

Eri poluilla työllisyyteen

Suomen sosiaaliturvajärjestelmän erityispiirteet ja ongelmakohdat kansainvälisessä vertailussa

Minna van Gerven, Merita Mesiäislehto, Peppi Saikku, Joonas Ollonqvist, Tuuli Malava ja Netta Tuominen

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2022:51

tietokayttoon.fi

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:51

Eri poluilla työllisyyteen

Suomen sosiaaliturvajärjestelmän erityispiirteet ja ongelmakohdat kansainvälisessä vertailussa

Minna van Gerven, Merita Mesiäislehto, Peppi Saikku, Joonas Ollonqvist,
Tuuli Malava ja Netta Tuominen

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvoston kanslia

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use.

Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-383-369-2

ISSN pdf: 2342-6799

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Eri poluilla työllisyyteen Suomen sosiaaliturvajärjestelmän erityispiirteet ja ongelmakohdat kansainvälisessä vertailussa

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:51

Julkaisija Valtioneuvoston kanslia

Tekijä/t Minna van Gerven, Merita Mesiäislehto, Peppi Saikku, Joonas Ollonqvist, Tuuli Malava ja Netta Tuominen

Kieli suomi **Sivumäärä** 196

Tiivistelmä

Raportti tuottaa tutkittua tietoa toimeentuloturvaetuksien ja palveluiden yhteensovittamisen haasteista Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa, Alankomaissa ja Iso-Britanniassa. Se kartoittaa miten työttömiä koskevia sosiaaliturvan ongelmakohdita on ratkaistu vertailumaissa, ja miten ratkaisut toimivat toimeentulon ja työllistymisen näkökulmasta. Raportissa analysoidaan, mitkä vertailumaiden sosiaaliturvajärjestelmien piirteet voisivat olla hyödynnettävissä Suomen sosiaaliturvauudistuksessa.

Aineistoina analyyseissa hyödynnetään aiempaa tutkimuskirjallisuutta, vinjetti- ja asiantuntijahaastatteluja sekä EU-Silc, EUROMOD, UKMOD ja OECD TaxBEN aineistoja. Vertailumaiden ratkaisujen toimivuutta testataan mikrosimuloinnilla.

Analyysin perusteella etuuskien ja palveluiden yhteensovittaminen on haaste kaikissa tutkimuksen maissa. Palvelujen ja etuuskien yhteensovittaminen on vaikeaa, koska järjestelmien tavoitteet ovat erilaisia ja hallinnon rakenteet ovat jäykkiä. Eri maissa ratkaisuja haetaan hallinnonalat poikkileikkaavista toimintamalleista sekä asiakaslähtöisestä aktivoinnista.

Suomen kannalta keskeisiä oppeja ovat yksilön ja yhteiskunnan sosiaaliturvaa koskevia oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainottaminen, palvelupolkujen kehittäminen monipolkuisemmiksi sekä varhaisempi ja oikea-aikaisempi palvelutarjonta. Näin helpotetaan siirtymiä etuuskien, palveluiden ja työllisyyden välillä.

Klausuuli Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Asiasanat Tutkimus, tutkimustoiminta, sosiaaliturva, toimeentuloetuedet, palvelut, yhteensovittaminen, aktivointi, siirtymät, työllisyys

ISBN PDF 978-952-383-369-2

ISSN PDF 2342-6799

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-369-2>

Mot sysselsättning längs olika vägar Särdrag och problem i Finlands socialskyddssystem i internationell jämförelse

Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2022:51

Utgivare Statsrådets kansli

Författare Minna van Gerven, Merita Mesiäislehto, Peppi Saikku, Joonas Ollonqvist, Tuuli Malava ja Netta Tuominen

Språk finska **Sidantal** 196

Referat

Rapporten producerar forskningsbaserad information om problem i samordning av förmåner och tjänster för utkomstskydd i Finland, Sverige, Danmark, Nederländerna och Storbritannien. Dessutom kartläggs hur man försökt lösa problem med social trygghet för arbetslösa i jämförelseländerna och hur lösningar fungerat med tanke på utkomst och sysselsättning. I rapporten analyseras egenskaper i referensländernas socialskyddssystem som kan nyttjas i den finländska socialskyddsreformen.

Som material i analyserna nyttjas forskningslitteratur, vinjett- och sakkunnigintervjuer samt EU-Silc, EUROMOD, UKMOD och OECD TaxBEN-material. Lösningar i jämförda länder testas med mikrosimulering.

Utifrån analysen är samordning av förmåner och tjänster en utmaning för alla fem länder i forskningen. Det är svårt att samordna tjänster och förmåner då mål för system är olika och förvaltningsstrukturer är stela. I de granskade länderna söks lösningar med verksamhetsmodeller som är tvärgående mellan förvaltningsområdena samt kundorienterad aktivering.

I rapporten föreslås att lärdomar man fått från andra länder, som är centrala för Finland, är att balansera individens och samhällets rättigheter och skyldigheter i fråga om social trygghet, utveckla servicevägar så att de blir mångformiga samt erbjuda tjänster tidigare och i rätt tid. Därmed underlättas övergången mellan förmåner, tjänster och sysselsättning.

Klausul Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokayttoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

Nyckelord Forskning, forskningsverksamhet, social trygghet, utkomstförmån, tjänster, samordning, aktivering, övergångar, sysselsättning

ISBN PDF 978-952-383-369-2

ISSN PDF 2342-6799

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-369-2>

Different paths to employment

Special features and challenges of the Finnish social security system in international comparison

Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2022:51

Publisher Prime Minister's Office

Author(s) Minna van Gerven, Merita Mesiäislehto, Peppi Saikku, Joonas Ollonqvist, Tuuli Malava ja Netta Tuominen

Language Finnish **Pages** 196

Abstract

This report produces information on problems with the coordination of social security benefits and services in Finland, Sweden, Denmark, the Netherlands and Great Britain. It will also be examined how challenges with social security of the unemployed have been solved in these countries, also from the perspective of income and employment. The report analyses which features of the social security systems in the reference countries could be utilised in the Finnish social security reform.

