle työ, koulutus- tai harjoittelupaikka.

Suomi kehystää kertomuksen kestäväen talouden ajatukseen, hyvinvointiyhteiskunnan toimintakyvyn ylläpitämiseen ja riittävän työvoiman varmistamiseen. Kertomus toistaa näin esiyttäryksestä nousevaa suurta kertomusta, jossa suomalaista työllisyyspolitiikkaa on muovattu yhdessä hyvinvointivaltion kehittymisen kanssa (Kasvio 1994, 229–231). Tämä ilmenee selkeästi kertomuksen konfiguraatiossa, joka sitoo hyvinvointiyhteiskunnan toimintaedellytykset ja korkean työllisyystason yhteen. Ajallisessa viittauksessa palataan edelleen 1980-luvun laajan hyvinvointivaltiokauden työllisyystasoon, joka toimii edelleen vertailukriteerinä nykyiselle kehitykselle. (NRP Finland 2012.)

Riittävä työvoima ja väestön ikääntyminen ovat muodostuneet suomalaisen työllisyyspolitiikan ja hyvinvointiyhteiskunnan toimintakyvyn kesto- haasteiksi. Toisin kuin vuoden 1998 strategian kohdalla ikääntyneen väestön työllisyys on ainoana ryhmänä noussut. Heidän paremman koulutuksensa ja terveytensä myötä ikään, koulutukseen ja työllistymiseen liittyvissä jaoissa on tapahtunut selkeä muutos. Tästä huolimatta kertomuksessa kannetaan huolta riittävästä työvoimasta, ja se johtaa työvoiman täysimääräisen hyödyntämisen ratkaisuun. Tämä merkitsee konkreettisena keinona työurien pidentämistä eli nuorten valmistumisen jouduttamista ja eläkeikäkynnyksen nostamista. Toiminnan keinoissa pyritään tehostamaan nuorten elämäkulun ohjaamista valmistumisen nopeuttamiseksi sekä pidentämään ikääntyneiden työuria kannustimilla ja sanktioilla. Koulutetun työvoiman lisäksi Suomi panostaa tutkimus- ja kehitystoimintaan kilpailukyvyn ja kestäväen talouden ylläpitämiseksi. (NRP Finland 2012.) Kertomus jättää avoimen kysymyksen työvoiman täysimääräisestä hyödyntämisestä, koska työurien pidentäminen koskee vain osaa työikäisestä väestöstä, valmistuvia nuoria ja eläkekynnyksellä olevia ikääntyneitä työntekijöitä.

Nuoriin kohdistuvat politiikan keinot osoittavat, kuinka uusliberalistiset yksilövastuuta korostavat osallisuuskäsitykset ovat vakiintuneet suomalaisen nuorisotyöllisyyspolitiikkaan. Vaikka Suomi kantaa kollektiivista vastuuta nuorten työllistymisestä ja nuorisotakuussa julkisen sektorin toimijuus on vahva, niin nuorten yhteiskuntaosallisuus on ehdollistettu nuorisotakuu- ajattelussa koulutukseen ja työllistymiseen, mikä heikentää heidän oikeusperustaista sosiaalista kansalaisuuttaan (Valtiovarainministeriö 2013). Jonkinlaista hyvinvointiyhteiskuntakuplan puhkeamista osoittaa se, että Suomi kantaa nyt huolta toisen asteen koulutuksen keskeyttämisestä. Peruskoulutuksen opetuksen korkeaa tasoa ja koulusta saatuja perusvalmiuksia ei myöskään enää pidetä täysin aksioimana, vaan niihin puututaan muun muassa opetusta tukevilla luku- ja kirjoitusohjelmilla. (NRP Finland 2012.)

Suomen kertomuksen näköala kansallisesti ratkaistavasta työllisyyspolitiikasta sisältää uuden haasteellisen ulottuvuuden maahanmuuttajien paremmasta integraatiosta. Tässä yhteydessä on myös huomattava, että maahanmuuttajien työttömyys nähdään unionin kansallisessa arvioissa yhtenä kasvun esteenä, ja heidän parempi integraationsa on unionin asettama tavoite. Suomen kertomus kuvaa osallisuuden ideaalia, joka merkitsee Suomessa

asuvien vieraskielisten täyttää osallisuutta yhteiskuntaan ja työelämään. (NRP Finland 2012.) Suomalaiseen yhteiskuntaan sosiaalistaminen merkitsee asiayhteydessään aktiivista kansalaisuutta ja osallisuutta työtä tekevään yhteiskuntaan. Perhekertomus osoittaa, että kysymys on maahanmuuttajavanhempien kouluttautumisen ohella myös koko perheen integroimisesta, jota tuetaan lasten varhaiskasvatuksella ja koulunkäynnillä.

Kertomuksen tulevaisuuteen suuntautuva refiguraatio purkaa esiyymmäryksestä nousevaa käsitystä kansallisin resurssein ratkaisevasta työllisyyspolitiikasta. Kertomus pyrkii osoittamaan, että koulutetusta työvoimasta ja sen täysimääräisestä käyttöön otosta huolimatta väestön ikääntyminen johtaa tilanteeseen, jota ei voida täysin ratkaista ilman ulkomailta tullutta työvoimaa. 500 000 vieraskielistä vuoteen 2030 mennessä merkitsee oletetusti myös heidän parempaa integraatiotaan eli mittavaa työperustaista maahanmuuttoa. (NRP Finland 2012.)

Iso-Britannia – nuorten eri kykymaailmoiden kertomus

Euroopan talouskriisi nosti työttömyyden ennätyskorkealle. Työttömyys kosketti etenkin nuoria. Hallitus on sitoutunut nuoriin, sillä aiemmissa virheissä sukupolvia on menetetty työttömyyteen ja syrjäytymiseen. Työllistettävyyttä edellyttää ammattitaitoa ja koulutusta. Perusvalmiuksien hankkimiseksi koulujen opetustasoa tulee nostaa ja valtion rahoittamien maksuttomien koulujen määrää lisätä. Nuorisosopimuksella tuetaan haavoittuvimpia 16–17-vuotiaita sitoutumaan uudelleen eri koulutusvaihtoehtoihin. Reiluuden politiikka merkitsee korkeakoululukukausimaksujen lainoittamista ja takaisinmaksua riittävillä ansiotuloilla. Taloustahojen tulisi ymmärtää panostaa korkeakouluihin, jotka tuottavat kyvykkäitä ja hyvin koulutettuja yrityksille ja palveluille. Huippututkimuskeskukset tukevat teknologian kaupallistamista globaaleihin markkinamahdollisuuksiin, joista kyvykäs työvoima hyötyy.

Ison-Britannian kertomus viittaa ajassa taaksepäin Euroopan talouskriisin aiheuttamaan korkeaan työttömyyteen, joka vaikutti erityisesti nuoriin. Kertomus siirtää näin vastuuta tapahtuneesta ulkotahoille. Suomen tavoin Iso-Britannia sitoutuu vahvasti nuorten työllistymiseen ja syrjäytymisen vähentämiseen. Työttömyys ei uhkaa ainoastaan etäännyttää työmarkkinoilta, vaan siihen liittyy muita yhteiskuntaelämästä etäännyttäviä sosiaalisia ongelmia. Kertomuksen juonen aikaviittaus vahvistaa tätä ajatusta palatessaan menneeseen epäonnistuneeseen politiikkaan, joka johti sukupolvien periytyvään syrjäytymiseen, jota halutaan nyt välttää. (NRP UK 2012.) Tämä laajempi sosiaalisten haasteiden näkökulma luo työn ja koulutuksen kertomukselle avauksen.

Ison-Britannian nuorisotyöllisyyspolitiikka perustuu elämän lähtökohtien parantamiseen ja sosiaalisiin investointeihin. Nuoriin kohdentuvissa toimin-

takeinoissa puututaan myös työttömien tilanteeseen. Tämä laajempi näköala ilmenee erityisesti perhekertomuksessa, joka osoittaa Ison-Britannian pyrkimyksen katkaista lapsiköyhyys ja periytyvä syrjäytyminen. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi lisätään maksutonta koulunkäyntiä ja julkisin varoin rahoitettujen koulujen määrää. Iso-Britannia myös edelleen tähtää koulujen opetuksen laadun parantamiseen perusvalmiuksien nostamiseksi. Nuorten koulutuspolkuun liittyviä haasteita ratkaistaan myös sitouttamalla nuoria uudelleen koulutukseen ja tarjoamalla vaihtoehtomalleja kuten oppisopimustyyppinen koulutus ja työelämässä tapahtuva valmennus. (NRP UK 2012.)

Ison-Britannian sosiaalisiin investointeihin perustuvan työllisyyspolitiikan kokonaistavoite on hyvin koulutettu työvoima. Kertomuksen juoni etenee perusvalmiuksien ja parempien lähtövalmiuksien kehittämisestä nuorten työmarkkinoiden haasteita vastaavan ammattiosaamisen hankkimiseen. Iso-Britannia suuntaa tietotaitoyhteiskunnan toteutumiseen globaalien kilpailukyyn edellytyksenä. Tulevaisuuteen suuntaamisessa nuoria rohkaistaan olemaan luottavia sen suhteen, että ammattikyvyt tulevat siirtämään heidät työelämään. (NRP UK 2012.) Kertomus antaa kuvan siitä, että tietty epävarmuus on kasvanut nuorten luottamuksessa sijoittua työelämään.

Kertomuksen keskeisessä juonilinjassa Ison-Britannian investointipoliittikka rakentaa kilpailukyyn kovan ytimen huippuosaamiseen ja -tutkimukseen. Cameronin hallituksen reiluuden politiikka antaa opiskelijan oman lainoituksen myötä opiskelukykyyden perustuvan mahdollisuuden korkeakouluopintoihin. Kertomus myös herättää talussektorien huomiota huippuosaamisen ja -tutkimuksen potentiaaliin. (NRP UK 2012.) Kertomuksen refiguraatio suuntaa kokonaiskuvaan, jossa riittävät lähtö- ja perusvalmiudet sekä ammattitaito siirtävät nuoret työelämään. Investointi huippuosaamisen kovaan ytimeen on kuitenkin se avaintekijä, jolla ratkaisevasti vahvistetaan Ison-Britannian kilpailukykyä ja globaalia talusasemaa.

9.3 PÄÄTELMÄT

Unionin vuoden 1998 työllisyysstrategian kertomusta toisenlaisesta hyvinvointiyhteiskunnasta voidaan pitää merkinä sosiaalireformista, joka on historiallisesti liittynyt pyrkimys hyvän yhteiskunnan määrittämiseen (Esping-Andersen 2002a). Korkeaan työllisyyteen perustuva Euroopan yhteiskuntien yhtenäisyys rakentaa aktiivisen osallisuuden mallia. Unionin kertomuksen refiguraatiossa ei ole kuitenkaan kyse täysin toisenlaisesta hyvinvointiyhteiskuntamallista, vaan pyrkimyksestä haastaa eurooppalaisia regiimejä aluekohtaiseen konvergoitumiseen etujen ja verotuksen keventämisen, perusvalmiuksien parantumisen sekä työvoiman liikkuvuuden ja toimeentulon suojaamisen osalta.

Suomi ja Iso-Britannia pyrkivät vastaamaan osana hyvinvointiyhteiskuntamallin merkityskamppailua uuden toimintaympäristön haasteisiin omista regiimeistään käsin. Aikaviittaukset hyvinvointivaltion korkean työllisyyden päiviin osoittavat, kuinka molemmat valtiot muokkaavat samanlaisesta poliittisesta traditiosta käsin toisistaan poikkeavaa regiimimallia. Suomi pyrkii korkean työllisyyden tavoittelulla rakentamaan jatkumoa, jossa työllisyyspolitiikkaa on kehitetty yhdessä hyvinvointivaltion kanssa. Julkisen sektorin vahva toimintarooli ja julkisten palveluiden ylläpitäminen rakentavat osaltaan sosiaalista kansalaisuutta. EMU-kauteen sopeutumisen myötä työllisyyspolitiikka tulee enenevässä määrin osaksi myös talouspolitiikkaa, mikä merkitsee aktiivisen osallisuuden vahvistumista. Yhteiskuntamallista käytävästä merkityskamppailusta kertoo myös se, kuinka kertomuksella konstruoidaan muutokseen sopeutunutta suomalaista tietoyhteiskuntaa. Ison-Britannian kertomuksen juonella ei sen sijaan suunnata hyvinvointivaltion reformaatioon. Korkean työllisyysjakson viittauksilla haetaan perusteita hyvinvointivaltion modernisaatiolle ja toimintakulttuuriin muutokselle, jossa palkkatyö on toimeentulon ja osallisuuden malli.

Eurooppa 2020 -strategian hyvinvointivaltiokertomukset osoittavat, kuinka unionin sosiaalisia investointeja ajava mahdollisuuksien politiikka on kohdannut myös omat rajansa. Euroopan taluskriisi osaltaan johti sosiaalisten investointien ja sosiaaliturvan kaksoisstrategian vahvistumiseen. Hyvinvointiyhteiskuntamallin merkityskamppailua osoittaa edelleen se, että 2020-strategia edustaa unionin visiota sosiaalisesta markkinataloudesta. Sosiaalisen investoinnin prioriteetti näkyy koulutuksen, tieteen, tutkimuksen ja yritystoiminnan edistämisenä. Unionin uusi ideologinen painotus näkyy kertomuksessa siinä, että sosiaaliturvaverkon ja palveluiden varmistamisen ajatellaan itsessään tukevan sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja aktiivista osallisuutta. Toisaalta, näköalan vaihtumista taas osoittaa työllisyydellä ratkaistava köyhyys- ja syrjäytymisongelma, mikä kaventaa unionin inkluusiopolitiikan fokusta työmarkkinoihin ja vahvistaa aktiivisen kansalaisuuden osallisuuden mallia.

Suomi pyrkii vuoden 2012 kertomuksellaan ylläpitämään hyvinvointiyhteiskunnan perusrakenteita kestäväen talouden, riittävän työvoiman ja korkean työllisyyden avulla, mikä osaltaan osoittaa pyrkimystä jatkaa omaa hyvinvointivaltioperinnettä. Toisaalta kertomus juontaa perusteet hyvinvointiyhteiskunnan rajoittamiseen globalisaation kilpailusta ja tuottavuuden kriteereistä käsin. Tämä tutkimushavainto tukee aiempaa kotimaista tutkimusta, jossa hyvinvointiyhteiskuntaa ei ole lähdetty rajoittamaan vain välttämättömyydestä, vaan myös globalisaation ja poliittisten ideologioiden vaikutuksesta (Julkunen 2003). Hyvinvointiyhteiskunnan toimintakyvyn kapenemisen skenaario merkitsee myös sosiaalisen kansalaisuuden osallisuuden mallin osittaista heikkenemistä.

Ison-Britannian kertomus puolestaan jatkaa hyvinvointijärjestelmän modernisaatiota, joka osaltaan osoittaa poliittisten traditioiden muuttuvan hitaammin kuin yhden hallituksen poliittinen agenda. Ison-Britannian ker-

tomus viittaa Euroopan talouskriisiin, joka selkeästi on luonut poliittisen luottamuspuolan unionia kohtaan. Modernisaatio merkitsee myös pyrkimystä ajaa voimakkaammin oman maan etua ja kilpailuasemaa unionin sijaan. Etu- ja veroreformin kannustinpolitiikka merkitsee aktiivisen työkansalaisuuden mallin vahvistumista entuudestaan, joskin yhtenäinen tukijärjestelmä nostaa perheiden toimeentuloa, tukee matalapalkkaisten toimeentuloa ja vähentää köyhyysriskiä. (Liitetaulukot 8 A–B.)

Unioni tavoittelee vuoden 1998 strategian yhtäläisten mahdollisuuksien perhekertomuksella erityisesti naisten työllisyysasteen nostamista. Kertomuksen käytännön ratkaisumallit painottuvat työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen. Unionin työvoiman liikkuvuutta edistävä mahdollisuuksien politiikka kohtaa tässä kohtaa rajansa, koska kerronta ei jatku käytännön ratkaisumalleihin työelämän segregaatioon liittyvissä kysymyksissä. Suomen hyvinvointiyhteiskuntamallin puolustus ilmenee regiimille ominaisena konkreettisen tasa-arvon korostamisena perhe-elämän sisällä ja käytännön ratkaisumallien esittämisenä koulutus- ja työelämän segregaatian vähentämiseksi. Kuten unioni Iso-Britannia tukee mahdollisuuksien tasa-arvon kertomuksellaan naisten työllisyyden nostamista ja puuttuu työelämän stereotyyppioihin lähinnä periaatteellisella tasolla. Kertomuksen retorikalla tuetaan suoraan naisen perinteistä paikkaa perheessä ja työn myötä yhteiskunnassa, jolloin perheroolit jäävät voimaan.