Earlier research, vignette and expert interviews as well as EU-SILC, EUROMOD, UKMOD and OECD TaxBEN data are used in the analyses. Micro-simulation is used to test the functionality of the solutions in the reference countries.

Based on our analysis, coordinating benefits and services is a challenge in all five countries. It is difficult because the aims of the systems are different, and the administrative structures are rigid. In other countries, solutions are sought from cross-sectoral operating models and customer-oriented activation.

The report proposes that key lessons for Finland include balancing the rights and obligations of individuals and society in terms of social security, developing service paths into multiple paths and earlier and more timely service provision. This will facilitate the transition between benefits, services and employment.

Provision This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

Keywords Research, research activity, social security, income benefits, services, coordination, activation, transitions, employment

ISBN PDF 978-952-383-369-2

ISSN PDF 2342-6799

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-369-2>

Sisältö

ESIPUHE	8
1 Johdanto	9
1.1 Työttömyyden, työvoimapolitiikan ja etuusjärjestelmien vertailua	10
1.1.1 Työttömyys ja osallistuminen työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin	10
1.1.2 Työttömyysturva- ja toimeentulotukijärjestelmien pääpiirteet	16
1.1.3 Suomen erityispiirteet	21
2 Tutkimuksen metodologia ja toteutus	23
2.1 Tutkimustehtävä	23
2.2 Osahankkeet, tutkimuskysymykset ja tutkimusaineistot	24
2.3 Tutkimuksen maat	24
2.4 Tutkimusaineistojen keruu- ja analyysimenetelmät	25
2.4.1 Kirjallisuuskatsaus	25
2.4.2 Vinjetit ja haastattelut	28
2.4.2.1 Vinjettitapaukset	28
2.4.2.2 Vinjetin jatkokehittäminen haastattelututkimuksessa	33
2.4.2.3 Lista tutkimukseen vastanneista	34
2.4.3 EU-Silc ja SPIN	35
2.4.4 Mikrosimulointi	36
2.5 Tutkimuseettinen pohdinta	37
3 Etuuksien ja palveluiden yhteensovittaminen tutkimuskirjallisuudessa	38
3.1 Mitä on etuuksien ja palveluiden yhteensovittaminen?	38
3.2 Yhteensovittamisen ongelmat kirjallisuuskatsauksesta	40
3.2.1 Teema 1: Poliittikkatoimien ja niiden reunaehtojen asettamat etulinjan työn ongelmat	41
3.2.2 Teema 2: Etuus ja palveluprosessiin liittyvät etulinjan työn ongelmat	42
3.2.3 Teema 3: Etuus- ja palveluprosessissa tapahtuvan moniammatillisen yhteistyön ja koordinaation ongelmat	42
3.2.4 Teema 4: Asiakkaiden kohtaamat riskit ja eriarvoisuus	43
3.2.5 Teema 5: Tahattomat seuraukset	43
3.3 Ratkaisut kirjallisuuskatsauksesta	44
3.3.1 Teema 1: Ratkaisut poliittikkatoimien ja niiden reunaehtojen tasolla	46
3.3.2 Teema 2: Etuus- ja palveluprosessiin liittyvät etulinjan työn ratkaisut	47
3.3.3 Teema 3: Moniammatillisen yhteistyön ja etuus- ja palvelukoordinaation ratkaisut	48
3.3.4 Teema 4: Ratkaisut asiakkaiden kohtaamiin riskeihin ja eriarvoisuuteen	48
3.4 Kirjallisuuskatsauksen johtopäätökset ongelmista ja ratkaisuista	48

4	Polut työllisyyteen vinjeteissä ja asiantuntijahaastatteluissa	50
4.1	Johdanto	50
4.2	Tyypilliset etuus- ja palvelupolut neljälle vinjettityypille	50
4.2.1	Vinjetti A: NEET-nuori	51
4.2.1.1	Yhteenveto (Vinjetti A)	57
4.2.2	Vinjetti B: Pitkäaikaistyön ansiosidonnaisella etuudella	59
4.2.2.1	Yhteenveto (Vinjetti B)	63
4.2.3	Vinjetti C: Pitkäaikaistyön (tarveharkitulla) vähimmäisetuudella	65
4.2.3.1	Yhteenveto (Vinjetti C)	70
4.2.4	Vinjetti D: maahanmuuttotaustainen pitkäaikaistyön vähimmäisturvaetuudella	73
4.2.4.1	Yhteenveto (Vinjetti D)	76
4.3	Etuus- ja palvelupoluissa tunnistetut ongelmat ja ratkaisut	77
4.3.1	Teema 1: politiikkatoimien ja niiden asettamien reunaehtojen vaikutus etulinjan työhön	77
4.3.1.1	Vertailu muihin maihin	80
4.3.2	Teema 2: Etuus- ja palveluprosessiin liittyvät etulinjan työn haasteet	86
4.3.2.1	Vertailu muihin maihin	88
4.3.3	Teema 3: Yhteistyön ja koordinaation ongelmat	99
4.3.3.1	Teema 3: Vertailua muihin maihin	101
4.3.4	Teema 4: Asiakkaiden kohtaamat riskit ja eriarvoisuus	107
4.3.4.1	Teema 4: Vertailua muihin maihin	108
4.3.5	Teema 5: Tahattomat seuraukset	114
4.3.6	Yhteenveto	115
4.4	Johtopäätökset: Ongelmista ratkaisuihin	119
5	Sosiaaliturvan ja työttömien tilastollinen vertailu	122
5.1	Työttömyys- ja sairausetuuksien tason kehitys 2000-2020	122
5.2	Työttömyyden pitkittymisen vaikutus työttömyysetuuksiin ja käytettävissä oleviin tuloihin	125
5.3	Työttömien ryhmien yleisyys ja koettu terveys ja köyhyys	131
5.4	Tulotaso ja työnteon kannustimet	137
5.4.1	Politiikka vaihto: Tanskan mallin mukainen työttömyysetuuden ja työtulojen sovittaminen yhteen	148
6	Tutkimuksen johtopäätökset	153
6.1	Etuuksien ja palveluiden yhteensovittaminen koetaan ongelmalliseksi kaikkialla	154
6.2	Työnteon kannustavuudessa ei suuria eroja maiden välillä	159
6.2.1.1	Toimeentulon turvaaminen	159
6.2.1.2	Työllistyminen	161
6.3	Vertailumaiden ratkaisujen hyödyntäminen Suomessa	163
6.4	Yhdenvertaisuuden ja räätälöinnin trapetsilla	170
6.5	Politiikkasuositukset	173
	Liitteet	175
	Lähteet	194

ESIPUHE

Tämä raportti on valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnalla rahoitetun Eri poluilla työllisyyteen - Suomen sosiaaliturvajärjestelmän erityispiirteet ja ongelmakohdat kansainvälisessä vertailussa –tutkimushankkeen (VN TEAS POLKU 2020–2022) loppuraportti. VN POLKU -hanke toteutettiin kolmen organisaation ja yhdeksän tutkijan yhteistyönä. Hankkeeseen osallistuvat Minna van Gerven Tampereen yliopistolta/Helsingin yliopistolta, Merita Mesiäislehto, Peppi Saikku ja Joonas Ollonqvist Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta sekä harjoittelijat Tuuli Malava Helsingin yliopistolta ja Netta Tuominen Tampereen yliopistolta. Sen lisäksi ulkomaisena kumppanina hankkeeseen osallistuivat Kenneth Nelson, Rense Nieuwenhuis ja Lovisa Backman Tukholman yliopiston SOFIsta (Swedish Institute for Social Research). Tämä lisäksi hankkeessa toimivat ulkopuolisena yhteistyökumppaneina (ilman rahoitusta) Jane Millar ja Levana Magnus Bathin yliopistolta, Rik van Berkel Utrechtin yliopistolta ja Magnus Paulsen Hansen Roskilden yliopistolta.

Minna van Gerven toimi hankkeen vastuullisena johtajana ja vastasi kirjallisuuskatsauksesta (luku 3) sekä vinjetti- ja haastatteluosiosta (luku 4) yhdessä Peppi Saikun kanssa. Merita Mesiäislehto vastasi tilastollisesta analyysistä ja Joonas Ollonqvist mikrosimulaatiosta (luku 5). Ulkomaiset kumppanit avustivat aineistokeruussa verrokkimaissa (luku 4 ja SOFIN kumppanit SPIN-aineiston analyysistä luvussa 5). Harjoittelija Tuuli Malava vastasi systemaattisen kirjallisuuskatsauksen aineistonkeruusta sekä osa-analyysistä. Tuuli Malava ja Netta Tuominen olivat myös korvaamaton apu lukujen 3 ja 4 tarvittavaan kenttätyöhön, analyysiin ja raportointiin. Kaikki suomalaiset tutkijat osallistuivat yhdessä loppuraportin kirjoittamiseen.

Raportin taustalla olevan tutkimushankkeen ohjausryhmään ovat kuuluneet seuraavat henkilöt: Markus Seppelin (STM), joka on toiminut ohjausryhmän puheenjohtajana, Ilpo Airio (STM) ohjausryhmän sihteerinä, Risto Alatarvas (VNK), Päivi Haavisto-Vuori (TEM), Minna Nieminen (TEM), Essi Rentola (STM) ja Milja Tiainen (STM).

Haluamme esittää lämpimät kiitoksemme ohjausryhmälle sekä ulkomaisille kumppaneille erittäin hyödyllisistä kommenteista ja keskusteluista koko hankkeen ajan. Suuret kiitokset myös kaikille vinjetti- ja haastattelututkimukseen osallistuneille asiantuntijoille ja loppuseminaarissa keskusteluun osallistuneille tutkijoille ja asiantuntijoille. Kiitos myös Peter Tattersel:ille (Hahmota) infografiikasta ja mielekkästä yhteistyöstä.

Minna van Gerven, hankkeen konsortion johtaja
Kesäkuu 2022

1 Johdanto

Yksi tämän vuosikymmenen merkittävimpiä sosiaalipoliittisia uudistuksia Suomessa on sosiaaliturvauudistus vuoteen 2030 mennessä. Vaikka suomalaiset toimeentuloturva- ja palvelujärjestelmät ovat osoittaneet toimivuutensa monin suomalaisin ja kansainvälisin mittarein katsottuna (OECD 2020a), laajamittainen uudistustyö on aloitettu (VN 2020). Uudistuksen pohjana toimii edellisen hallituksen aloittama selvitystyö ja alkuvuonna 2020 aloittanut sosiaaliturvakomitea, joka on työssään nimittänyt neljä kokonaisuutta, joihin sosiaaliturvan ongelmat liittyvät (STM 2020). Näitä ovat 1) sosiaaliturvan monimutkaisuus, 2) työn ja sosiaaliturvan yhdistäminen, 3) toimeentulotuki, perusturva ja asuminen sekä 4) palvelut ja etuudet.

Tämä raportti tuottaa uutta tutkimustietoa sosiaaliturvaa koskevaan selvitystyöhön ja etenkin sen neljänteen ongelmakokonaisuuteen. Tarkastelemme sosiaaliturvan (toimeentuloturvaetuudet ja palvelut) yhteensovittamisen ongelmakohtia ja niiden ratkaisukeinoja työikäisen väestön kohdalla Suomessa ja neljässä vertailumaassa, jotka ovat Ruotsi, Tanska, Alankomaat ja Iso-Britannia. Etuus- ja palvelujärjestelmää halutaan muuttaa niin, että ne tukevat sekä yksilöiden että yhteiskunnan hyvinvointia tulevina vuosikymmeninä. Kuten sosiaaliturvakomitea (2022) toteaa:

“Sosiaaliturvan uudistamisen tavoitteena on ihmisen näkökulmasta nykyistä selkeämpi ja toimivampi järjestelmä, joka mahdollistaa työnteon ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen muuttuvissa elämäntilanteissa.” (VN 2020; Sosiaaliturvakomitea 4/2022; 7)