Unionin 2020-strategian perhekertomus jatkaa naisten työllisyyden parantamista osana työvoiman liikkuvuuden ja riittävyyden välttämättömyyttä. Sukupuolten välinen tasa-arvo on nyt nostettu koko strategian läpileikkaavaksi periaatteeksi. Kertomuksessa ei ole kuitenkaan johdettu tasa-arvon toteutumista työelämän stereotyyppien ongelman ratkaisuun. Kertomuksen horisontti eli näköala muuttuu puhuttaessa lapsiperheiden ja muiden riskiryhmien köyhyydestä, mikä muuttaa myös ratkaisevasti osallisuuden kuvaa. Köyhien lapsiperheiden osallisuus jää paikallaan pysyvämmäksi sosiaaliturvan varmistamisen sisällä. Naisten liikkuvuutta edistävää aktiivista osallisuutta tuetaan taas investoimalla koulutukseen ja lastenhoitoon.

Suomen vuoden 2012 perhekertomus ei enää sisällä vahvaa retorista suomalaisen tasa-arvo- ja perhepolitiikan puolustusta. Pohjoismainen hyvinvointiajattelu ilmenee välillisesti kertomuksen juonirakenteessa huolipuheena tulo- ja terveyserojen kasvusta sekä lisääntyvästä lapsiköyhyydestä. Jälkiekspansivisen hyvinvointiyhteiskunnan reaali maailmaa kuvaa lasten ja nuorten sosiaalisia ongelmia ehkäisevä osallistava toiminta sekä maahanmuuttajaperheiden paremman integraation tukeminen. Ison-Britannian perhekertomus osoittaa puolestaan mittavamman lapsiköyhyyden ja perheiden työttömyyden ongelman yhteiskunnassa. Lapsiköyhyyttä ja periytyvää syrjäytymistä pyritään ratkaisemaan ennen kaikkea sosiaalisilla investoinneilla. Toisaalta perhemallien välisiä jakoja osoittaa se, että yksinhuoltajien työllistymistä ratkaistaan modernisaation kannustinpolitiikalla, jolloin kysymys resursseista jää taka-alalle. Suomen kertomuksen perhemallien väli-

nen jakopolitiikka ilmenee yksinhuoltajien ohittamisena kokonaan, vaikka 2020-strategiassa tartutaan lapsiköyhyyteen. (Liitetaulukot 8 C–D.)

Vuoden 1998 unionin koulutuksen ja työn kertomus johtaa työllisyyden ja yritystoiminnan kasvumahdollisuudet yhteiskunnan toimintakulttuurin muutoksesta. Työllistettävyyden kulttuurin omaksumisessa on kyse kykyjen kasvattamisen ohella toimintaympäristön lukutaidosta ja mahdollisuuksiin tartumisesta. Unioni ajaa myös yrittäjyyskulttuurilla avoimuutta tarttua mahdollisuuksiin ja innovaatioihin, joita hyvinvointiyhteiskunnan tulee myös tukea. Uuden toimintakulttuurin omaksumiseen liittyvät yhteiskunta-aidot eivät jakaannu yhtäläisesti. Näin mahdollisuuksien politiikka ja sosiaaliset investoinnit ovat kohdanneet omat rajansa myös reaali mahdollisuuksien suhteen.

Suomi sitoo koulutuksen ja työn kertomuksen omaan kansalliseen kontekstiinsa, jossa 1990-luvun laman myötä työttömyyden rakenneongelmat ovat vaikeutuneet. Näin kertomuksella pyritään antamaan selitys nykyiselle saranavaiheelle, jossa maaseudulta teollisuuden piiriin siirtynyttä ikääntynyttä ja vähemmän koulutettua väestöä on kohdannut pysyvä korkea työttömyys. Tämä ongelmanasettelu antaa perusteet nuorten ja pitkäaikaistyöttömien normatiiviseen ohjaamiseen kouluttautumiseen ja työllistymiseen. Refiguraatio kuvaa siirtymävaiheen jälkeistä ratkaisua, jolloin pysyvät työsuhteet palautuvat koulutetulle väestölle ja rakenteellisen murroksen jatkokertomus saa päätöksen. Ison-Britannian kertomus hakee vastauksia pitkäaikaistyöttömyyteen myös hyvinvointimodernisaatiosta käsin, jolloin osallisuuden mallin kova ydin perustuu ansiotyöhön. Myös nuorten ja pitkäaikaistyöttömyyden normatiivisessa ohjaamisessa painottuu koulutuksen keskeinen merkitys ja modernisaation peruspyrkimys siirtyä eduista työelämään.

Unionin koulutuksen ja työn kertomus jatkaa Eurooppa 2020 -strategiassa työllistettävyyden edistämistä sosiaalisilla investoinneilla. Unioni ottaa investointipolitiikassaan laajemmin huomioon elinkeinoelämän kehittymismahdollisuudet, jolloin tiede- ja tutkimustoiminta tukee myös perinteisiä sektoreita kuten maataloutta. Kertomus kiinnittää nyt myös tarkempaa huomiota ikääntyneiden ja vähemmän koulutettujen tilanteen parantamiseen. Unioni pyrkii myös maahanmuuttajien paremman integraation edistämällä sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseen.

Kestävän talouden, korkean työllisyysasteen ja riittävän työvoiman kehys osoittaa Suomen kertomuksen pyrkimystä rakentaa jatkoa hyvinvointivaltion ja työllisyyspolitiikan yhteiselle suurelle kertomukselle. Arvioitu puolen miljoonan vieraskielisen osuus vuoteen 2030 mennessä kertoo siitä, että riittävän työvoiman ongelmaa ei voida jatkossa ratkaista kansallisella tasolla sisäisin resurssein. Nuorisotakuu on osoitus siitä, kuinka aktiivinen yksilövastuu malli on vakiintunut suomalaisen nuorisotyöllisyyspolitiikkaan. Opintojen keskeytymisen ongelma osoittaa myös perusvalmiuksien haasteet 2010-luvun suomalaisessa koulujärjestelmässä.

Ison-Britannian kertomus puolestaan juontaa nuorisotyöttömyyden ongelman Euroopan talouskriisin seurauksiin. Esityksessä viitataan mennee-

seen epäonnistuneeseen politiikkaan, jossa on menetetty sukupolvia syrjäytymiseen. Kertomuksen juoni hakee perusteita politiikalle, joka ottaa laajemmin huomioon nuorisotyöttömyyden yhteyden perheisiin ja elämän lähtövalmiuksiin. Iso-Britannia niin ikään vahvistaa nuorten elämäntilanteen normalisointia tekemällä opiskelun pakolliseksi 18 ikävuoteen saakka. Kertomuksen näköala laajenee opintojen keskeytyksen torjumisesta osaamisen ja huippututkimuksen kovaan ytimeen, joka tulee ratkaisevasti nostamaan Ison-Britannian kilpailukykyä ja globaalia talusasemaa. (Liitetaulukot 8 E–F.)

Narratiivinen analyysi vahvistaa rakenneanalyysin havaintoja siitä, kuinka toimintaympäristön muutosta tarkasteleva hyvinvointiyhteiskunnan näköala muodostaa keskeisen orientaation osallisuuspolitiikan muodostumiselle. Hyvinvointiyhteiskuntamallista käytävä merkityskamppailu osoittaa, kuinka toimijat ovat lähestyneet globaalin kilpailun ja rakennemuutoksen haasteita omista regiimimalleistaan käsin. Lisäksi toimintakulttuurin muutostarve muodostaa toisen keskeisen näköalan uuden toimintaympäristön haasteisiin vastaamisessa. Iso-Britannia tähtää hyvinvointivaltion modernisaatioajattelussa yksilöiden käytöksen ja asenteiden muutokseen. Unioni pyrkii työllistettävyyden kulttuurin ja yrittäjyyskulttuurin omaksumisella tarttumaan uusiin mahdollisuuksiin ja innovaatioihin. Suomi puolestaan tukeutuu oman hyvinvointiyhteiskunnan sopeutumiskykyyn tietoyhteiskunnan kehittämisessä. Toisaalta Suomen vuoden 1998 perhekertomusta lukuun ottamatta toimintakulttuurin muutoksella ei ole käytännön tasolla haastettu työelämän segregatiota eikä perinteisiä perherooleja, mikä voi rajoittaa etenkin naisten yhteiskuntaosallisuutta.

Narratiivinen analyysi osoittaa näköalojen asteittaista laajenemista osallisuuden toteuttamisen suhteen, jolloin esiyymmärryksestä nouseva arvoperusta myös osin uudelleen järjestäytyy. Tämä merkitsee markkinatalous- ja hyvinvointivaltioperiaatteen välisen kompromissin uudelleen sovittelua myös tasa-arvon toteutumisen eduksi. Tämä näkyy siinä, että työllisyysstrategian tavoitteiden ajaminen edellyttää myös hyvinvointivaltion perustehtäviä aktiivisen osallisuuden, sosiaalisten investointien ja mahdollisuuden politiikan tukemiseksi. Suomen kohdalla laajempi osallisuuden tarve ilmenee skenaariossa, jossa hyvinvointiyhteiskunnan toimintakyky on kaventunut. Esiyymmärryksessä tapahtunut orientaation muutos ja osallisuuden näköalan asteittainen laajeneminen tukevat tutkimukseni perusargumenttia. Yhteiskuntaosallisuuden toteuttaminen edellyttää riittävän laajaa arvoperustaa hyvinvointivaltion perustehtävien ylläpitämiseksi hyvinvointipilareiden ja niihin liittyvien jakojen kiinteämmässä yhteensovituksessa (Kuvio 3, 2.5).

10 PÄÄTELMÄT

Tämä tutkimus osoittaa, kuinka työllisyysstrategiaprosessissa on kyse sosiaalireformin kaltaisesta pyrkimyksestä hyvän yhteiskunnan määrittämiseksi (Esping-Andersen 2002a, 1–2, 17–19). Unioni sitoo Euroopan kansalaisten ja yhteiskuntien yhtenäisyyden ajatuksen vuoden 1998 strategian ja Eurooppa 2020 -strategian kohdalla työllisyyden kasvuun. Tämä painotus haastaa perinteistä hyvinvointivaltion integraatiokäsitystä, jossa kansakunnan yhtenäisyys toteutuu oikeuteen ja tasa-arvoon perustuvan tosiasiallisen ja koko väestön kattavan yhteiskuntaosallisuuden myötä (Marshall 1964, 71–72, 84–93, 102–103; 237, 259–264, 266, 287–289). Samalla Marshallin esittämä kompromissitila tasa-arvon ja markkinatalousperiaatteiden välillä on tullut haastetuksi.

Olen tässä tutkimuksessa tarkastellut, kuinka hyvinvointivaltiotraditiosta ja sosiaalisesta kansalaisuudesta nousevaa osallisuuden arvoperustaa on rakennettu tai purettu hyvinvointipilareiden ja niihin liittyvien jakojen yhteensovittamisessa. Unionin, Suomen ja Ison-Britannian välinen hyvinvointipilareiden sovittamisen tarkastelu ja osallisuuden arvoperustan arvioiminen muodostaa vertailuasetelman tutkimuskysymyksille. Olen tutkimuskysymyksissä tarkastellut yhteiskuntaosallisuuden rakentumista hyvinvointipilareista nousevan tematiikan, toimintarakenteiden orientaation ja kertomusten sekä teoreettisen ajattelun ohjauksen avulla.

Tutkimukseni tulokset osoittavat, kuinka työllisyysstrategian tavoitteiden toteuttaminen on keskeisesti sidoksissa merkityskamppailuun soveltuvasta hyvinvointiyhteiskuntamallista, joka puolestaan ratkaisevasti jäsentää yhteiskuntaosallisuuden muodostumista. Vuoden 1998 strategian kohdalla Suomi näki pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskuntamallin toimivan siltana muutosprosessissa EU:n talous- ja rahaunionin sopeutumiseen. Iso-Britannia puolestaan katsoi työllisyyden kasvun tavoitteen edellyttävän hyvinvointivaltion modernisaatiota ja sen toimintakulttuurin muutosta työnteokoon kannustavammaksi. Suomen hyvinvointimallin puolustus ei ilmene enää 2020-strategiassa retorisesti yhtä avoimena ja voimakkaana kuin noin vuosikymmen aikaisemmin, vaan pikemminkin huolipuheena hyvinvointiyhteiskunnan toimintakyvyn säilymisestä. Iso-Britannia puolestaan jatkaa hyvinvointijärjestelmän modernisaatiota, mikä edelleen osoittaa ratkaisumallin etsimistä oman regiimimallin hallintokulttuurin ja yksilöä aktivoivan toimintakulttuurin muutoksista käsin.

Tutkimus osoittaa otsikkonsa mukaisesti yhteiskuntaosallisuuspolitiikan rajoja ja hyvinvointiyhteiskunnan mahdollisuuksia. Työllisyysstrategian keskeistä osallisuuden tavoitetta ei saavuteta yksin sosiaalisilla investoinneilla ja mahdollisuuksien politiikalla, vaan sen toteuttaminen edellyttää myös hyvinvointiyhteiskunnan ydintehtäviä. Tasa-arvon ja markkinatalouden välistä kompromissia ei ole siis neuvoteltu uudelleen vain jälkimmäisen eduksi.

Julkisen sektorin laaja toimintarooli näkyy Suomen vuoden 1998 toimintasuunnitelmassa hyvinvointiyhteiskunnan toimintakyvyn ja yhtäläisten alueellisten palveluiden varmistamisena. Julkisen sektorin vahva rooli osoittaa sitoutumista tasa-arvoon perustuvaan sosiaaliseen kansalaisuuteen (Esping-Andersen 2002a, 7). Iso-Britannia puolustaa korkeatasoisia palveluita kansalaisten tuella ja taloudellisella menestyksellä, mikä retorisesti osoittaa myös tietyn tuen antamista yhteisön jäsenyyden kokemiselle (Marshall 1964, 92–93).

Koulutuksen laadun parantamista voidaan pitää myös yhteiskuntaosallisuuden kannalta sosiaaliseen kansalaisuuteen sisältyvänä oikeutena, mikä korostaa hyvinvointivaltion perustehtävien merkitystä (Marshall 1964, 71–72, 78–82, 86–93). Tarve hyvinvointivaltion tehtävien laajentamiseen on kiinnittynyt 2020-strategiassa kasvaviin jakoihin eri väestöryhmien välillä. Suomen hyvinvointiyhteiskuntamallin ylläpitämisen puolustus ilmenee huolipuheena alue-, tulo- ja terveyserojen kasvusta. Ison-Britannian laajemmat sosiaalireformit ovat puolestaan kytköksissä työttömiin perheisiin sekä lasten ja nuorten periytyvän syrjäytymisen torjumiseen.

Työllisyysstrategian yhtäläisten mahdollisuuksien politiikassa on tapahtunut myös laajenemista, mikä näkyy osallisuuden vahvistamisena hyvinvointiyhteiskunnan peruspalveluihin. Tällä havainnolla on yhteys sosiaalipolitiikasta nousevan osallisuuden arvoperustan vahvistamiseen. Unioni korostaa 2020-strategiassa julkisten palveluiden yhtäläistä saatavuutta ja tarvetta rakentaa sosiaalista yhteenkuuluvuutta myös vahvistamalla sosiaaliturvajärjestelmää. Näissä yhteyksissä on myös huomioitava, että väestön ikääntyminen on muodostanut kasvavia jakoja, joiden sovittaminen edellyttää julkisen sektorin vahvistamista. Työllisyysstrategiaprosessin ajallisessa kehityksessä ei ole siis kyse täysin yksisuuntaisesta hyvinvointivaltiota rajoittavasta politiikasta, jossa sosiaalipolitiikan perustaa olisi vain purettu ja keskitytty sosiaalisiin investointeihin osallisuuden toteuttamiseksi. (Ashiagbor 2001, 324–330; Betzelt – Bothfeld 2011c, 257–258.)