Kansainvälisesti katsottuna Suomen sosiaaliturvajärjestelmä näyttyy usein hyvin ainutlaatuisena. Suomen erikoisuutena on, että toimeentulotuki on kansalaisuuteen perustuva oikeus ja mahdollistaa kansainvälisesti katsottuna pitkäkestoisen toimeentulon sosiaaliturvajärjestelmässä. Sama järjestelmä mahdollistaa myös toimeentulon ilman tiukkoja työnhakuvelvollisuuksia tai osallistumista määrättyihin palveluihin tai vastikkeellisiin toimintoihin (Moisio, 2020), joka on eurooppalaisesta näkökulmasta hyvin poikkeuksellista. Tämän lisäksi tiedetään, että etuuksien saajien tarvitsemat työllisyys- ja sosiaalipalvelut Suomessa kytkeytyvät heikosti nykyiseen etuusjärjestelmään, mikä aiheuttaa ongelmia työikäisten työllisyyspoluissa ja johtaa väliinpuotoamisiin. Näistä kansallisista lähtökohdista käsin sosiaaliturvauudistuksessa keskeistä on löytää tapoja, joilla lisätään työnteon kannustimia ja torjua ennakoivasti pitkäaikaista riippuvuutta sosiaaliturvasta sekä yhteensovittaa eri hallinnonalojen etuuksia ja palveluita (STM 2020; VN 2020, Sosiaaliturvakomitea 4/2022).

Tässä tutkimusraportissa haetaan uusia näkökulmia saavuttaa nämä tavoitteet ja tarkastellaan Suomen haasteita kansainvälisessä kontekstissa. Tanska ja Ruotsi ovat vertailukohteina mielenkiintoisia, koska niissä on viime vuosina panostettu aktiiviseen työvoimapolitiikkaan, jossa painotus on erilaisissa työvoimapalveluissa. Pohjoismaiden lisäksi laajennamme tarkastelun prismaa tutkimalla toimeentuloturvaetuuksien ja palvelujen ongelmia ja mahdollisuuksia myös toisissa hyvinvointivaltiomalleissa, kuten keskieurooppalaisessa vakuutusperustaisessa mallissa (Alankomaat) ja anglosaksisessa tarveharkintaisessa mallissa (Iso-Britannia).

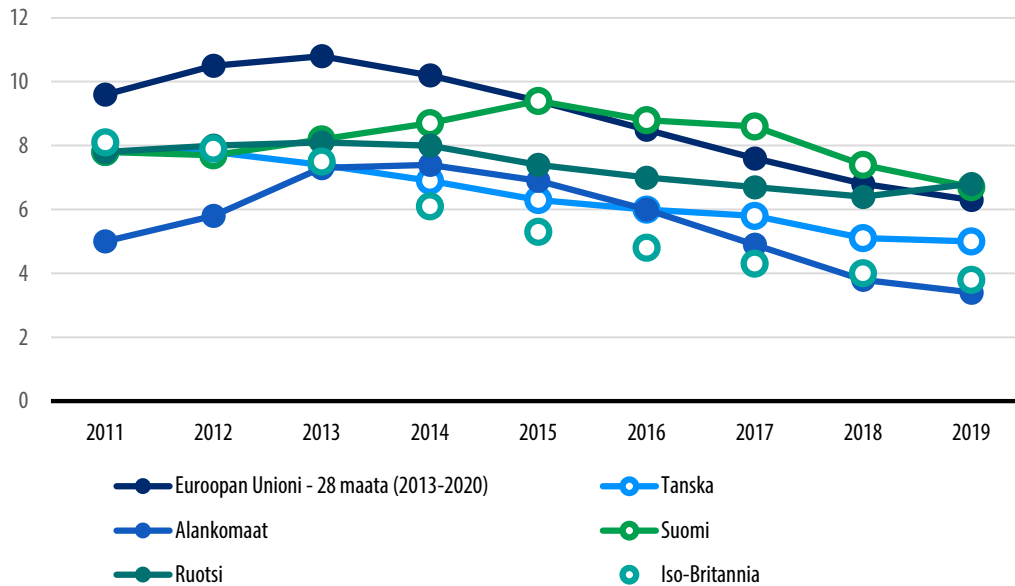
On selvää, että suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän ominaisuudet rajoittavat suoraa lainaamista toisten maiden järjestelmistä, sillä nämä ovat kaikki kehittyneet omissa historiallisissa konteksteissaan. Toisaalta eri maiden kriittinen tarkastelu antaa uutta tietoa toimeentuloturvaetuuksien ja palvelujen yhteensovittamisesta sekä ymmärrystä siitä, mihin suuntaan sosiaaliturvaa ja aktiivista sosiaalipolitiikkaa voidaan Suomessa viedä ja millaiset yhdistelmät toimivat muissa maissa kannustimina ja väliinpuotoamisen torjujina. Omaksumalla vahvasti empiirisen ja systemaattisen tutkimusotteen, raportti tuottaa tietoa 1) toimeentuloturvaetuuksien ja palveluiden yhteensovittamisen ongelmakohdista Suomessa ja vertailumaissa, 2) sosiaaliturvan ongelmakohtien ratkaisusta vertailumaissa, 3) vertailumaiden ratkaisujen toimivuudesta sekä 4) vertailumaiden sosiaaliturvajärjestelmien piirteistä, jotka voisivat olla hyödynnettävissä Suomen sosiaaliturvauudistuksessa.

1.1 Työttömyyden, työvoimapolitiikan ja etuusjärjestelmien vertailua

1.1.1 Työttömyys ja osallistuminen työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin

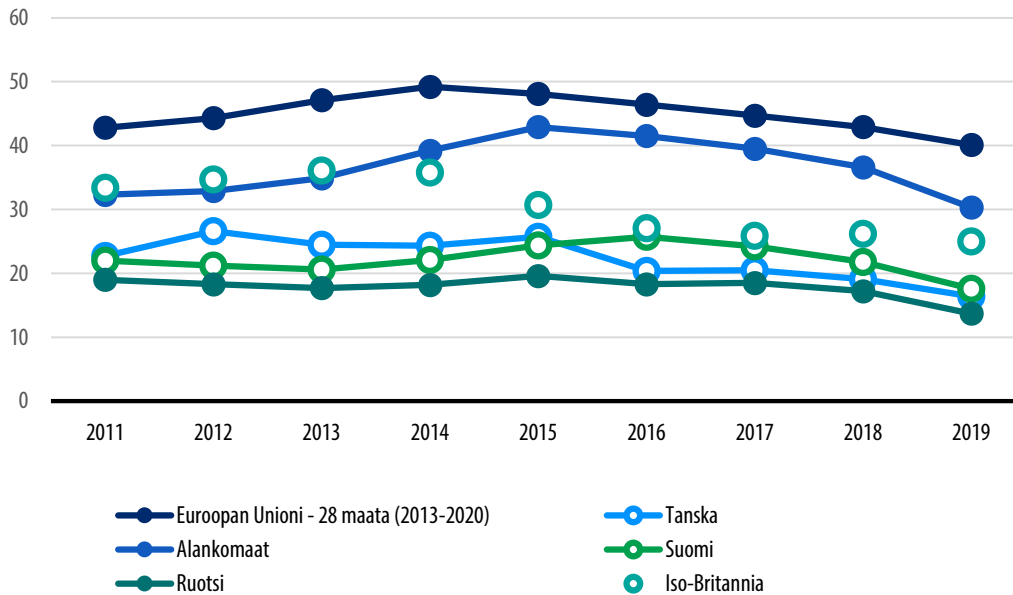
Jotta tutkimuksen kohteena olevia sosiaaliturvajärjestelmiä voidaan kuvata ymmärrettävällä tavalla, tässä alaluvussa esitetään ensin taustatietoa työmarkkinoista EU-maissa ja tarkastellaan, kuinka Suomi ja tutkimuksen verrokkimaat sijoittuvat näissä suhteessa muihin EU-maihin. Kuvio 1 kuvaa työttömyysasteen kehitystä vuosien 2011 ja 2019 välillä.

Kuvio 1. Työttömyysaste 2011-2019, %



Lähde: EUROSTAT

Työttömyyden näkökulmasta viime vuosikymmen on ollut suotuisaa aikaa Euroopassa. Työttömyysaste on laskenut tarkastelujaksona vuodesta 2014 lähtien, EU:n keskiarvon ollessa vuonna 2011 9,6 prosenttia ja se on laskenut 6,3 prosenttiin v. 2019. Suurin osa tutkimuksemme kohdemaista asettuu tarkasteluvuosina keskiarvon alapuolelle, joskin Suomessa työttömyys kasvoi yli EU:n keskiarvon vuodesta 2015 jälkeen. Vuonna 2019 Suomen työttömyysaste oli lähellä (6,7 prosenttia) ja Ruotsia (6,8 prosenttia). Tanskassa työttömyysaste on laskenut tasaisesti ja se on pysynyt EU:n keskiarvon alapuolella (7,8 prosenttia vuonna 2011 ja vuonna 2019 5 prosenttia). Alhaisimmillaan työttömyys on Iso-Britanniassa (vuonna 2019 3,8 prosenttia) ja Alankomaissa (vuonna 2019 3,4 prosenttia).

Kuvio 2. Pitkäaikaistyöttömyyden osuus kaikista työttömistä 2011-2019, %

Lähde: EUROSTAT

Kuviossa 2 kuvataan pitkäaikaistyöttömien eli vähintään 12kk työttömänä olleiden osuus kaikista työttömistä. EU:n pitkäaikaistyöttömiä on ollut eniten vuonna 2014 (49,2 prosenttia) ja määrä on vähentynyt vuoteen 2019 tultaessa 40,1 prosenttiin. Tarkastelemamme maat asettuivat EU:n keskitason alapuolelle vuonna 2019, korkeinta pitkäaikaistyöttömien osuus on Alankomaissa (30,3 prosenttia) ja Iso-Britanniassa (25 prosenttia). Suomessa (17,6 prosenttia) ja Tanskassa (16,4 prosenttia) pitkäaikaistyöttömien määrä oli lähellä toisiaan. Vähiten pitkäaikaistyöttömiä oli Ruotsissa (13,7 prosenttia).

NEET-nuorten (Not Employment, Education or Training) osuus koko väestöstä on myös ollut laskussa vuoden 2011 jälkeen, jolloin EU:n keskiarvo oli 15,4 prosenttia ja vuonna 2019 12,4 prosenttia. Eniten NEET-nuoria on kohdemaistamme Iso-Britanniassa, jossa NEET-nuorten osuus väestöstä oli vuonna 2019 11,4 prosenttia. Samana vuonna seuraavaksi eniten NEET-nuoria oli Suomessa (9,5 prosenttia) ja Tanskassa (9,6 prosenttia). Vähiten NEET-nuoria oli Alankomaissa (5,7 prosenttia) ja Ruotsissa (6,3 prosenttia). (Eurostat 2022).