Tämä tutkimus siis osoittaa, kuinka hyvinvointivaltioon liittyvä näköala on ollut strategiaprosessin aikana liikkeessä. Prosessissa on tapahtunut hyvinvointivaltion merkityksen ja tehtävien kannalta osa-alueittain yhtäaikaaisesti sekä laajenemista että kapenemista. Tutkimukseni osoittaa, kuinka tiettyä yhdenmukaistumista on tapahtunut kahden erilaisen konvergoitumisprosessin vaikutuksen seurauksena. Vaikka unioni ei edusta hyvinvointiregimiä, voidaan unionin ja jäsenmaiden välistä konvergoitumista arvioida ideologisenä lähestymisenä. Ensimmäisen prosessityypin luopuminen oman regimimallin ominaispiirteestä ilmenee Suomen vuoden 1998 strategiassa yksilöä vastuuttavan työllisyyspolitiikan ja vastikkeellisen tukipolitiikan omaksumisena nuorten ja pitkäaikaistyöttömien aktivoinnissa.

Toisen tyyppin konvergoituminen on havaittavissa vuoden 1998 strategian ja 2020-strategian kohdalla siinä, että Suomi pyrkii ylläpitämään tasa-arvoon perustuvaa pohjoismaista koulujärjestelmän mallia samalla, kun unioni ja Iso-Britannia pyrkivät vahvistamaan yhtäläistä koulun opetuksen

tasoa (Hussain et al. 2012, 119–142). Blairin hallituksen kaikkiin kansalaisiin kohdentuva mahdollisuuksien tasa-arvon politiikka otti vastaavasti työllistämisen kohdalla askeleen kohti konkreettista tasa-arvoa korostavaan sosiaalidemokraattiseen regiimiin (Blakemore 2003, 22–29). Konvergoitumistyyppien yhteisvaikutus ilmenee 2020-strategian kohdalla Suomen tulo- ja terveyserojen kasvuna ja tulosuojan heikkenemisenä samalla, kun unioni on pyrkinyt vahvistamaan jokaisen yhtäläisiä julkisia palveluita ja sosiaaliturvajärjestelmän toimivuutta (Hussain et al. 2012, 119–142).

Tämä tutkimus osoittaa hyvinvointiyhteiskunnan laajemman toimintaroolin tarpeen myös Eurooppa 2020 -strategiassa köyhyyden ja syrjäytymisen torjunnassa. Jos köyhyysongelman ratkaisuksi tarjotaan pelkästään työllistymistä, kaventuu osallisuuden fokus liaksi työmarkkinoihin. Laajan yhteiskuntaosallisuuden toteutuminen kuitenkin edellyttää inklusion varauksetonta tukemista kaikissa olosuhteissa (Karjalainen 2011, 241–247). Köyhyyden ja syrjäytymisen torjunnan sosiaalipoliittisten ratkaisumallien tarve ilmenee 2020-strategiassa erityisesti köyhien lapsiperheiden kohdalla. Osallisuuden arvoperustamisen vahvistaminen edellyttää siis perhe- ja hyvinvointivaltiopilareiden yhteensovittamista. Unioni pyrkiikin varmistamaan, että riskiryhmiin lukeutuvat köyhät lapsiperheet ovat sosiaaliturvan piirissä. Suomen vuoden 2012 ohjelma viittaa lisääntyneeseen lapsiköyhyyteen 1990-luvun laman jälkeen, mikä kertoo eriarvoistuvasta suomalaisesta yhteiskunnasta. Köyhyyden torjuntaan liittyvissä toimenpiteissä näkyvät sosiaalisten investointien ja tukijärjestelmän kaksoisstrategian vahvistuminen (Vandenbroucke – Vleminckx 2011, 450–471). Ison-Britannian vastaavan ohjelman kohdalla lapsiköyhyyden ja työttömien perheiden ongelmien ratkaiseminen niin ikään edellyttää yhtenäisen tukijärjestelmän ohella laajempia sosiaaliin investointeihin tähtääviä reformeja.

Yhteiskuntaosallisuutta estäviä jakoja tulee ratkaista myös perhemallien välillä. Yksinhuoltajien kategorinen ohittaminen Suomen molemmissa kansallisissa ohjelmissa ei tee kunniaa konkreettista tasa-arvoa puolustavalle suomalaiselle perhepolitiikalle. Ison-Britannian yksinhuoltajiin kohdentuva kielteinen identiteettipolitiikka ilmenee vuoden 1998 strategiassa puolestaan avoimena etuusriippuvuuden stigmatisointina, joka on kohdennettu vuoden 2012 ohjelmassa laajemmin kaikkiin työttömiin perheisiin. Ansiotyön toimeentulomallin ja kovien arvojen artikuloimisessa tulisi muistaa kuitenkin perheiden taloudellisen tuen merkitys lapsiköyhyyden ja periytyvän syrjäytymisen torjunnassa.

Strategian työllisyystavoitteen toteutuminen edellyttää perhe-elämän tasa-arvon edistämisen ohella uuden toimintakulttuurin pitkäjänteisempää työstämistä työelämän segregaatioon liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi sukupuolten välillä. Tämä merkitsee perhe- ja työelämäarakenteiden välistä työstämistä ennen kaikkea naisten yhdenvertaisen yhteiskuntaosallisuuden toteutumiseksi. Ainoastaan Suomi esittää vuoden 1998 toimintasuunnitelmassa koulutukseen ja työyhteisön kehittämiseen liittyviä konkreettisia tasa-arvoa edistäviä ratkaisumalleja. Vaikka unioni on asettanut sukupuolten vä-

lisen tasa-arvon koko Eurooppa 2020 -strategian läpileikkaavaksi periaatteeksi, Suomi ja Iso-Britannia eivät juuri ole huomioineet sen edistämistä tarkasteltavissa kansallisissa ohjelmissa. Tämä osoittaa, että pelkän poliittisen ohjelmataavoitteen asettaminen ja ratkaisun delegoiminen eivät riitä. Tasa-arvoon liittyviä ongelmia tulee konkreettisemmin haastaa poliittisena kestokysymyksenä, koska perheen ja työelämän epätasa-arvon ratkaisemisessa on kyse aikaa vievästä toimintakulttuurin muutoksesta.

Rakennemuutokseen sopeutuminen edellyttää yksilöiden aktivoimisen ja työelämän joustavoittamisen lisäksi kollektiivisia työmarkkina- ja elinkeinorakenteisiin kohdentuvia ratkaisuja. Vuoden 1998 strategia nojasi olemassa olevien rakenteiden joustokykyyn, avautuviin mahdollisuuksiin ja työvoiman liikkuvuuteen. Tällöin puututtiin osa-aikatyön ja tilapäistyön kasvun ongelmiin, jolloin näiden ammatinharjoittajien toimeentuloa ja työmarkkina-asemaa pyrittiin parantamaan. Työllisyysstrategiassa ei kuitenkaan otettu riittävän laajasti huomioon muuttuneita työmarkkina- ja elinkeinorakenteita, jolloin ratkaisumalleja ei voida rajoittaa työn organisaatiouudistuksiin. Suomi pyrki jo vuoden 1998 strategian kohdalla kehittämään myös perinteisiä elinkeinosektoreita ja toimivia työmarkkinarakenteita. Myös Iso-Britannia tukeutui korkean työttömyyden alueiden kohdalla työllisyyspoliittisten ratkaisujen ja sosiaalipoliittisten keinojen yhdistämiseen.

Hyvinvointiyhteiskunnan toimintakyvyn ylläpitäminen edellyttää myös työmarkkina- ja elinkeinorakenteiden jakojen perusteellista työstämistä. Rakennetyöttömyyden ja alueellisten työttömyyserojen merkitys korostuu Suomen vuoden 2012 ohjelmassa, koska niiden nähdään olevan sidoksissa kuntien ja hyvinvointiyhteiskunnan toimintakykyyn. Kasvavat hyvinvointimenot edellyttävät myös kuntareformien ja SOTE:n kaltaisia ratkaisumalleja. Arvioitu työperäisen maahanmuuton huomattava lisääntyminen kertoo siitä, että työurien pidentämisestä huolimatta riittävää työvoimaa ei voida tulevaisuudessa taata yksin kansallisilla resursseilla. Iso-Britannia etsii rakenteellisia ratkaisumalleja edelleen hyvinvointijärjestelmän modernisoinnista, hallinnon tehostamisesta sekä etenkin nuorten työllisyyden parantamisesta, jolloin eläkeikäkynnystä ei tulla Britanniassa nostamaan lähitulevaisuudessa. Unioni kiinnittää 2020-strategiassa aikaisempaa enemmän huomiota elinkeino- ja työmarkkinarakenteiden jakoihin, mikä näkyy muun muassa perinteisten sektorien, kuten maatalouden, mukaan ottamisena tutkimus- ja kehitystoimintaan sekä vanhentuneen ammattitaidon parantamisena. Lisäksi työntekijöiden köyhyysongelma on nostettu 2020-strategiassa haastavammaksi ongelmaksi, joka edellyttää hyvinvointiyhteiskunnan taholta toimeentulon parempaa tukemista ja turvaamista työelämän siirtymissä.

Työllisyysstrategiaprosessi osoittaa mahdollisuuksien ja sosiaalisten investointien ohella myös kasvavia jakoja koulutus- ja työmarkkinarakenteissa. Kysymys on sopeutumisesta tietoyhteiskuntaan, joka avaa uusia työpaikkoja ja mahdollisuuksia teknologia-alan palvelualoille sekä erityisesti pk-yritys-toiminnan kehittämiseksi. Suomen toimintasuunnitelmassa tämä muutos nähtiin kansallisena rakennemurrosvaiheena, jonka jälkeen työpaikkoja us-

kottiin avautuvan koulutetun työvoiman palvelualueille sopeutuneessa tietoyhteiskunnassa. Iso-Britannia niin ikään tiedosti koulutetun työvoiman haasteen oppimisen yhteiskunnassa, joka edellyttää korkeasti koulutettua työvoimaa ja yöntekijöiden jatkuvaa elinikäistä oppimista.

Tämän kehityssuunnan pohjalta on ymmärrettävää, että strategia-prosessissa nousee mahdollisuuksien ja onnistumisten ohella myös poliittisia häviäjiä ja altavastaaajia. Unioni on pyrkinyt koko työllisyysstrategia-prosessin ajan rakennemuutoksen ja työllistettävyyden kulttuurin omaksumiseen, mikä edellyttää kykyä ja joustavuutta tarttua ympärillä oleviin mahdollisuuksiin. Tällaisten yhteiskuntataitojen kohdalla ei voi puhua yksilöiden yhtäläisistä mahdollisuuksista, vaan pikemminkin kovenevasta kilpailusta koulutus- ja työmarkkinoilla.

EU nosti nuorten ja pitkäaikaistyöttömien aseman parantamisen vuoden 1998 strategian yhdeksi päätavoitteeksi, mikä myös osoitti näiden ryhmien erityisen haavoittuneisuuden rakennemuutoksen haasteissa. Suomen ja Ison-Britannian toimintasuunnitelmissa unionin linjaama uusliberalistinen yksilön vastuuttaminen koskee juuri näitä heikoimmassa työmarkkina-asetmassa olevia ryhmiä. Pohjoismaisen regiimin ominaispiirre ilmenee Suomessa yksilöllisen ohjauksen julkisen sektorin aktiivisena tukena ja passiivietuuksien saajien moralisoinnin puuttumisena. Ison-Britannian kohdalla voidaan puhua laajemmin heikommassa työmarkkina-asetmassa olevista riskiryhmistä, joihin kohdentuu yksilöä vastuuttava kovempien arvojen politiikka. Näissä yhteyksissä on molempien jäsenmaiden kohdalla kysyttävä, halutaanko nämä riskiryhmät nähdä työttömyydestä huolimatta osana laajempaa yhteiskuntaa, mikä edellyttäisi osallisuuden varauksetonta tukemista kaikissa olosuhteissa hyvinvointivaltion perusajattelun mukaisesti (Karjalainen 2011, 241–247).

Työmarkkinamuutos on myös jättänyt pysyviä jakoja, joiden sovittaminen edellyttää yhteisvastuuta ja perinteisiä sosiaalipoliittisia ratkaisuja osallisuuden ylläpitämiseksi. Suomen kohdalla työmarkkinarakennemuutos koetteli laajalti erityisesti vähemmän koulutettua ikääntyntä väestöä, jonka tilanteen ratkaiseminen edellytti vuoden 1998 strategiassa vastuunottoa kansallisella tasolla. Jonkinlaista pysyvän jaon tunnustamista osoittaa se, että näiden ikääntyneiden työttömien muutostilanteen korjaaminen tuskin olisi ollut mahdollista ilman laajoa eläkeratkaisuja.

Eurooppa 2020 -strategia osoittaa kilpailun tiivistymistä koulutus- ja työmarkkinoilla, jolloin jakojen sovittelussa hyvinvointiyhteiskunnan ydintehävien rooli kasvaa. Unioni on asettanut älykkään kasvun prioriteetiksi, jolla pyritään osaamisen ja innovoinnin kehittämiseen. Näin perusvalmiudet henkisen pääoman kehittämiseen ja kouluttautumiseen muodostuvat ratkaiseviksi tekijöiksi. Tämän kasvavan haasteen merkitystä osoittaa se, että perusvalmiuksien parantamiseen on pyritty jokaisella koulutustasolla ja koulutuksen keskeytymisen estäminen on nostettu strategian yhdeksi päätavoitteeksi.

2020-strategian keskittäminen koulutetun työvoiman, tutkimus- ja yritystoiminnan vahvuuksiin antaa kuvan kilpailun kovenemisesta myös koulutusmahdollisuuksien suhteen. Koulutus- ja työmarkkinakilpailun tiivistymisen merkitsee perusvalmiuksiin kohdentuvia kasvavia odotuksia, mikä ilmenee Suomen ja Ison-Britannian vuoden 2012 ohjelmissa nuorten elämäntilanteen normaalistamisen tehostamisena koulutus- ja työpolulla. Kovenemaan koulutuskilpailuun ei voida kuitenkaan vastata pelkästään yksilön vastuuttamisen tehostamisella ja painottamalla koulutus- ja työpilaria, joka merkitsee hyvinvointivaltiosta nousevan arvoperustan heikentymistä. Nämä aktiiviset toimenpiteet herättävät myös kysymyksen siitä, riittääkö eurooppalainen peruskoulujärjestelmä jatkossa antamaan nuorille yhtäläiset perusvalmiudet ammattikoulutuksen aloittamiseen. Tämä kysymys myös palauttaa hyvinvointivaltion ydintehtävien merkityksen, minkä tulisi merkitä koulutusvalmiuksien parantamisen ohella parhaan mahdollisen sosiaalisen tuen antamista nuorten kiinnittymisessä yhteiskuntaosallisuuteen.

Tutkimukseni tukee osallisuuspolitiikan monialaisempaa työstämistä hyvinvointivaltion, perheen, koulutuksen ja työn pilareiden sekä niihin liittyvien jakojen yhteensovittamiseksi. Ratkaisujen löytäminen tällaisen monenkeskisen osallisuuspolitiikan toteuttamiselle ei ole ainoastaan työllisyysstrategian onnistumisen kannalta oleellinen kysymys. Monialaisten haasteiden ratkaiseminen edellyttää myös kansalliselta talous-, työllisyys-, ja sosiaalipolitiikalta tiettyjen rajojen ylittämistä ja keskinäistä oppimista poikkihallinnollisen yhteistyön kehittämiseksi. Yhteiskuntaosallisuuden toteutuminen on monialainen kysymys, joka koskettaa laajemmin yksilöiden ja yhteisöiden eri elämäntilanteita. Osallisuuden tutkiminen ei siis rajaudu yhden tieteenalan tehtäväksi, vaan siihen liittyvien haasteiden ja jakojen tarkempi työstäminen edellyttää jatkossa myös poikkitieteellisten tutkimusprojektien kehittämistä.

LÄHTEET

- Adriaansens, Hans (1994): *Citizenship, Work and Welfare*. Teoksessa Van Steenberg, Bart (toim.) *The Condition of Citizenship*. London: Sage Publications.
- Aho, Simo ja Arnkil, Robert (2008): Suomen työvoimapolitiikan ja työvoimapolitiikan kehityksen käänneet pohjoismaisessa kontekstissa. Teoksessa Tuula Heiskanen, Minna Leinonen, Anu Järvensivu ja Simo Aho (toim.): *Kohti uutta työelämää?* Tampere University Press. Ladattu 4.11.2019.
https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/101197/Heiskanen_ym_Kohti_uutta_tyaelamaa.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Ahponen, Pirkkoliisa (2008): Tasa-arvoa vai erojen politiikkaa? Sosiaalisesta kulttuuriseen kansalaisuuteen. *Janus* 16 (2) 127–145.
- Alasuutari, Pertti (1994): *Laadullinen tutkimus*. Tampere: Vastapaino.
- Allardt, Erik (1976): *Hyvinvoinnin ulottuvuuksia*. Porvoo: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Amsterdamin sopimus.
Ladattu 5.9.2019.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT>
- Anttonen, Anneli ja Sipilä, Jorma (2000): *Suomalaista sosiaalipolitiikkaa*. Tampere: Vastapaino.
- Armstrong, Kenneth (2005): How Open is the United Kingdom to the OMC Process on Social Inclusion? Teoksessa Jonathan Zeitlin, Philippe Pochet ja Lars Magnusson (toim.): *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Bruxelles: P.I.E.-Peter Lang.
- Ashiagbor Diamond (2001): Emu and the Shift in the European Labour Law Agenda: From ‘Social Policy’ to ‘Employment Policy’. *European Law Journal* (3), 311–330.
- Autto Janne ja Nygård, Mikael (2015): Johdanto: Mitä on hyvinvointivaltion kulttuuritutkimus? Teoksessa Janne Autto ja Mikael Nygård (toim.): *Hyvinvointivaltion kulttuuritutkimus*. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus. Ladattu 3.12.2019.
<https://lauda.ulapland.fi/handle/10024/61861>
- Beck, Ulrich (1992): *Risk Society. Towards a New Modernity*. London: Sage Publications.
- Van Berkel, Rik (2009): The Provision of Income Protection and Activation Services for the Unemployed in ‘Active’ Welfare States. An International Comparison. *Journal of Social Policy* 39 (1), 17–34.
- Berlin, Jenni (2011): Big Society. *Yhteiskuntapolitiikka* 76 (4), 459–462. Ladattu 4.11.2019.
<https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/102943/berlin.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Betzelt, Sigrid ja Bothfeld, Silke (2011c): Activation Policies: Potential Enhancement and Factual Restraints of Citizens’ Autonomy. Teoksessa Sigrid Betzelt ja Silke Bothfeld (toim.): *Activation and Labour Market Reforms in Europe: Challenges to social citizenship*. Palgrave MacMillan.

- Blakemore, Ken (2003): *Social Policy. An Introduction*. Maidenhead: Open University Press.
- Bonoli, Giuliano (2006): New Social Risks and the Politics of Post-Industrial Social Policies. Teoksessa Armingeon, Klaus ja Bonoli, Giuliano (toim.): *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*. London: Routledge.
- Bonoli, Giuliano, George, Vic ja Taylor-Gooby, Peter (2000): *European Welfare Futures, Towards a Theory of Retrenchment*. Cambridge: Polity Press.
- Bothfeld, Silke ja Betzelt, Sigrid (2011a): Activation and Labour Market Reforms in Europe: Challenges to Social Citizenship – Introduction. Teoksessa Sigrid Betzelt ja Silke Bothfeld (toim.): *Activation and Labour Market Reforms in Europe. Challenges to social citizenship*. Palgrave MacMillan.
- Bothfeld, Silke ja Betzelt, Sigrid (2011b): How Do Activation Policies Affect Social Citizenship? The Issue of Autonomy. Teoksessa Sigrid Betzelt ja Silke Bothfeld (toim.): *Activation and Labour Market Reforms in Europe: Challenges to social citizenship*. Palgrave MacMillan
- Bottomore, Tom (1992): Citizens and Social Class, Forty Years on. Teoksessa T.H. Marshall ja Tom Bottomore: *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press.
- Brubaker, William (1989): Introduction. Teoksessa William Brubaker (toim.): *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*. Lanham: University Press of America.
- Bulmer, Martin ja Rees, Anthony (1996): Conclusion: Citizenship in the Twenty-First Century. Teoksessa Martin Bulmer ja Anthony Rees (toim.): *Citizenship Today. The Contemporary Relevance of T.H. Marshall*. London: UCL Press.
- Burr, Vivien (2003): *An Introduction to Social Constructionism*. London: Routledge.
- Büchs, Milena (2009): The Open Method of Coordination – Effectively Preventing Welfare State Retrenchment? European Integration Online Papers. Special issue 1 Vol. (13) Art. 11, 1–20. Ladattu 4.10.2019. https://www.researchgate.net/publication/40822280_The_Open_Method_of_Coordination_-_Effectively_preventing_welfare_state_retrenchment
- Cambridge Dictionary.
Ladattu 26.9.19.
<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/regime>
- Cantillon, Bea (2011): The Paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era. *Journal of European Social Policy* 21 (5), 432–449.
- Carr, David (1986): *Time, Narrative, and History*. Bloomington – Indianapolis: Indiana University Press.
- Copeland, Paul ja Daly, Mary (2014): Poverty and Social Policy in Europe 2020: Ungovernable and Ungoverned. *Policy and Politics*. 42(3), 351–366.
- Dahrendorf, Ralf (1994): The Changing Quality of Citizenship. Teoksessa Bart Van Steenbergen (toim.) *The Condition of Citizenship*. London: Sage Publications.

- Deeming, Christopher (2017): The Lost and the New Liberal World of Welfare Capitalism: A Critical Assessment of Gøsta Esping-Andersen's The Three Worlds of Welfare Capitalism a Quarter Century Later. *Social Policy and Society*, Cambridge 16 (3), 405–422.
- Dore, Ronald (1996): Citizenship and Employment in an Age of High Technology. Teoksessa Martin Bulmer ja Anthony Rees: *Citizenship Today*. London: UCL Press.
- Dwyer, Peter (2010): *Understanding Social Citizenship. Themes and Perspectives for Policy and Practice*. Bristol: Policy Press.
- Eräsaari, Risto (2005): Inkluisio, ekskluisio ja integraatio sosiaalipolitiikassa. Kiistakysymysten kartoitusta. *Janus* 13(3) 252–267. Ladattu 30.12.2019.
<https://journal.fi/janus/article/view/50315>
- Eskola, Jari ja Suoranta, Juha (1998): *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.
- Esping-Andersen, Gøsta (1985): *Politics against Markets: The Social Democratic Road to Power*. Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999): *Social Foundations of Post-Industrial Economies*. Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (2002a): Towards the Good Society, Once Again? Teoksessa Gøsta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck ja John Myles: *Why We need New a Welfare State*. New York: Offord University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (2002b): A Child-Centered Social Investment Strategy. Teoksessa Gøsta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck ja John Myles: *Why We need a New Welfare State*. New York: Oxford University Press.
- Eurofound.
 Ladattu 15.4.2019.
<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/soft-law>
- Euroopan komissio – Aluepolitiikka. 10 kysymystä koheesipolitiikasta – EU:n aluepolitiikka. Ladattu 10.4.2019.
https://ec.europa.eu/regional_policy/fi/faq/#1
- Euroopan unioni 2002. Euroopan unioni – Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen konsolidoidut toisinnot 2002/C 325/01. Ladattu 5.9.2019.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2002:325:FULL&from=FI>
- Euroopan unioni 2010. Euroopan unioni – Konsolidoidut sopimukset. Perusoikeuskirja maaliskuu 2010. Ladattu 7.10.2019.
https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/eu_citizenship/consolidated-treaties_fi.pdf#page=57
- Eurooppa-neuvosto 1997. Luxemburg 20.–21.11.1997. Puheenjohtajan päätelmät. Ladattu 11.10.2018.
<https://www.consilium.europa.eu/media/21120/luxemburg-ty%C3%B6llisyytt%C3%A4-k%C3%A4sittely%C3%A4-yli%C3%A4r%C3%A4inen-eurooppa-neuvosto.pdf>

- Eurooppa-neuvosto 2010a. Bryssel 25. –26.3.2010. Päätelmät.
Ladattu 3.9.2019.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2010-INIT/fi/pdf>
- Eurooppa-neuvosto 2010b. Bryssel 17.6.2010. Päätelmät Ladattu 3.9.2019.
https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fi/ec/115361.pdf
- Evers, Adalbert ja Guillemard, Anne-Marie (2012a): Introduction: Marshall's Concept of Citizenship and Contemporary Welfare Refiguration. Teoksessa Anne-Marie Guillemard ja Evers Adalbert: *Social Policy and Citizenship: The Changing Landscape*. Oxford University Press.
- Evers, Adalbert ja Guillemard, Anne-Marie (2012b): Reconfiguring Welfare and Reshaping Citizenship. Teoksessa Anne-Marie Guillemard ja Evers Adalbert: *Social Policy and Citizenship: The Changing Landscape*. Oxford University Press.
- Ferrera, Maurizio (2000): Reconstructing the Welfare State in Southern Europe. Teoksessa Stein Kuhnle (toim.): *Survival of the European Welfare State*. Routledge.
- Gadamer, Hans-Georg (1975): *Truth and Method*. London: Sheed and Ward.
- Garsten, Christina ja Turtinen, Jan (2000): "Angels" and "Chameleons": The Cultural Construction of the Flexible Temporary Agency Worker in Sweden and Britain. Teoksessa Bo Stråth (toim.): *After Full Employment. European Discourses on Work and Flexibility*. Brussels: P.I.E-Peter Lang S.A.
- Giambona, Francesca ja Vasallo, Erasmo (2014): Composite Indicator of Social Inclusion for European Countries. *Social Indicators Research* 116(1), 269–293.
- Giddens, Anthony (1998): *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Gilbert, Neil (2002): *Transformation of the Welfare State: the Silent Surrender of Public Responsibility*. Oxford University Press.
- Grimshaw, Damian (2015): Britain's social model: Rapid Descent from Liberal Collectivism to a Market Society. Teoksessa Daniel Vaughan-Whitehead (toim.): *The European Social Model in Crisis: Is Europe Losing Its Soul?* Geneva: Edward Elgar Publishing.
- Gunsteren, Herman (1994): Four Conceptions of Citizenship. Teoksessa Bart Van Steenberghe (toim.): *The Condition of Citizenship*. London: Sage Publications.
- Halsey, A.S. (1996): T.H. Marshall and Ethical Socialism. Teoksessa Martin Bulmer ja Anthony Rees (toim.): *Citizenship Today. The Contemporary Relevance of T.H. Marshall*. London: UCL Press.
- Hammar, Tomas (1990): *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Aldershot: Avebury.
- Handler, Joel (2004): *Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe*. Cambridge University Press.
- Harris, Jose (2010): Citizenship in Britain and Europe: Some missing links in T.H. Marshall's theory of rights. Zes-Working Paper No 2/2010.
Ladattu 3.10.2019.
<https://pdfs.semanticscholar.org/7268/of21e2b41660284f2b5d2b26a24db0661647.pdf>
- Hayton, Richard ja McEnhill, Libby (2015): Cameron's Conservative Party, Social Liberalism and Social Justice. *British Politics* 10(2) 131–147.

- Heikkinen, Hannu (2000): Tarinan mahti – narratiivisuuden teemoja ja muunnelmia. *Tiedepolitiikka* 4, 47–58.
- Held, David (1989): *Political Theory and the Modern Welfare State: Essays on State, Power and Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hellsten, Katri (2005): Sosiaalinen markkinatalous Euroopan sosiaalisena mallina? Artikkelinä myös *Janus* 13 (2), 201–210. Ladattu 10.8.2011. [http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/NET/270605115843PN/\\$File/hellsten.pdf?openElement](http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/NET/270605115843PN/$File/hellsten.pdf?openElement)
- Hemerijck, Anton (2002): The Self-Transformation of the European Social Model(s). Teoksessa Gøsta Esping Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck ja John Myles: *Why We need a New Welfare State*. New York: Oxford University Press.
- Hemerijck, Anton (2013): *Changing Welfare States*. Oxford University Press.
- Heyes, Jason (2011) Flexsecurity, Employment Protection and the Job crisis. *Work, Employment and Society* 25 (4), 642–657.
- Heyes, Jason (2013): Flexicurity in Crisis: European Labour Market Policies in a Time of Austerity. *European Journal of Industrial Relations* 19 (1), 71–86.
- Hussain, Azhar, Kangas, Olli ja Kvist, Jon (2012): Welfare State Institutions, Unemployment and Poverty. Teoksessa Jon Kvist, Johan Fritzell, Bjørn Hvinden ja Olli Kangas (toim.): *Changing Social Equality. The Nordic Welfare Model in the 21st Century*. Bristol: The Policy Press.
- Hvinden, Bjørn ja Johansson, Håkan (2007b): Conclusion. Remaking Social Citizenship in the Nordic Welfare States. Teoksessa Bjørn Hvinden ja Håkan Johansson (toim.): *Citizenship in Nordic Welfare States. Dynamics of Choice, Duties and Participation in a Changing Europe*. London: Routledge.
- Hänninen, Sakari (1998): Is Finland Going beyond the Age of Entitlement? Teoksessa Sakari Hänninen (toim.): *Displacement of Social Policies*. Jyväskylä: SoPhi.
- Isakjee, Arshad (2017): Welfare State Regimes: A Literature Review. IRiS Working Papers Series. No. 18. University of Birmingham. Ladattu 10.8.2020. <https://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/social-policy/iris/2017/IRiS-WP-18-2017UPWEB18.pdf>
- Jacobsson, Kerstin (2005): Trying to Reform the “Best Pupils in the Class”. The Open Method of Co-ordination in Sweden and Denmark. Teoksessa Jonathan Zeitlin, Philippe Pochet ja Lars Magnusson, (toim.): *The Open Method of Co-ordination in Action*. The European Employment and Social Inclusion Strategies. Germany: P.I.E.-Peter Lang.
- Jenson, Jane ja Saint-Martin, Denis (2005): Building Blocks for a New Social Architecture: The LEGO™ Paradigm of an Active Society. Ladattu 11.4.2019. <http://www.cccg.umontreal.ca/pdf/Jenson%20and%20Saint-Martin-Policy%20and%20Politics%203.pdf>
- Johansson, Håkan ja Hvinden, Bjørn (2007a): Opening Citizenship: Why Do We need a New Understanding of Social Citizenship? Teoksessa Bjørn Hvinden ja Håkan Johansson (toim.): *Citizenship in Nordic Welfare States. Dynamics of Choice, Duties and Participation in a Changing Europe*. London: Routledge.

- Johansson, Håkan ja Hvinden, Bjørn (2012): Towards A Post-Marshallian Framework for the Analysis of Social Citizenship. Teoksessa Adalbert Evers ja Anne-Marie Guillemard: *Social Policy and Citizenship: the Changing Landscape*. Oxford University Press.
- Johansson, Jan (2010): *Kansalaisuus ja yhteiskunnallinen yhteisö. T.H. Marshallin ja Talcott Parsonin perintö nykyaikaiselle kansalaisuustutkimukselle*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Jokinen, Kimmo ja Saaristo, Kimmo (2002): *Suomalainen yhteiskunta*. Juva: Wsoy.
- Julkunen, Raija (2000): Hyvinvointivaltion uudelleenjärjestäytyminen. Teoksessa Eija Nurminen (toim.): *Sosiaalipolitiikan lukemisto*. Tampere: Palmenia.
- Julkunen, Raija (2003): Suunnanmuutosta lukemassa. Teoksessa Juho Saari (toim.): *Instituutit ja sosiaalipolitiikka. Johdatus institutionaaliseen muutoksen tutkimukseen*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan keskusliitto ry.
- Julkunen, Raija (2013): Aktivointipolitiikka hyvinvointivaltion paradigman muutoksena. Teoksessa Vappu Karjalainen ja Elsa Keskitalo (toim.): *Kaikki työuralle! Työttömien aktivointipolitiikkaa Suomessa*. Tampere: Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy.
- Julkunen Raija (2017): *Muuttuvat hyvinvointivaltiot. Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot reformoitavina*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino.
- Jääskeläinen, Pirkko (2000): *Tiedolla ja taidolla kansalaisten tietoyhteiskuntaan*. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia. Helsinki: Hakapaino. Ladattu 8.3.2019.
<http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/129332/Tiedollajataidollakansalaistentietoyhteiskuntaan.pdf?sequence=1>
- Karjalainen, Vappu (2011): Aktiivisen sosiaalipolitiikan ristiriitainen tehtävä. Teoksessa Elina Palola ja Vappu Karjalainen (toim.): *Sosiaalipolitiikka – hukassa vai jäljillä?* Helsinki: Unigrafia Oy Yliopistopaino.
- Kasvio, Antti (1994): *Uusi työn yhteiskunta. Suomalaisen työelämän muutokset ja kehitysmahdollisuudet*. Espoo: Gaudeamus.
- Kaunismaa, Pekka ja Laitinen, Arto (1998): Paul Ricoeur ja narratiivinen identiteetti. Teoksessa Petri Kuhmonen ja Seppo Sillman (toim.): *Jaettu jana, ääretön raja*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Kautto, Mikko (2004): Sosiaaliturvalta työhön: suomalaisen hyvinvointivaltion reformi. *Yhteiskuntapolitiikka* 69 (1), 17–30. Ladattu 3.12.2019.
<https://www.julkari.fi/handle/10024/100567>
- Keränen, Marja (1998): Suomi tutkimuksen luontona. Metodologisia huomioita. Teoksessa Marja Keränen (toim.): *Kansallisvaltion kielioppi*. Jyväskylän yliopisto: SoPhi.
- Keskitalo, Elsa (2013): Tavoitteena aktiivinen kansalaisuus. Teoksessa Vappu Karjalainen ja Elsa Keskitalo, (toim.): *Kaikki työuralle! Työttömien aktivointipolitiikkaa Suomessa*. Tampere: Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy.
- Kivisto, Peter ja Faist, Thomas (2007): *Citizenship. Discourse, Theory, and Transnational Prospects*. Blackwell Publishing.
- Kokkonen, Tuomo (2006): T.H. Marshallin yhdysviivayhteiskunnallisuuden käsite. Näkökulmia brittiläisen hyvinvointivaltion 1970-luvun murrokseen. *Janus* 14 (1), 4–16.