Osa-aikaista työtä tekevien osuus työvoimasta vaihteli paljon tarkasteltavien maiden välillä. Vuonna 2019 EU-maiden keskiarvo oli 19,1 prosenttia. On myös hyvä huomioida, että naisista osa-aikatyötä teki EU:ssa keskimäärin jopa 31,3 prosenttia ja miehistä 8,7 prosenttia, myös kohdemaissamme naiset tekivät useammin osa-aikatyötä kuin miehet. Maakohtaisesti tarkasteluna vuonna 2019 yleisintä osa-aikatyötä oli Alankomaissa, jossa

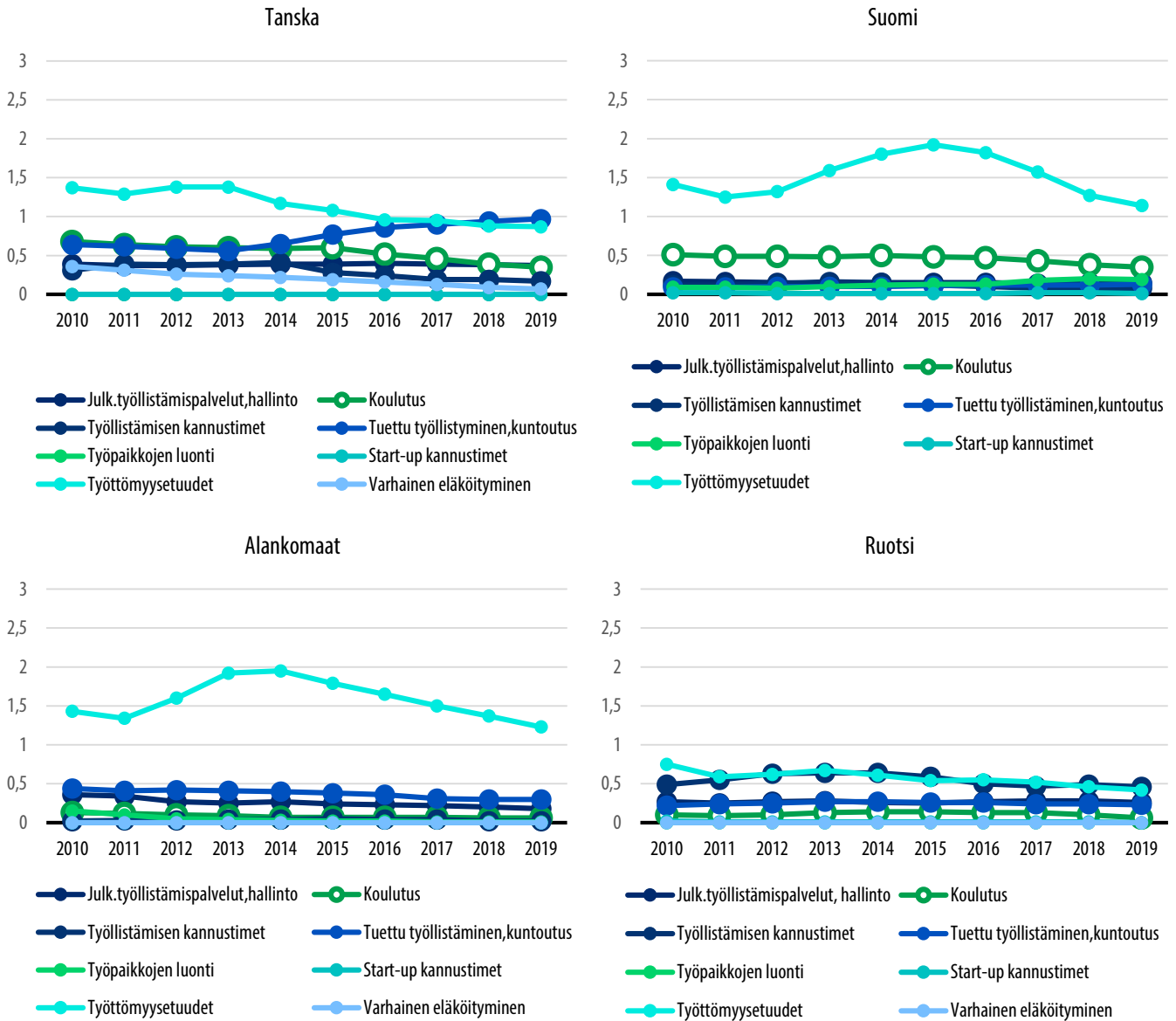
osa-aikaista työtä teki jopa 50,2 prosenttia koko työvoimasta (miehistä 27,9 prosenttia ja naisista 75,2 prosenttia). Iso-Britanniassa (24,4 prosenttia) ja Tanskassa (24,2 prosenttia) ja Ruotsissa (22,5 prosenttia) osa-aikatyön yleisyys oli samansuuntaista keskenään. Vähiten osa-aikatyötä tehtiin Suomessa, jossa osuus oli 15,5 prosenttia. (Eurostat 2022)

Vastentahtoinen osa-aikaisuus on sen sijaan yleisempää miehillä kuin naisilla. Yleisintä tämä oli Suomessa, jossa vuonna 2019 30,9 prosentille osa-aikaisesti työskentelevistä osa-aikaisuus oli vastentahtoista, mikä on enemmän kuin EU-maissa keskimäärin (23,6 prosenttia). Ruotsissa vastentahtoisesti osa-aikaisia oli 22,9 prosenttia, kun taas Tanskassa heitä oli selvästi vähemmän (10,9 prosenttia) ja Iso-Britanniassa 13,2 prosenttia. Vähiten vastentahtoisesti osa-aikaista työtä tehdään Alankomaissa (5,4 prosenttia). Vamman tai sairauden perusteella osa-aikaista työtä tekevien osuus oli EU:ssa keskimäärin 4,8 prosenttia, tarkastelumaiden kohdalla se oli harvinaisinta Alankomaissa (4 prosenttia) ja Iso-Britanniassa (3,2 prosenttia). Yleisintä vamman tai sairauden aiheuttama osa-aikaisuus oli yleisempää Tanskassa (13,3 prosenttia), Ruotsissa (10,3 prosenttia) ja Suomessa (10,5 prosenttia). (Eurostat 2022).

Aktiivisten työvoimapolitiittisten toimien osuus bruttokansantuotteesta on melko samalla tasolla kaikissa tutkimuksen maissa (Kuvio 3). Tanskassa on vuodesta 2014 lähtien kohdistettu rahaa erityisesti kuntouttavaan ja tuettuun työhön, ja sen osuus bruttokansantuotteesta on selvästi suurempi kuin muiden maiden missään aktivointitoimenpiteessä. Myös Ruotsissa ja Alankomaissa kuntouttava ja tuettu työ on rahallisesti mitattuna yleisin työvoimapolitiittisista toimista. Suomessa on koko seurantajakson ajan suunnattu eniten rahaa työttömien koulutukseen.