- Kokkonen, Tuomo (2016): *Sosiaalinen kansalaisuus kehittyvässä yhteiskunnassa T. H. Marshallin sosiaalisia oikeuksia korostava kansalaisuuskäsitys hyvinvointivaltiota koskevan keskustelun innoittajana*. Jyväskylä University Printing House.
- Kokkonen, Tuomo, Närhi, Kati ja Matthies, Aila-Leena (2016): Active Citizenship and Participation as Transformation of the Finnish Welfare State. Käsikirjoitus 1/2016. Teoksessa Tuomo Kokkonen: *Sosiaalinen kansalaisuus kehittyvässä yhteiskunnassa T. H. Marshallin sosiaalisia oikeuksia korostava kansalaisuuskäsitys hyvinvointivaltiota koskevan keskustelun innoittajana*. Jyväskylä: Jyväskylä University Printing House.
- Kolberg, Jon ja Esping-Andersen, Gøsta 1992: Welfare States and Employment Regimes. Teoksessa Jon Kolberg (toim.): *Between Work and Social Citizenship*. New York: M.E. Sharpe.
- Komissio 1997. Commission of the European Communities. Brussels 1.10.1997. Proposal for Guidelines for Member States Employment Policies 1998. Ladattu 31.1.2019. <http://aei.pitt.edu/3503/1/3503.pdf>
- Komissio 2010. Komission tiedonanto – Eurooppa 2020. Bryssel 3.3.2010. Älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun strategia. Ladattu 2.9.2019. http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_FI_ACT_part1_v1.pdf
- Kosonen, Pekka (1998): *Pohjoismaiset mallit murroksessa*. Tampere: Vastapaino.
- Kotouttamislaki. Laki kotouttamisen edistämisestä 30.12.2010/1386. Finlex. Ladattu 18.6.2019. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101386>
- Kulovaara, Kari (2012): *Euroopan ammatillinen yhteisjärjestö ja strategiset valinnat. Identiteetit, ideologiat ja diskurssit*. Jyväskylä: University Printing House.
- KvaliMotv. Ladattu 9.12.2019. <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/index.html>
- Labov, William ja Waletzky, Joshua (1966): *Essays on the Verbal and Visual Arts*. American Ethnological Society. Seattle: University of Washington Press. Ladattu 2.9.2019. <https://www.ling.upenn.edu/~rnoyer/courses/103/narrative.pdf>
- Leibfried, Stephan (1993): Towards a European Welfare State? Teoksessa Catherine Jones (toim.): *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London: Routledge
- Levitas, Ruth (1998): Social Exclusion in the New Breadline Britain Survey. Teoksessa Jonathan Bradshaw, David Gordon, Ruth Levitas, Sue Middleton, Christina Pantazis, Sarah Payne ja Peter Townsend: *Perceptions of Poverty and Social Exclusion*. University of Bristol. Ladattu 21.5.2019. https://scholar.google.fi/scholar?hl=fi&as_sdt=0%2C5&q=Social+Exclusion+in+the+New+Breadline+Britain+Survey&btnG=
- Lexico. Powered by Oxford. Ladattu 10.9.2019. <https://www.lexico.com/en/definition/narrative>
- Lister, Michael (2005): 'Marshall-ing' Social and Political Citizenship: Towards a Unified Conception of Citizenship. *Government and Opposition*. 40 (4), 471–491.

- Lister, Ruth (1997): *Citizenship: Feminist Perspectives*. Basingstoke and London: Macmillan.
- MacDonald, Robert (1997): *Dangerous Youth and the Dangerous Class*. Teoksessa Robert MacDonald (toim.): *Youth, the 'Underclass' and Social Exclusion*. London: Routledge.
- MacPhail, Eilidh (2010): Examining the Impact of Open Method of Coordination on Sub-state Employment and Social Inclusion Policies: Evidence from UK. *Journal of European Social Policy* 20 (4), 364–378.
- Mailand, Mikkel (2008): The Uneven Impact of the European Employment Strategy on Member States' Employment Policies: A Comparative Analysis. *Journal of European Social Policy* 18 (4), 353–365.
- Marshall, T.H. (1964): *Class, Citizenship and Social Development*. Garden City, New York: Doubleday & Company.
- Marshall, T.H. (1979): *Social Policy in the Twentieth Century*. London: Hutchinson
- Marshall, T.H. (1994): Afterthought on Value Problems of Welfare-Capitalism. Teoksessa Bryan Turner ja Peter Hamilton, (toim.): *Citizenship. Critical Concepts. Volume 2*. London: Routledge.
- Matthies, Aila-Leena (2017): Osallistumisen lupaus ja petos hyvinvointipalveluissa. *Sosiologia* 54 (2), 149–165.
- Meade, James (1996): Full Employment, New Technologies and the Distribution of Income. Teoksessa Martin Bulmer ja Anthony Rees (toim.): *Citizenship Today. The contemporary relevance of T. H. Marshall*. London: UCL Press.
- Merton, Robert (1968): The Matthew Effect in Science. The Reward and Communication Systems of Science Are Considered. Reprinted from *Science* 159 (3810) January (5), 1–8. Ladattu 13.5.2019.
<http://www.garfield.library.upenn.edu/merton/matthew1.pdf>
- Midtbøen, Arnfinn (2015): Citizenship, integration and the Quest for Social Cohesion: Nationality Reform in the Scandinavian Countries. *Comparative Migration Studies* (3:3), 1–15.
- Migration and Home Affairs a. Ius soli.
Ladattu 20.9.2019.
https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/ius-soli_en
- Migration and Home Affairs b. Ius sanguinis.
Ladattu 20.9.2019.
https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/ius-sanguinis_en
- Myles John (2002): *A New Social Contract for the Elderly?* Teoksessa Gøsta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck ja John Myles: *Why We need a New Welfare State*. Oxford University Press.
- Mäkelä, Klaus (1990): Kvalitatiivisen analyysin arviointiperusteet. Teoksessa Klaus Mäkelä (toim.): *Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta*. Helsinki: Gaudeamus.
- Mäkinen, Olli (2004): Kaksisataa vuotta pauperismia: kuvauksia köyhyydestä. *Yhteiskuntapolitiikka* 69 (2004): 6, 652–656.
Ladattu 14.3.2019.
<https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/101117/604makinen.pdf?sequence=1>

- NAP Finland 1998. National Action Plan Finland 1998.
Ladattu 20.12.2019.
<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?langId=fi&docId=5787&>
- NAP UK 1998. United Kingdom Employment Action Plan 1998.
Ladattu 20.12.2019.
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5796&langId=en>
- Neuvosto 1997. Neuvoston päätöslauselma 15.12.1997 työllisyyden suunta-
viivoiksi vuodeksi 1998. Ladattu 2.3.2020.
[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998Y0128\(01\)&from=FI](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998Y0128(01)&from=FI)
- Neuvosto 2010. Neuvoston päätös 21.10.2010 jäsenvaltioiden
työllisyyspolitiikan suuntaviivoista. Ladattu 2.3.2020.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0707&from=FI>
- Neuvosto 2011. Neuvoston päätös. Bryssel 23.11.2011 jäsenvaltioiden
työllisyyspolitiikan suuntaviivoista. Ladattu 21.12.2019.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011PC0813&from=FI>
- NRP Finland 2012. Eurooppa 2020 -strategia. Suomen kansallinen ohjelma
kevät 2012. Ladattu 31.1.2020.
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/nrp2012_finland_fi_o.pdf
- NRP UK 2012. Europe 2020: UK National Reform Programme 2012.
Ladattu 19.11.2019.
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/nrp2012_uk_en_o.pdf
- Närhi, Kati ja Kokkonen, Tuomo (2014): Transformation of Participation
Politics and Social Citizenship in Finnish Welfare Governance. Teoksessa
Aila-Leena Matthies ja Lars Uggerhøj (toim.): *Participation, Marginalization and Welfare Services. Concepts, Politics and Practices across European Countries*. Surrey: Ashgate.
- Oliver, Michael (1996): *Understanding Disability. From Theory to Practice*.
New York: Palgrave.
- Pakaslahti, Johannes (2001): *Euroopan sosiaalisen mallin aineksia*.
Helsinki: Gaudeamus.
- Paloheimo, Heikki ja Wiberg, Matti (1996): *Politiikan perusteet*. Vantaa:
Wsoy.
- Palola, Elina (2004): Euroopan sosiaalinen malli. Yhteiskuntapolitiikka 69
(2004): 6, 569–582. Teoksessa Elina Palonen (2007): *Näkökulmia eurooppalaiseen sosiaalipolitiikkaan: malli, väestö, resurssit ja kommunikaatio*. Vaajakoski: Gummerus.
- Palola, Elina (2007): *Näkökulmia eurooppalaiseen sosiaalipolitiikkaan: malli, väestö, resurssit ja kommunikaatio*. Vaajakoski: Gummerus.
- Palonen, Kari (1988): *Tekstistä politiikkaan*. Hämeenlinna: Vastapaino.
- Palonen, Kari (2008): Kaksi politiikan käsitettä. Tulkinta historiasta ja
nykytilanteesta. Teoksessa Paul-Erik Korvela ja Kia Lindroos (toim.):
Avauksia poliittiseen ajatteluun. Helsinki: Minerva kustannus.
Ladattu 15.10.2019.
<https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/43154/978-952-492-111-4.pdf>
- Pateman, Carole (2014): The Patriarchal Welfare State. Teoksessa
Christopher Pierson, Francis Castles ja Ingela Naumann (toim.):
The Welfare State Reader. Cambridge: Polity Press.

- Raivio, Helka ja Nykänen, Nina (2015): Osallistavan työllisyyspolitiikan elementtejä -yhdenvertaisuutta vai aktivointia? Sosiaalisten oikeuksien ja vastikkeellisuuden ristivetoa vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työllisyyden edistämässä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Ladattu 20.5.2019.
http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/126356/URN_ISBN_978-952-302-171-6.pdf?sequence=1
- Revi, Ben (2014): T.H. Marshall and his critics: reappraising social citizenship in the twenty-first century. *Citizenship studies* 18 (3–4), 452–464.
- Ricoeur, Paul (1984): *Time and Narrative. Volume I*. The University of Chicago Press.
- Van Rie, Tim ja Marx, Ive (2012): The European Union at Work? The European Employment Strategy from Crisis to Crisis. *Journal of Common Market Studies* 50 (2), 335–356.
- Roche, Maurice (1992): *Rethinking Citizenship. Welfare, Ideology, Change in Modern Society*. Cambridge: Polity Press.
- Roivas, Seppo (2004): Towards better Employment and Equal Opportunities – NAPs as Political Pedagogy? Teoksessa Karen Sjørup (toim.): *The Employment Strategy and National Employment Policies. Addressing the Employment and Gender Challenges of the Knowledge Based Society*. Ladattu 19.11.2019.
https://rafhladan.is/bitstream/handle/10802/7601/Skra_0005517.pdf?sequence=1
- Ronkainen, Jussi (2009): *Väliiviivakansalaiset – monikansalaisuus asemana ja käytäntönä*. Joensuun yliopisto. Ladattu 18.8.2019.
http://epublications.uef.fi/pub/urn_isbn_978-952-219-312-4/urn_isbn_978-952-219-312-4.pdf
- Room, Graham (1995): Poverty and Social Exclusion: The New European Agenda for Policy and Research. Teoksessa Graham Room (toim.): *Beyond the Threshold. The Measurement and Analysis of Social Exclusion*. Bristol: The Policy Press.
- Rose, Nikolas (1999): *Powers of Freedom*. Cambridge University Press.
- Saari, Juho (2001): Reforismi: *Sosiaalipolitiikan perusteet 2000-luvun alussa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Saarinen, Arttu ja Salmenniemi, Suvi ja Keränen, Harri (2014): Hyvinvointivaltiota hyvinvoivaan valtioon. Hyvinvointi ja kansalaisuus suomalaisessa poliittisessä diskurssissa. *Yhteiskuntapolitiikka* 79 (2014): 6, 605–618. Ladattu 19.11.2019.
<https://www.julkari.fi/handle/10024/125354>
- Saastamoinen, Mikko (2006): Riskitodellisuus ja aktiivisen kansalaisuuden ihanne. Teoksessa Mikko Saastamoinen ja Pekka Kuusela: *Kansalaisuuden ääriviivoja. Hallinta ja muodonmuutokset myöhäismodernilla ajalla*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Saastamoinen, Mikko (2010): Aktiivisen kansalaisuuden vastatulkintoja: Neuroottinen ja hylätty kansalaisuus. Teoksessa Jani Kaisto ja Miikka Pyykkönen (toim.): *Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä*. Helsinki: Gaudeamus.
- Salin, Milla (2007): Täystyöllisyyden velvoittavuudesta uudistamisen diskurssiin. *Janus* 15 (1), 35–48.

- Satka, Mirja (1995): *Making Social Citizenship. Conceptual Practices from the Finnish Poor Law to Professional Social Work*. Jyväskylä: University of Jyväskylä: Publications of Social and Political Sciences and Philosophy. Ladattu 18.5.2019.
<https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/26927/9789513942342.pdf>
- Sipilä, Jorma (2011): Hyvinvointivaltio sosiaalisena investointina: Älä anna köyhälle kalaa vaan koulutus! *Yhteiskuntapolitiikka* 76 (2011): 4, 359–372. Ladattu 4.12.2019.
<https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/100945/sipila.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Sjørup, Karen (2004a): Introduction. Teoksessa Karen Sjørup (toim.): *The Employment Strategy and National Employment Policies. Addressing the Employment and Gender Challenges of the Knowledge Based Society*. Ladattu 19.11.2019.
https://rafladan.is/bitstream/handle/10802/7601/Skra_0005517.pdf?sequence=1
- Sjørup, Karen (2004b): Overall Conclusion of the Report. Teoksessa Karen Sjørup (toim.): *The Employment Strategy and National Employment Policies. Addressing the Employment and Gender Challenges of the Knowledge Based Society*. Ladattu 19.11.2019.
https://rafladan.is/bitstream/handle/10802/7601/Skra_0005517.pdf?sequence=1
- Van Steenbergen, Bart (1994): The Condition of Citizenship: An Introduction. Teoksessa Bart Van Steenbergen (toim.): *The Condition of Citizenship*. London: Sage Publications.
- Stevenson, Nick (2003): Cultural Citizenship in the Cultural Society: A Cosmopolitan Approach. *Citizenship Studies* 7 (3), 331–348.
- Stråth, Bo (2000): After Full Employment and the Breakdown of Conventions of Social Responsibility. Teoksessa Bo Stråth (toim.): *After Full Employment. European Discourses on Work and Flexibility*. Brussels: P.I.E.-Peter Lang S.A.
- Taylor-Gooby, Peter (2004): New Risks and Social Change. Teoksessa Peter Taylor-Gooby (toim.): *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*. Oxford University Press.
- Therborn, Göran (1995): *European Modernity and Beyond. The Trajectory of European Societies*. London: Sage.
- Tilastokeskus a. Lapsiperheet tyytyväisinä 1950–2017. Ladattu 18.9.2018.
http://tilastokeskus.fi/til/perh/2017/perh_2017_2018-05-25_tau_003_fi.html
- Tilastokeskus b. Köyhyys- tai syrjäytymisriski sekä kotitalouksien toimeentulo-ongelmat. Ladattu 9.12.2019.
https://tilastokeskus.fi/til/tjt/2016/04/tjt_2016_04_2018-05-24_kat_001_fi.html
- Townsend, Peter (1979): *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Tuomi, Jouni ja Sarajärvi, Anneli (2002): *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.

- Turner, Bryan (2001): The Erosion of Citizenship. *British Journal of Sociology* 52 (2), 189–209.
- Turner, Bryan S. ja Hamilton, Peter (1994): Commentary. Teoksessa Bryan S. Turner ja Peter Hamilton (toim.): *Citizenship: Critical Concepts. Volume 2*. London and New York: Routledge.
- Törrönen, Pekka (1997): Intohimoinen teksti – pysäytetty kertomus suostuttelun makrorakenteena. Teoksessa Pekka Sulkunen ja Jukka Törrönen (toim.): *Semioottisen sosiologian näkökulmia*. Tampere: Gaudeamus.
- Ulkomaalaislaki. 30.4.2004/301. Ladattu 9.12.2019.
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301>
- Valtioneuvosto a. Hallituksen tiedot ja kokoonpano 66. Lipponen 13.4.1995 - 15.4.1999. Ladattu 22.11.2019.
<https://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitukset-ja-ministerit/raportti/-/r/m1/66>
- Valtioneuvosto b. Hallituksen tiedot ja kokoonpano. 72. Katainen 22.6.2011 - 24.6.2014. Ladattu 11.9.2018.
<https://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitukset-ja-ministerit/raportti/-/r/m1/72>
- Valtioneuvoston EU-sihteeristö 2002. Lähete 22. 3.2002 VNK 8216-83. Ladattu 2.10.2019.
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Documents/e_20+2002.pdf
- Valtiovarainministeriö 2013. Nuorisotakuu tuli voimaan. Ladattu 3.12.2019.
https://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/ungdomsgarantin-tradde-i-kraft
- Vandenbroucke, Frank (2001): The Active Welfare State: A European Ambition. Minister for Social Affairs and Pensions, Belgium. New York 13 February 2001. Ladattu 12.4.2019.
<http://www.frankvandenbroucke.uva.nl/wp-content/uploads/2017/10/58.pdf>
- Vandenbroucke, Frank (2002): Foreword. Teoksessa Gøsta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck ja John Myle: *Why We need a New Welfare State*. Oxford University Press.
- Vandenbroucke, Frank ja Vleminckx, Koen (2011): Disappointing Poverty Trends: Is the Social Investment State to Blame? *Journal of European Social Policy* 21 (5), 450–471.
- Virtanen, Matti (2011): Epilogi I Työväen hyvinvointivaltio? Teoksessa Elina Palola ja Vappu Karjalainen (toim.): *Sosiaalipolitiikka – hukassa vai jäljillä?* Helsinki: Unigrafia Oy Yliopistopaino.
- Van Vliet, Olaf ja Wang, Chen (2015): Social Investment and Poverty Reduction: A Comparative Analysis across Fifteen European Countries. *Journal of Social Policy* 44 (3), 611–638.
- Walker, Alan ja Wong, Chack-kie (2005): Introduction: East Asian Welfare Regimes. Teoksessa Alan Walker ja Chack-kie Wong (toim.): *East-Asian Welfare Regimes in Transition. From Confucianism to Globalization*. Polity Press.
- Williams, Fiona (1989): *Social Policy: A Critical Introduction: Issues of Race, Gender and Class*. Cambridge: Polity Press.
- www.parliament.uk a. Lord Blunkett.
 Ladattu 30.12.2019.
<https://members.parliament.uk/member/395/career>

www.parliament.uk b. Rt Hon Iain Duncan Smith MP.

Ladattu 30.12.2019.

<https://members.parliament.uk/member/152/career>

Young, Jock (1999): *The Exclusive Society: Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*. London: Sage Publications.

LIITTEET

Liitetaulukko 1. Unionin vuoden 1998 strategiaesitysten tematiikka

Kansalaisuus ja hyvinvointivaltio	Perhe	Työ, koulutus ja markkinat
Sosiaalinen kategoria - Määrällisesti vähäinen ja harkittu kansalaisuuspuhe, jolla konstruoidaan työllisyyteen perustuvaa sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja osallisuutta - Aktiiviseen osallisuuteen perustuva työyhteiskunta-malli haastaa regiimejä konvergoitumiseen	Sosiaalinen kategoria - Työtä tekevän miehen ja naisen osallisuuden primaari malli - Lasten kotihoidon vanhemmuuden malli saa myös tukea	Sosiaalinen kategoria - Kouluttautumiseen ja työllistymiseen perustuva aktiivisen osallisuuden malli korostuu - Työelämään tähtäävä nuorten ja pitkäaikaisyöttömien elämäntulon normalistaminen
Periaate - Sosiaaliturvajärjestelmän varmistaminen maltillisena modifikaationa - Matalapalkkaisten toimeentulon tukeminen ja työvoiman liikkuvuuden suojaaminen - Koulujärjestelmän opetuslaadun nostaminen	Periaate - Yhtenäisillä mahdollisuuksilla nostetaan erityisesti naisten työllistymistä - Molempien vanhempien työhön perustuva toimeentulo, jota tuetaan joustavilla perhe-elämää tukevilla ratkaisuilla	Periaate - Sitoutuminen yhteisön peruseriaatteisiin haastaa historiallista kompromissia - Työllistettävyyden kulttuuri - Uusi innovaatioihin tähtäävä yrityskulttuuri
Epätasa-arvon jaot Ryhmäkohtaiset - Ei ryhmäkohtaista jakoasetelmaa	Epätasa-arvon jaot Ryhmäkohtaiset - Ei puututa defamilisaatio-kysymykseen perhekulttuurin sisällä	Epätasa-arvon jaot Ryhmäkohtaiset - Työttömät nuoret ja pitkäaikaistyöttömät työllisyyden kasvun esteenä
Rakennekohtaiset - Ei rakenteista nousevaa jakoasetelmaa	Rakennekohtaiset - Työelämän paluuseen liittyvien haasteiden yhteys eteenkin naisen työmarkkina-aseman säilymiseen - Työn ja perheen yhteensovitus yhteydessä segregaatioon	Rakennekohtaiset - Globaali kilpailu nostaa koulutettujen alojen ja yritystoiminnan merkitystä - Rakennemuutos nostaa osa-aikatyötä - Naisiin kohdentuvat jaot; työmarkkina-asema ja segregatio
Inklusio- ja eksklusio-mekanismit - Työllisyyteen perustuva sosiaalinen yhteenkuuluvuus - Osallisuus työllistettävyydessä	Inklusio- ja eksklusio-mekanismit - Naisten työllistyminen tukee taloudellisen itsenäisyyden myötä heidän yhteiskunta-osallisuutensa toteutumista - Vanhempien työhön paluun haasteet	Inklusio- ja eksklusio-mekanismit - Mahdollisuuksiin tarttuminen rakennemuutoksessa - Koulutuselämän katkokset - Vajaakuntoisten integraation esteet yhteiskunnassa - Yritystoiminnan verotukselliset ja hallinnolliset esteet

Liitetaulukko 2. Suomen 1998 toimintasuunnitelman tematiikka

Kansalaisuus ja hyvinvointivaltio	Perhe	Työ, koulutus ja markkinat
<p>Sosiaalinen kategoria</p> <ul style="list-style-type: none"> - Määrällisesti vähäinen kansalaisuuspuhe; kyse toisenlaisesta osallisuuden konstruktiosta - Oikeuteen ja tasa-arvoon perustuva osallisuus korostuu pohjoismaisen regiimin puolustuksessa 	<p>Sosiaalinen kategoria</p> <ul style="list-style-type: none"> - Työssäkäyvän miehen ja naisen malli - Kotiäidin ja -isän malli vahva oikeuksilla turvattujen pitkien hoitovapaiden myötä - Kahden vanhemman malli etusijalla 	<p>Sosiaalinen kategoria</p> <ul style="list-style-type: none"> - Työtä tekevä yksilö osana suomalaista yhteiskuntaa - Nuorten ja pitkäaikais-työttömän aktiivisen osallisuuden malli elämäntulon normaalistamisessa
<p>Periaate</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tasapaino yksilön hyvinvoinnin ja taloudellisen menestyksen välillä hyvinvointivaltioperiaatteena ylläpitää Marshallin kompromissia - Julkisen sektorin laaja toimijuus, valtioveroinen työllisyyspolitiikka - Alueellinen tasa-arvo palveluiden jakautumisen suhteen - Vajaakuntoisten oikeus palata entisiin etuuksiin 	<p>Periaate</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lopputuloksen konkreettinen tasa-arvo, joka kohdennetaan perhe-elämän sisälle - Dekommodifikaatio-periaate, jossa vanhemmilla valinnainen mahdollisuus jäädä kodin lasten hoitoon ja toimeentulon tukeminen 	<p>Periaate</p> <ul style="list-style-type: none"> - Talouden ja työllisyyden prioriteetti → aktiivinen työllisyyspolitiikka - Työllisyyspolitiikan ajaminen osaksi talouspolitiikkaa → vahvistaa markkinatalousperiaatteita - Globaali kilpailu ja työllisyyden nostaminen → paine verotuksen vähentämiseen ja palveluiden yksityistämiseen
<p>Epätasa-arvon jaot</p> <p>Ryhmäkohtaiset</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ei ryhmäkohtaista jakoasetelmaa 	<p>Epätasa-arvon jaot</p> <p>Ryhmäkohtaiset</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ei periaatteista nousevaa jakohaastetta - Naisten todelliset valinnan mahdollisuudet jäävät silti osin avoimeksi kysymykseksi perhekulttuurin sisällä 	<p>Epätasa-arvon jaot</p> <p>Ryhmäkohtaiset</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nuorten, vähemmän koulutettujen, ikääntyneiden, pitkäaikaistyöttömien ja vajaakuntoisten työllistymishaasteet - Naisten heikompi työmarkkina-asema
<p>Rakennekohtaiset</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alueellinen haaste ja maaseudun elinvoimaisuus palveluiden tasapuolisessa järjestämisessä 	<p>Rakennekohtaiset</p> <ul style="list-style-type: none"> - Yksinhuoltajia ei ole huomioitu keskustelussa - Perhe-etuudet suosivat kahden vanhemman perheitä - Työn ja perhe-elämän sovitus yhteydessä työelämän segregatioon 	<p>Rakennekohtaiset</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elinkeinorakenteen muutos suosii palvelusektorin nostamista ja koulutettuja aloja - Alueelliset työttömyyden erot ja rakennetyöttömyys - Työelämän segregatioon puututaan
<p>Inklusio- ja eksklusio-mekanismit</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ei kansalaisuuteen kohdentuvia mekanismeja 	<p>Inklusio- ja eksklusio-mekanismit</p> <ul style="list-style-type: none"> - Oikeuksien myötä ei huomattavia säännösten soveltamiseen liittyviä ongelmia työelämään paluussa. Esteet saattavat liittyä naisten pitkiin perhevapaisiin ja ammattitaidon vanhenemiseen. 	<p>Inklusio- ja eksklusio-mekanismit</p> <ul style="list-style-type: none"> - Toimivat työmarkkinat - Työmarkkinasyrjäytymisen yhteys pitkäaikaistyöttömyyteen - Ei merkittävää koulupudokkuutta - Sosiaalisen syrjäytymisen uhka kohdentuu ammattitaidottomiin nuoriin - Yritystoiminnan vero- ja hallintotaakka

Liitetaulukko 3. Ison-Britannian 1998 toimintasuunnitelman tematiikka

Kansalaisuus ja hyvinvointivaltio	Perhe	Työ, koulutus ja markkinat
Sosiaalinen kategoria - Kansalainen mahdollisuuksien tasa-arvon piirissä haastaa sosiaalisen kansalaisuuden egalitarismin	Sosiaalinen kategoria - Naisen paikka perheessä ja työn kautta yhteiskunnassa - Työtä tekevien vanhempien malli korostuu - Yksinhuoltajat ongelma-kategoriana	Sosiaalinen kategoria - Aktiivinen työkansalainen yleisenä osallisuuden mallina
Periaate - Julkisten palveluiden legitimitteetti kansalaisten tuessa - Koulujärjestelmän opetuslaadun nostaminen - Hyvinvointivaltion modernisaatio purkaa hyvinvointivaltioperiaatetta → työn osallisuuden ja toimeentulon malli - Vajaakuntoisten oikeus palata entisiin etuuksiin	Periaate - Työssäkävien vanhempien ansiotyön toimeentulomalli, jota tuetaan etuuksilla ja perheen ulkopuolisella lastenhoidolla - Yhtäläiset mahdollisuudet kohdennetaan työn ja perheen yhteen sovittamisessa naisten työllisyyden nostamiseen	Periaate - Sisämarkkinoiden lujittaminen haastaa Marshallin kompromissia - Yrityselämän mahdollisuudet - Uusliberalismista nouseva osallisuuden ja toimeentulon malli - Julkisten palveluiden legitimitteetti taloudellisessa menestyksessä
Epätasa-arvon jaot Ryhmäkohtaiset - Riskiryhmien mahdollisuuksien tasa-arvon toteutumisen haaste kansalaisina - Vähemmistökansalaisuuden kategorinen vahvistaminen mahdollisuuksien tasa-arvon toteuttamisessa	Epätasa-arvon jaot Ryhmäkohtaiset - Esitys ei lähde ratkaisemaan defamili-saatiokysymystä perhe-elämän sisällä, vaan vahvistaa naisten huolenpitoroolia ja perinteistä työnjakoa perheessä	Epätasa-arvon jaot Ryhmäkohtaiset - Naisten työmarkkina-aseman säilyttäminen haasteena - Puhe riskiryhmien etuusriippuvuudesta purkaa sosiaalista kansalaisuutta - Vajaakuntoisten työllistymishaasteet
Rakennekohtaiset - Koulun opetusjärjestelmän tasoerot osana rakennehaasteetta	Rakennekohtaiset - Yksinhuoltajien yhtäläiset työllistymismahdollisuudet ja sosiaalisen nousun mahdollisuudet osana perherakenteiden jakoja - Naisten työelämään sijoittuminen yhteyksissä segregatioon	Rakennekohtaiset - Globaalin kilpailun ja rakennemuutoksen haaste nostaa koulutettujen alojen ja yritystoiminnan merkitystä - Työelämän segregatian ratkaisu periaatetasolla - Alueelliset työttömyyserot
Inklusio- ja eksklusio-mekanismit - Hyvinvointivaltiokulttuurin kannustinongelma - Vähemmistökansalaisten kieliongelma	Inklusio- ja eksklusio-mekanismit - Yksinhuoltajien kannustineet työelämään sijoittumisessa - Lapsiperheiden vanhempien haasteet työelämään paluussa	Inklusio- ja eksklusio-mekanismit - Syrjäytymisen yhteys työttömyyteen ja sosiaalisiin ongelmiin - Koulutuksen keskeytyminen ja ammattitaidottomuus - Etnisten vähemmistöjen valtavirtaistaminen - Yritystoiminnan verotus ja hallintotaakka esteinä