Suomessa ja Alankomaissa on ollut samankaltainen kehitys passiivisten toimien eli työttömille kohdistettuihin etuuksiin panostamisessa. Ruotsissa passiivisten toimien osuus koko seurantajakson ollut alle prosentin bruttokansantuotteesta, ja vuonna 2019 osuus pieneni alle 0,5 prosentin.

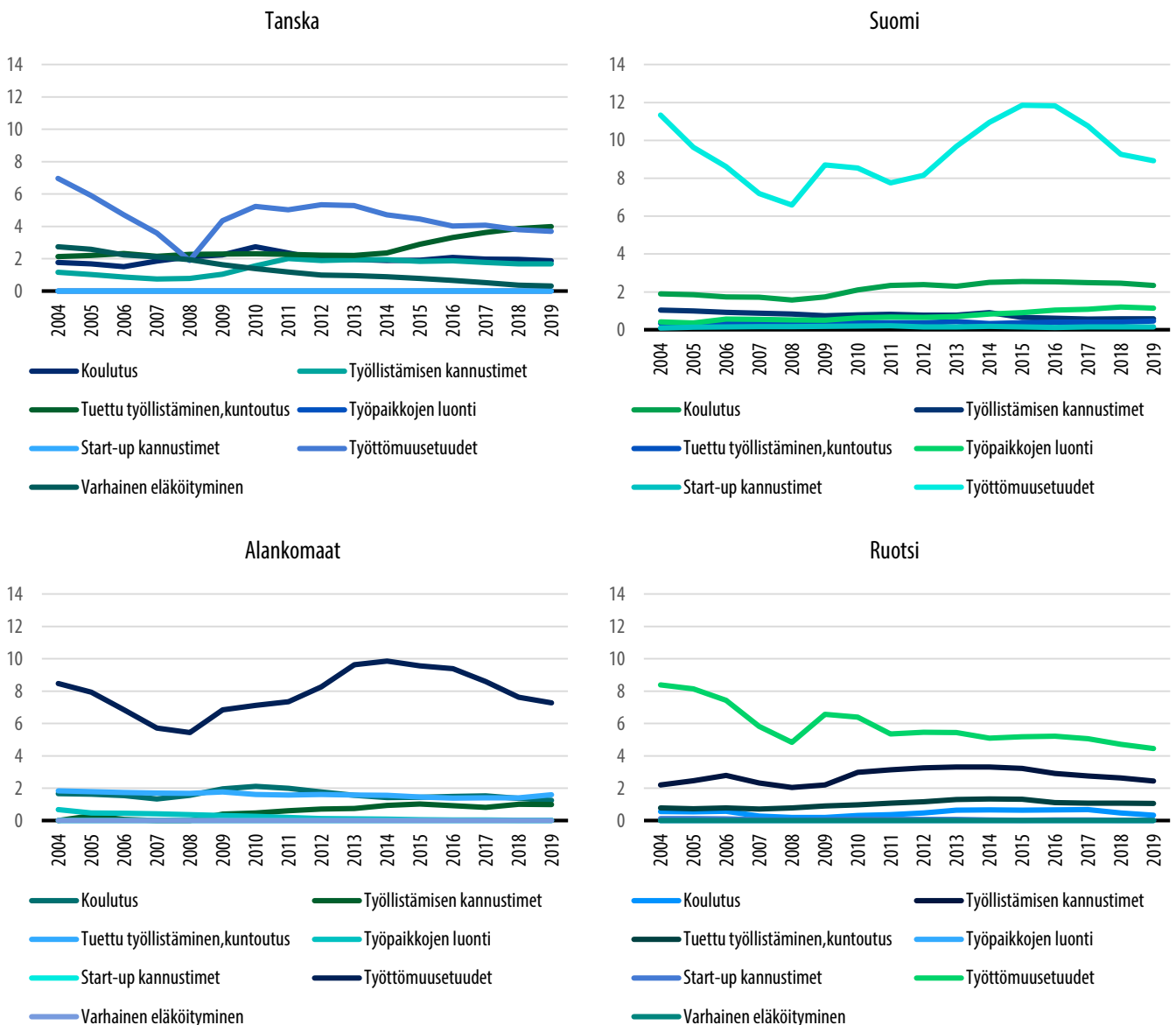
Kuvio 3. Työvoimapolitiittiset toimet maittain vuosina 2010-2019, osuus bruttokansantuotteesta (%)



Lähde: OECD

Kuviossa 4 on esitetty aktiivisiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistujat ja passiiviseksi luokiteltujen toimien eli työttömyysetuuksien saajat osuutena (%) työvoimasta. Suomessa työttömyysetuuksien osuus työvoimasta on suurempi kuin tutkimuksen muissa maissa. Pienin etuuksia saavien osuus on Tanskassa, jossa työttömyysetuuksia saavien osuus on samalla tasolla kuin kuntouttavassa ja tuetussa työtoiminnassa olevien, eli noin 5 prosenttia.

Kuvio 4. Työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistujat maittain vuosina 2019-2010, osuus työvoimasta (%)



Lähde: OECD

1.1.2 Työttömyysturva- ja toimeentulotukijärjestelmien pääpiirteet

Seuraavaksi esittelemme Suomen, Ruotsin, Tanskan ja Alankomaiden työttömyys- ja toimeentuloetuksien piirteitä. Taulukon tiedot on poimittu EU:n MISSOC-tietokannasta (Mutual Information System on Social Protection) ja etuuksista on valittu mukaan keskeisimmät elementit eli etuuksien ehdot, sanktiot. Taulukko ei siis esittele kohdemaiden etuusjärjestelmiä kokonaisuudessaan, vaan mukaan on kerätty MISSOC:n olennaisimmat tiedot. Iso-Britannia ei ole tarkastelussa mukana, sillä sitä koskevia tietoja ei ole enää saatavilla EU:n tietokannoissa.