Liitetaulukko 4. Unionin 2020-strategiaesitysten tematiikka

Kansalaisuus ja hyvinvointivaltio	Perhe	Työ, koulutus ja markkinat
<p>Sosiaalinen kategoria</p> <ul style="list-style-type: none"> - Harkittu kansalaisuuden puhe, jolla rakennetaan työllisyyteen perustuvaa sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja legitimitettä 2020-strategialle 	<p>Sosiaalinen kategoria</p> <ul style="list-style-type: none"> - Korostus työtä tekevien vanhempien identiteetissä - Kodin lastenhoidon malli jää taka-alalle 	<p>Sosiaalinen kategoria</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kouluttautumiseen ja työllistymiseen perustuva aktiivisen osallisuuden malli
<p>Periaate</p> <ul style="list-style-type: none"> - Perusvalmiuksien hankkiminen jokaisella koulutustasolla - Yhteenkuuluvuutta ja osallisuutta ylläpitävä sosiaaliturvajärjestelmä uutena korostuksena lähenee sosiaalidemokraattista regiimi-ajattelua - Jokaisen yhtäläinen pääsy julkisiin palveluihin hyvinvointivaltioperiaatteena 	<p>Periaate</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sukupuolten välinen tasa-arvo strategian läpileikkaavana periaatteena - Molempien vanhempien työhön perustuva toimeentulomalli, jota tuetaan joustavilla perhe-elämää tukevilla ratkaisuilla 	<p>Periaate</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sitoutuminen sisämarkkinoihin edelleen haastaa historiallista kompromissia - Osallisuuden kasvu sidottu työllisyyden ja talouden kasvuun - Mahdollisuuksien politiikka ja sosiaaliset investoinnit edelleen primaarina osallistajina - Köyhyys ja syrjäytyminen yhtenäisenä ongelmana; paino taloudellisessa syrjäytymisessä
<p>Epätasa-arvon jaot</p> <p>Ryhmäkohtaiset</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ei ryhmäkohtaista jakoasettelua - Maahanmuuttajien parempi integraatio 	<p>Epätasa-arvon jaot</p> <p>Ryhmäkohtaiset</p> <ul style="list-style-type: none"> - Defamilisaatiokysymys perheen rooleista ja sisäisestä työnjaosta jää edelleen ratkaisematta 	<p>Epätasa-arvon jaot</p> <p>Ryhmäkohtaiset</p> <ul style="list-style-type: none"> - Riskiryhmien kuten nuorten, pitkäaikaisesti työttömien ja vähemmän koulutettujen työllistymishaasteet
<p>Rakennekohtaiset</p> <ul style="list-style-type: none"> - Yhtäläinen pääsy julkisiin palveluihin 	<p>Rakennekohtaiset</p> <ul style="list-style-type: none"> - Yksinhuoltajien ja lapsiperheiden köyhyys- ja syrjäytymisriski - Naisten koulutuksen ja työllistymisen yhteys koulutus- ja työelämän stereotyyppioihin ja segregatioon 	<p>Rakennekohtaiset</p> <ul style="list-style-type: none"> - Globaali kilpailu nostaa koulutettujen alojen ja yritystoiminnan merkitystä - Koulutus- ja työelämän segregaatioon ratkaisu jää periaatteelliselle tasolle - Työntekijöiden köyhyyden ja toimeentulon ongelma
<p>Inklusio- ja eksklusio-mekanismit</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sosiaalisten investointien ohella myös sosiaaliturva osallisuuden ja yhteenkuuluvuuden ylläpitäjänä - Eläke- ja terveydenhuollon saatavuuden turvaaminen yhteenkuuluvuutta rakentavana tekijänä 	<p>Inklusio- ja eksklusio-mekanismit</p> <ul style="list-style-type: none"> - Naisten työllistyminen tukee osallisuutta taloudellisen itsenäisyyden myötä - Perheiden työttömyys nostaa köyhyys- ja syrjäytymisriskiä - Riskiryhmien kuten yksinhuoltaja- ja lapsiperheiden kohdalla korostuu sosiaaliturvan saatavuus 	<p>Inklusio- ja eksklusio-mekanismit</p> <ul style="list-style-type: none"> - Koulutus- ja työllisyysmahdollisuuksiin tarttuminen - Koulutuselämän katkosten haaste nyt jokaisella koulutustasolla - Työllistymisellä ratkaistava köyhyys- ja syrjäytymisongelma - Innovaatioihin tarttumisen esteet yritystoiminnassa

Liitetaulukko 5. Suomen 2012 kansallisen ohjelman tematiikka

Kansalaisuus ja hyvinvointivaltio	Perhe	Työ, koulutus ja markkinat
<p>Sosiaalinen kategoria</p> <ul style="list-style-type: none"> - Määrällisesti vähäinen kansalaisuuden tematiikan käyttö - Kansalaisuuden kategoriaa konstruoidaan kielen ja kulttuurin asemoinnilla 	<p>Sosiaalinen kategoria</p> <ul style="list-style-type: none"> - Korostus työtä tekevien vanhempien kategoriassa - Kodin hoidon vanhemmuuden malli jää esityksessä taustalle, mutta saa tukea 	<p>Sosiaalinen kategoria</p> <ul style="list-style-type: none"> - Koulutettu ja työtä tekevä yksilö osana suomalaista nyky-yhteiskuntaa - Nuorten ja pitkäaikaisyrittäjien osallisuusmallin vahvistaminen
<p>Periaate</p> <ul style="list-style-type: none"> - Regiimipuolustus ilmenee hyvinvointiyhteiskunnan toimintakyvyn sitomisena kestävään kehitykseen - Huoli tulo- ja terveyserojen kasvusta osana omaa regiimijattelua - Alueellinen tasa-arvo - Julkisen sektorin toimijuus ja valtiovetoinen työllisyyspolitiikka - Maahanmuuttajien kotouttaminen tasa-arvon ja oikeuden periaatteena 	<p>Periaate</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tasa-arvon tematiikka puuttuu esityksestä 	<p>Periaate</p> <ul style="list-style-type: none"> - Strategian sitominen perussopimukseen ja sen periaatteisiin → aktiivinen työllisyyspolitiikka - Tuottavuusajattelun omaksuminen kestävä talouden kehittämisessä ja palveluissa - Köyhyys ja syrjäytyminen nähdään yhtenäisenä ongelmana
<p>Epätasa-arvon jaot</p> <p>Ryhmäkohtaiset</p> <ul style="list-style-type: none"> - Laillisten maahanmuuttajien parempi integraatio 	<p>Epätasa-arvon jaot</p> <p>Ryhmäkohtaiset</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lasten ja nuorten syrjäytymisen vastaiset toimet (yhteys perheisiin) 	<p>Epätasa-arvon jaot</p> <p>Ryhmäkohtaiset</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ikääntyneiden työllisyyden parantuminen - Riskiryhmien kuten iäkkäiden, naisten, lapsiperheiden, osatyökykyisten ja asunnottomien köyhyys- ja syrjäytymisriski
<p>Rakennekohtaiset</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tulo- ja terveyserojen kasvu - Kuntien kapasiteetti palveluiden järjestämisessä haasteena, yhteys ikääntymiseen ja rakennetyöttömyyteen 	<p>Rakennekohtaiset</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lapsiperheiden köyhyys- ja syrjäytymisriski - Yksinhuoltajien kategoriaa ei ole edelleenkaan huomioitu, vaikka strategia tähtää lapsiperheiden köyhyyden torjumiseen 	<p>Rakennekohtaiset</p> <ul style="list-style-type: none"> - Yksipuolinen teollisuusvaltainen elinkeinorakenne haavoittuva - Alueelliset työttömyyserot, väestön ikääntyminen ja rakennetyöttömyys
<p>Inklusio- ja eksklusio-mekanismit</p> <ul style="list-style-type: none"> - Maahanmuuttajien täysi yhteiskuntaosallisuus koulutautumisella ja kielen opiskelulla; kulttuuriset oikeudet tunnustetaan - Köyhyyttä torjutaan myös sosiaaliturvajärjestelmällä - Köyhyys- ja syrjäytymisriskin osaväestön tavoite; suunta universalismista marginalismiin 	<p>Inklusio- ja eksklusio-mekanismit</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lapsiperheiden köyhyys- ja syrjäytymisongelma, jota ratkotaan sosiaalisilla investoinneilla ja sosiaaliturvalla - Lasten ja nuorten sosiaalisten ongelmien ehkäisy - Uusien sosiaalisten riskien torjunta ilmenee mm varhaiskasvatukseen tarttumisenä 	<p>Inklusio- ja eksklusio-mekanismit</p> <ul style="list-style-type: none"> - Toisen asteen koulutuksen keskeytyminen - Työmarkkina-syrjäytymisen yhteys pitkäaikaistyöttömyyteen - Yritysten mahdollisuuksia kehitettävä - Työllisyys osaratkaisuna köyhyyseriskin liittyvään toimeentulo-ongelmaan

Liitetaulukko 6. Ison-Britannian 2012 kansallisen ohjelman tematiikka

Kansalaisuus ja hyvinvointivaltio	Perhe	Työ, koulutus ja markkinat
<p>Sosiaalinen kategoria</p> <ul style="list-style-type: none"> - Määrällisesti erittäin vähäinen kansalaisuuden tematiikan käyttö 	<p>Sosiaalinen kategoria</p> <ul style="list-style-type: none"> - Korostus työtä tekevien vanhempien kategoriassa - Työttömät perheet ja yksinhuoltajat ongelma-kategoriana 	<p>Sosiaalinen kategoria</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aktiivinen työkansalainen yleisenä osallisuuden mallina
<p>Periaate</p> <ul style="list-style-type: none"> - Edelleen koulun opetus-tason nostaminen, köyhien lapsiperheiden koulun-käynnin tukeminen - Matalatuloisten toimeen-tulon tukeminen - Hyvinvointijärjestelmän modernisaatio jatkuu - Kyky korkeakoulu-opiskeluun maksukykyä merkittävämpi; sosiaalisen nousun mahdollisuus - Korkeakouluopintojen rahoitus lainoituksella tukee myös sosiaalista nousua 	<p>Periaate</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tasa-arvon tematiikka puuttuu esityksestä - Työssäkävien vanhempien toimeen-tulomalli, jota tuetaan eduilla ja verotuksella (yhtenäinen vero- ja tukijärjestelmä) 	<p>Periaate</p> <ul style="list-style-type: none"> - Markkinatalousperiaatteen lujittaminen - Yritystoiminnan edistäminen ja koulutus-toiminnan mahdollisuudet - Liberaalin työn etiikasta nouseva osallisuuden ja toimeentulon malli - Sosiaalisten investointien korostus jatkuu - Reilun politiikka mahdollisuuksien tasa-arvon minimaalisena periaatteena - Köyhyys ja syrjäytyminen yhtenäisenä ongelmana
<p>Epätasa-arvon jaot</p> <p>Ryhmäkohtaiset</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ei ryhmäkohtaista jako-asetelmaa 	<p>Epätasa-arvon jaot</p> <p>Ryhmäkohtaiset</p> <ul style="list-style-type: none"> - Työttömät perheet ongelmana, puhe heidän etuusriippuvuudestaan purkaa etujen normia ja sosiaalista kansalaisuutta 	<p>Epätasa-arvon jaot</p> <p>Ryhmäkohtaiset</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nuorten koulutuksen keskeytyminen ja työelämän ulkopuolelle jääminen - Ammattitaidottomuus syrjäytymisen uhkana
<p>Rakennekohtaiset</p> <ul style="list-style-type: none"> - Koulujärjestelmän yhtäläinen opetustaso edelleen haasteena 	<p>Rakennekohtaiset</p> <ul style="list-style-type: none"> - Työttömien yksinhuoltaja-perheiden kannustin-ongelma - Lapsiperheiden laaja köyhyys- ja syrjäytymis-ongelma 	<p>Rakennekohtaiset</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rakennemuutoksen haaste nostaa koulutettujen alojen merkitystä - Rakennetyöttömyys
<p>Inklusio- ja eksklusio-mekanismit</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ei kansalaisuuteen kohdentuvia mekanismeja 	<p>Inklusio- ja eksklusio-mekanismit</p> <ul style="list-style-type: none"> - Työttömien talouksien työllistymisen esteet kannustimissa - Lapsiköyhyyteen liittyvän periytyvän syrjäytymisen pysyvä ratkaisu laajoilla reformeilla - Reformaatiot tähtäävät lopulta köyhyysongelman ratkaisuun aikuistuneen ja kouluttautuneen työllistymisellä 	<p>Inklusio- ja eksklusio-mekanismit</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nuorten elämänsäntulon normalisoinnin vahvistaminen koulutus-pakolla ja työn maailmaan sopeuttamalla - Yritysten toiminta-edellytysten edistäminen - Laajempi sosiaalisen syrjäytymisen käsitys, jolla yhteys köyhyyteen - Työ ensisijaisena ratkaisuna köyhyyden ja syrjäytymisen ongelmaan, yhtenäisen tukijärjestelmän tulonsiirrot osaratkaisuna

Liitetaulukko 7 A. Vuoden 1998 työllisyysstrategian toimintarakenteet

Toiminta	Unioni	Suomi	Iso-Britannia
Nykytilanteen kuvaus (orientaatio)	<ul style="list-style-type: none"> - Työttömyys uhkana Euroopan yhteiskuntien yhtenäisyydelle - Sopeutuminen muutokseen - Yhtäläiset mahdollisuudet muutostilanteessa 	<ul style="list-style-type: none"> - Vakautuminen suotuisa jatkokehitykselle - Rakennemuutos toteutumassa - Koulutettujen työllisyyden kasvu vs. ikääntyneiden tilanne vaikea 	<ul style="list-style-type: none"> - Epäaktiivisten pitkäaikaistyöttömyys ja etuusriippuvuus ongelmana - Maan joustavat rakenteet muutokseen sopeutumisessa
Ajallinen suuntaus (näköala)	<ul style="list-style-type: none"> - Mennyt: hidas talouden ja työllisyyden kasvu - Nykyinen: väistämätön muutosvaihe - Tuleva: optimistinen kehityskuva 	<ul style="list-style-type: none"> - Mennyt: rakenne-muutos käynnissä - Nykyinen: työllisyyden taso ei riittävä 1980-lukuun nähden - Tuleva: hitaan ja nopean kasvun kaksi skenaariota 	<ul style="list-style-type: none"> - Mennyt: sodan jälkeinen ja 1970-luvun lopun korkea työllisyys - Nykyinen: suotuisa kehitykselle, reformit jo käynnissä - Tuleva: koulutetun työvoiman haaste
Toiminnan säännöt, arvot ja moraaliset preferenssit	<ul style="list-style-type: none"> - Perussopimuksen merkitys, talouden ja työllisyyden prioriteetti → aktiivinen työllisyyspolitiikka - Globaali kilpailu ja rakennemuutos → mahdollisuuksien politiikka 	<ul style="list-style-type: none"> - Sitoutuminen perussopimukseen → talouden ja työllisyyden kasvun prioriteetti - Pohjoismainen hyvinvointiyhteiskuntatraditio muutokseen sopeuttamisessa 	<ul style="list-style-type: none"> - Globaaliin kilpailuun vastataan vapaan markkinatalouden ja sisämarkkinoiden toimivuudella - Liberaali työn etiikka osana modernisaatiota → aktiivinen työllisyyspolitiikka
Poliittisen toiminnan päämäärä	<ul style="list-style-type: none"> - Työvoiman kouluttautuminen ja liikkuvuus - Yritystoiminnan innovaatio- ja työllistämismahdollisuudet 	<ul style="list-style-type: none"> - Riittävä työvoiman saatavuus ja osaaminen - Hyvinvointiyhteiskunnan toimintakyky ja alueellinen elinvoimaisuus 	<ul style="list-style-type: none"> - Sisämarkkinoiden vapauttaminen, hyvinvointivaltion modernisaatio ja koulutettu työvoima
Poliittisen toiminnan keinot	<ul style="list-style-type: none"> - Aktiivoivat toimet ja edut - Verotus-, etu- ja hallinto-reformit parantavat työllistymistä ja yritystoimintaa - Perusvalmiuksien ja koulutustason nostaminen 	<ul style="list-style-type: none"> - Aktiivoivat toimet ja edut - Ammattikoulutustason nostaminen - Valtiovetoinen työllisyyspolitiikka, - Työmarkkinoiden toimivuus ja perinteisten sektorien kehittäminen 	<ul style="list-style-type: none"> - Aktiivoivat toimet ja edut - Työn kannustus vero- ja etureformilla - Koulutustason nostaminen - Hajautettu paikallinen toimintamalli ja sopimusjärjestelmä - Yritystoiminnan helpottaminen
Poliittisen toiminnan esteet	<ul style="list-style-type: none"> - Työttömyyden uhka keskinäiselle integraatiolle - Korkeat verot ja edut - Pitkäaikaistyöttömyys ja riittämätön ammattitaito - Työvoiman liikkuvuuden esteet regiimin kannusteissa - Segregaation haasteet 	<ul style="list-style-type: none"> - Syrjäytymisen yhteys ammattitaidottomuuteen ja pitkäaikais-työttömyyteen - Korkea verotus työllistymisen esteenä - Sukupuolittuneet stereotypit koulutus- ja työaloilla 	<ul style="list-style-type: none"> - Kannustimien puuttuminen hyvinvointivaltio-kulttuurissa - Riittämättömät perusvalmiudet ja ammattitaidottomuus - Työvoiman liikkuvuus esteenä - Yritysten verotus- ja hallintotaakka - Perheiden työhön paluun ja segregaation esteet

Liitetaulukko 7 B. 2020-strategian toimintarakenteet

Toiminta	Unioni	Suomi	Iso-Britannia
Nykytilanteen kuvaus (orientaatio)	<ul style="list-style-type: none"> - Euroopan talouskriisin kokemukset → koordinoinnin lujitus - Kilpailukyvyyn säilyttäminen osaamistason nostamisen avulla 	<ul style="list-style-type: none"> - Talouskoordinoinnin vahvistaminen - Kilpailukyvyyn heikkeneminen ja julkisten menojen kasvu uhkaavat hyvinvointiyhteiskunnan toimintakykyä 	<ul style="list-style-type: none"> - Talouskriisi iski erityisesti euroalueelle - Suurin sodan jälkeinen kansallinen vaje - Kouluttamattomat nuoret työllisyyskasvun esteenä
Ajallinen suuntaus (näköala)	<ul style="list-style-type: none"> - Mennyt: vakauden menetyks - Nykyinen: talouskriisi herätteenä suunnan tarkistukseen - Tuleva: kestävän, heikon ja tappiollisen kehityksen skenaariot 	<ul style="list-style-type: none"> - Mennyt: talouskriisi heikensi kestävä kehitystä - Nykyinen: oman talouden toipuminen - Tuleva: riittävän työvoiman saanti haasteena 	<ul style="list-style-type: none"> - Mennyt: korkean työllisyyden historia - Nykyinen: toimintaympäristölle suotuista tila - Tuleva: optimismin rakennemuutokseen
Toiminnan säännöt, arvot ja moraaliset preferenssit	<ul style="list-style-type: none"> - 2020-strategia yhteisenä asiana korostuu → koordinoinnin ja ohjauksen tehostus - Sisämarkkinoiden ja Emu:n merkitys kehityksen ylläpitämisessä ja suuntaamisessa - Tuottavuuden kriteeri 	<ul style="list-style-type: none"> - Perussopimuksen merkitys ja talouspolitiikan koordinointi - Hyvinvointiyhteiskunnan perusrakenteiden säilyttäminen - Julkisten palveluiden tuottavuus 	<ul style="list-style-type: none"> - Markkinatalousperiaatteiden vahvistaminen - Työn kannustavuus osana hyvinvointijärjestelmän modernisaatiota - Yksilövastuuta tukeva reiluuden politiikka
Poliittisen toiminnan päämäärä	<ul style="list-style-type: none"> - Teknologian ja tutkimuksen kilpailukyky → osaamisen ja tutkimuksen kehittäminen - Työllisyyden kasvu 	<ul style="list-style-type: none"> - Hyvinvointiyhteiskunnan toimintakyky - Koulutettu työvoima sekä tutkimus- ja tiedetoiminnan toimintakyky 	<ul style="list-style-type: none"> - Kestävä talous ja työllisyys perusratkaisuna - Koulutettu työvoima, kilpailukykyä edistävä tiede-, tutkimus- ja yritys-toiminta
Poliittisen toiminnan keinot	<ul style="list-style-type: none"> - Aktivoivat toiminnot - Sosiaaliturvajärjestelmän uudistus - Ammattitaidon ja tutkimustyön nostaminen - Pk-yritysten mahdollisuudet - Työllisyys ratkaisuna köyhyyden vähentämiseen 	<ul style="list-style-type: none"> - Aktivoivat toiminnot - Työurien pidennys - Koulutuksen ja tutkimusorganisaation uudistus - Yritystoiminnan tukeminen - Kouluopetuksen tukeminen - Maahanmuuttajien koulutus ja kasvatus 	<ul style="list-style-type: none"> - Aktivoivat toiminnot - Vero- ja etureformi - Perusvalmiuksia ja nuorten kouluttautumista edistävät toimet - Laajat sosiaalireformit lapsiköyhyyden ratkaisuun
Poliittisen toiminnan esteet	<ul style="list-style-type: none"> - Yhdentymisväsymys - Yritysten innovaatiokyvyn puute - Protektionismi - Rakennetyöttömyys - Ikääntyminen - Koulutuksen keskeytys ja alhainen koulutustaso - Työelämän segregaatio 	<ul style="list-style-type: none"> - Ikääntyminen ja rakennetyöttömyys - Nuorten, pitkäaikaisyöttömien ja maahanmuuttajien työttömyys - Toisen asteen koulutuksen keskeytys - Yksipuolinen elinkeinorakenne - Julkisten palveluiden suosiminen 	<ul style="list-style-type: none"> - Korkea työn ja yrityksen verotus - Osaamisen haaste rakennemuutoksessa - Nuorten ammattitaidottomuus ja pääsy toisen asteen koulutukseen - Työttömät taloudet, työn kannustamattomuus ja periytyvä syrjäytyminen - Työelämän segregaatio

Liitetaulukko 8 A. Vuoden 1998 strategian hyvinvointivaltion kertomukset

	Unioni	Suomi	Iso-Britannia
Tyyppi	Kertomus toisenlaisesta hyvinvointiyhteiskuntamallista	Kertomus pohjoismaisesta hyvinvointiyhteiskunnasta muutoksen sopeuttajana	Kertomus hyvinvointivaltion työkuulttuurin modernisaatiosta
Mimesis 1 Prefiguraatio	Talouden ja työllisyyden kasvun prioriteetti vastauksena uuteen toimintaympäristöön → toisenlainen hyvinvointiyhteiskunta	Pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan tradition jatkumo siltana muutoksen sopeuttamisessa ylläpitää tasapainoa taloudellisen menestyksen kanssa	Korkeaan työllisyyteen perustuva brittiläinen hyvinvointiyhteiskunnan malli
Mimesis 2 Konfiguraatio	Työvoiman liikkuvuutta ja yritystoimintaa edistävät ja estävät tekijät vastauksena siihen, mitä regiimeiltä odotetaan ajan haasteissa	Hyvinvointivaltion toimintakyvyn ylläpitämisen ja kaventamisen perusteet	Modernisaatio tähtää kannustimilla ansio-työn arvon ja toimeentulomallin palauttamiseen Julkisten palveluiden rooli on edelleen merkittävä
Mimesis 3 Refiguraatio	"Toisenlainen hyvinvointiyhteiskunta" → eurooppalaisten regiimien osallisuusalueittainen konvergoituminen ja aktiivisen kansalaisuuden mallin vahvistuminen	Sopeutunut markkinaehtoisempi suomalainen tietotaitoyhteiskunta, jossa aktiivisen osallisuuden malli vahvistuu	Aktiiviseen kansalaisuuteen perustuva hyvinvointiyhteiskunnan malli, jota julkiset palvelut tukevat

Liitetaulukko 8 B. 2020-strategian hyvinvointivaltion kertomukset

	Unioni	Suomi	Iso-Britannia
Tyyppi	Reaalikertomus investoivasta ja suojaavasta hyvinvointiyhteiskuntamallista	Hyvinvointiyhteiskunnan toimintakyvyn kansallinen kamppailukertomus	Paluu kansallisten etujen ajamiseen modernisaation jatkokertomuksena
Mimesis 1 Prefiguraatio	Kilpailu ja rakennemuutos edellyttävät hyvinvointiyhteiskunnalta työvoiman liikkuvuuden edistämistä ja suojaamista	Hyvinvointiyhteiskuntajärjestelmän säilyttäminen, joka edellyttää kestävää taloutta ja riittävää työvoimaa	Kestävä talous ja korkea työllisyys globaalin kilpailukyvyn takeena
Mimesis 2 Konfiguraatio	Työvoiman toimintakyky ja aktiivisuus edellyttävät investointeja sekä toimivaa sosiaaliturvajärjestelmää Työllistymisellä ratkaistava köyhyysongelma marginalisoi osallisuuden fokuksen	Hyvinvointiyhteiskunnan toimintakyky ja työvoiman täysimääräinen hyödyntäminen Kuntien heikentyvä kapasiteetti johtaa kuntareformiin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksiin	Hyvinvointijärjestelmän modernisaatio palauttaa työn kannusteisuuden ja siihen liittyvät veroreformit parantavat Ison-Britannian kilpailukykyä ja globaalia taloudellista asemaa
Mimesis 3 Refiguraatio	Sosiaalisen markkinatalouden visio, jossa sosiaaliset investoinnit ja sosiaalijärjestelmän vahvistaminen ylläpitävät aktiivista osallisuuden mallia	Näkymä perusrakenteet säilyttävästä hyvinvointiyhteiskuntamallista	Modernisoitu hyvinvointiyhteiskunta, jossa toimeentuloa nostava ja hädänalaisia suojaava yhtenäinen tukijärjestelmä

Liitetaulukko 8 C. Vuoden 1998 strategian perhekertomukset

	Unioni	Suomi	Iso-Britannia
Tyyppi	Naisten työllistyminen yhtäläisten mahdollisuuksien kertomuksena	Läpiviety perheen tasa-arvo hyvinvointiyhteiskunnan esimerkkikertomuksena	Naisen paikka kotona ja työssä mahdollisuuksien tasa-arvon kertomuksena
Mimesis 1 Prefiguraatio	Työvoiman liikkuvuuden edistäminen ja riittävyyden varmistaminen	Lopputuloksen tasa-arvo johtavana perhe-elämän periaatteena	Ansiotyöhön perustuva perheen toimeentulo-malli
Mimesis 2 Konfiguraatio	Naisten työllisyyden nostaminen yhteensovitettuna perhe-elämään Työelämän kulttuurin segregaatia myönnettään ja kierretään, koska siihen ei ole esittäjä ratkaisumalleja	Naisten korkea työllisyys ja laajat perhehoitovapaat esimerkkinä suomalaisesta hyvinvointi yhteiskuntamallista Konkreettista tasa-arvoa ei juonnetta yksinhuoltajiin Työelämän segregaatian ratkaisupyrimykset	Naisen paikka kotona ja työssä ylläpitää kulttuurin perheroolimalleja Yksinhuoltajien etuusriippuvuuspuheet ylläpitävät perhemallien jakoja Työelämän kulttuurin segregaatioon ei esitetä ratkaisumalleja
Mimesis 3 Refiguraatio	Naisten työllisyyden kasvu yhteensovitettuna perhe-elämän ja ideaalisesti vapaamman työaloihin sijoittumisen kanssa	Työn ja perhe-elämän yhteensovitus hyvin toteutuneena suomalaisessa hyvinvointiregimeissä sekä tasa-arvon edistäminen työelämäkulttuurissa	Naisten työllisyyden kasvu yhteensovitettuna perhe-elämän ja ideaalisesti vapaamman työaloihin sijoittumisen kanssa

Liitetaulukko 8 D. 2020-strategian perhekertomukset

	Unioni	Suomi	Iso-Britannia
Tyyppi	Naisten työllistymiseen investoiva ja lapsi-köyhyyttä suojeleva perhekertomus	Jälkiekspansivisen hyvinvointiyhteiskunnan perhekertomus	Kertomus köyhien lapsiperheiden sosiaalisesta noususta
Mimesis 1 Prefiguraatio	Työvoiman liikkuvuuden edistäminen ja riittävyyden varmistaminen	Suomalainen hyvinvointiyhteiskunta mallina perhe-elämän, lasten ja nuorten tukemisessa	Ansiotyöhön perustuva perheen toimeentulo-malli
Mimesis 2 Konfiguraatio	Naisten liikkuvuuden edistäminen työelämän ja koulutuksen rakenteissa Lapsiperheiden ja muiden riskiryhmien sosiaaliturvan varmistaminen	Köyhien lapsiperheiden sosiaaliset investoinnit ja perheen toimeentuloturva Sosiaaliset investoinnit maahanmuuttajavanhempiin ja -lapsiin	Työttömien talouksien siirtyminen etuusriippuvuudesta työhön osana modernisaatiota Lapsiperheköyhyyden pysyvä ratkaisu edellyttää laajoja sosiaalisia reformeja
Mimesis 3 Refiguraatio	Kaksijakoinen osallisuuden kuva: investoinnit naisten liikkuvuutta edistävänä mallina ja köyhien lapsiperheiden staattisempi sosiaalista suojelua ylläpitävä osallisuuden malli	Suomalainen hyvinvointiyhteiskunta kykenee vastaamaan ajan haasteisiin sosiaalisten riskien torjunnassa	Modernisoitu hyvinvointiyhteiskunta, jossa perheiden toimeentulo perustuu ansiotyöhön Lasten sosiaalisen nousun myötä köyhyysongelma on ratkaistu

Liitetaulukko 8 E. Vuoden 1998 strategian työn ja koulutuksen kertomukset

	Unioni	Suomi	Iso-Britannia
Tyyppi	Asenteiden ja käytöksen kulttuuri-muutoksen kertomus	Kivulias käänne ja toiveikas loppu – rakenteellisen murroksen jatko-kertomus	Vapaat sisämarkkinat uuden toiminta- ympäristön menestys- kertomuksena
Mimesis 1 Prefiguraatio	Talouden ja työllisyyden kasvu edellyttävät mahdollisuuksiin tarttumista rakenne- muutoksessa	Kestävä talous, korkea työllisyys ja pysyvät työsuhteet hyvinvointi- mallin toimintakyvyn perustana	Toimivat sisämarkkinat ja joustavat rakenteet luovat suotuisan toimintaympäristön globaalissa kilpailussa
Mimesis 2 Konfiguraatio	Mahdollisuuksien edistäminen edellyttää työllistettävyyden ja yrittäjyyskulttuurin omaksumista	Rakennemuutos edellyttää koulutettua työvoimaa Vähemmän koulutettuja ikääntyneitä tuetaan työssä pysymisessä ja joustavissa eläke- ratkaisuisissa	Toimintaympäristö edellyttää sisä- markkinoiden vapaata toimintaa, aktivoivaa työllisyyspolitiikkaa sekä yritystoiminnan hallinto- ja kulutaakan helpottamista
Mimesis 3 Refiguraatio	Uusi työn ja yritys- elämän toiminta- kulttuuri omaksuttuna yhteiskuntaa muokkaavana mallina	Toteutunut rakenne- muutos, jossa koulutetulle väelle palautuu pysyviä ja kokoaikaisia työ- suhteita	Vapaat sisämarkkinat, toteutunut modernisaatio, joustava rakenne- järjestelmä ja tieto- taitoinen työvoima

Liitetaulukko 8 F. 2020-strategian työn ja koulutuksen kertomukset

	Unioni	Suomi	Iso-Britannia
Tyyppi	Mahdollisuuksien ja riskien jakamisen kertomus	Työvoiman täysimääräinen hyödyntäminen ratkaisukertomuksena	Nuorten eri kykymaailmoiden kertomus
Mimesis 1 Prefiguraatio	Talouden, työllisyyden ja tuottavuuden kasvu edellyttävät mahdollisuuksiin ja innovaatioihin tarttumista sekä toiminnan tehostamista	Kestävä talous ja korkea työllisyys hyvin- vointiyhteiskunnan toimintakyvyn perustana	Tietotaitoyhteiskunta toimii globaalien kilpailukyvyn edellytyksenä
Mimesis 2 Konfiguraatio	Sosiaaliset investoinnit koulutukseen, koulutus-, tiede ja tutkimustoimintaan PK-yritysten mahdollisuudet Sosiaaliturki- järjestelmän uudistus tukee aktiivista osallisuutta	Koulutettu työvoima edellytyksenä uusien työpaikkojen avautu- miselle Perinteisten elinkeino- sektoreiden ja palvelu- sektoreiden kehittäminen Koordinoitu koulutus-, tiede- ja tutkimus- toiminta	Laajempi sosiaalinen näkökulma (perheet) nuorten valmiuksien edistämisessä Kyvyt ja ammattitaito edellytyksenä työllistettävyydelle Panostaminen huippu- osaamisen ja tutkimuksen kovan ytimen globaalissa kilpailussa
Mimesis 3 Refiguraatio	Aktiivisen kansa- laisuuden ja osallisuuden malli, yksilö on mukana jakamassa riskejä Osallistavalla yhteis- kunnalla on myös kyky yksilöiden elämän- muutosten ennakkointiin	Työllisyyspolitiikan ja hyvinvointiyhteis- kunnan kansallinen ratkaisumalli muuttuu, näkyvässä kuntare- formin ja SOTE:n tyyppiset ratkaisumallit sekä työperäisen maahanmuuton kasvu	Nuorten ammattitaito, huippuosaaminen ja huippututkimus ratkaisevina tekijöinä kilpailukyvyllä ja Ison- Britannian talous- aseman nostamiselle