Taulukko 1. Työttömyysturvan ja toimeentulotuen piirteet Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa ja Alankomaissa

		Suomi	Ruotsi	Tanska	Alankomaat
Perustiedot etuuksista	Työttömyysturva	<p>Peruspäiväraha:</p> <p>Tasasuuruinen etuus työntekijöille, joilla eivät ole vapaaehtoisen vakuutuksen piirissä</p> <p>Summa: 33,78 euroa päivässä.</p> <p>Kesto: max. 400 päivää</p> <p>Ansiopäiväraha</p> <p>Tuloihin sidottu vapaaehtoinen etuus</p> <p>Perustaso: peruspäiväraha + 45% päivittäisen palkan ja peruspäivärahan erotuksesta.</p> <p>Kesto: max. 400 päivää</p>	<p>Grundförsäkring</p> <p>Tasasuuruinen etuus työntekijöille, joilla eivät ole vapaaehtoisen vakuutuksen piirissä</p> <p>Summa: 36 euroa päivässä.</p> <p>Kesto: 300 päivää, lapsiperheillä 450 päivää.</p>	<p>Työttömyysvakuutus</p> <p>Vapaaehtoinen tuloihin sidottu työttömyysvakuutus</p> <p>Summa: 90 % brutto palkasta, max. DKK 19 322/ (2 598 €) kuussa. Ei minimirajaa.</p> <p>Kesto: 2 vuotta 3 vuoden aikana.</p>	<p>Työttömyysvakuutus</p> <p>Pakollinen, joko tasasuuruinen tai tuloihin sidottu etuus</p> <p>Summa: 75% päivittäisestä palkasta (max. 225,57 €) kahden ensimmäisen kuukauden ajalta, 70% siitä eteenpäin. Ei minimirajaa.</p> <p>Kesto: 3-24 kk</p>
		<p>Työmarkkinatuki</p> <p>Tuki työntekijöille, jotka eivät täytä 26 viikon työssäoloehtoaa tai jotka ovat saaneet peruspäivärahaa maksimikeston</p> <p>Perustaso: 33,78€ viideltä viikonpäivältä viikossa.</p> <p>Kesto: Ei rajoituksia.</p>	<p>Inkomstbortfallsförsäkring</p> <p>Vapaaehtoinen tuloihin sidottu työttömyysvakuutus</p> <p>Perustaso: 80% tuloista (max. 90 euroa) 200 päivän ajan. 70% (max. 75 €) seuraavat 100 päivää.</p> <p>Kesto: 300 päivää, lapsiperheillä 450 päivää.</p>		

		Suomi	Ruotsi	Tanska	Alankomaat
Ehdot	Työttömyysturva	Vastentahtoisesti työtön, ei työssä, rekisteröitynyt työttömäksi työnhakijaksi, kykenevä työhön, 18-64- vuotias, aktiivisesti työtä etsivä, oleskelulupa	Rekisteröitynyt työttömäksi työnhakijaksi, alle 65-vuotias, työmarkkinoiden saavutettavissa, kykenevä työskentelemään vähintään 3 tuntia päivässä, 17 tuntia viikossa	Vastentahtoisesti työtön, ei työssä, rekisteröitynyt työttömäksi työnhakijaksi, kykenevä työhön, 18- vuotiaasta eläkeikään saakka aktiivisesti työtä etsivät, oleskelulupa	Vastentahtoisesti työtön, menettänyt vähintään 5 tai puolet työtunneista viikon ajalta, rekisteröitynyt työttömäksi työnhakijaksi, kykenevä työhön,, työmarkkinoiden saatavilla, aktiivisesti työtä etsivä, oleskelulupaetuushakemus 1. työttömyyspäivänä.
	Toimeentulotuki	Työikäisten työttömien tulee rekisteröityä työttömäksi työnhakijaksi ja osallistua aktivointitoimiin	Työikäisten työttömien tulee rekisteröityä työttömäksi työnhakijaksi, etsiä aktiivisesti töitä ja osallistua aktivointitoimiin.	Työikäisten työttömien tulee rekisteröityä työttömäksi työnhakijaksi ja osallistua aktivointitoimiin. Koskee myös puolisoa.	Työikäisten työttömien tulee rekisteröityä työttömäksi työnhakijaksi ja osallistua aktivointitoimiin. Koskee myös puolisoa.
Sanktiot	Työttömyysturva	Ei oikeutettu etuuteen 60 päivän ajan (kieltäytyminen työtarjouksesta tai palvelusta) tai mikäli henkilö ei saavu tapaamiseen, ei oikeutettu etuuteen 15 päivän ajan	Ei oikeutettu etuuteen 1, 5 tai 10 päivän ajan (kieltäytyminen työnhausta) Ei oikeutettu etuuteen 5, 10 tai 45 ajalta (kieltäytyminen työtarjouksesta tai palveluun ohjauksesta)	Ei oikeutettu etuuteen tai etuuden menetys ja rikosoikeudelliset toimenpiteet (harhaanjohtaminen, yhteistyöstä kieltäytyminen)	Ei oikeutettu etuuteen tai etuuden menetys tai sakko (kieltäytyminen työnhausta, kieltäytyminen työtarjouksesta, kieltäytyminen yhteistyöstä)
	Toimeentulotuki	Kieltäytyminen voi aiheuttaa 20% alennuksen tukiin. Mikäli jatkuu, 40% alennus on mahdollinen.	Kieltäytyminen voi aiheuttaa tuen osittaisen menettämisen kuluvalta kuulta.	Kieltäytyminen voi aiheuttaa tuen menettämisen joko osittain määräajaksi tai koko tuen menettämisen max. 3 kuukaudeksi.	Kieltäytyminen voi aiheuttaa tuen menettämisen 100%, min. 1 kk ja max. 3 kk

		Suomi	Ruotsi	Tanska	Alankomaat
Perustiedot etuuksista	Toimeentulotuki	Perustoimeentulotuki Viimesijainen etuus, jota maksetaan yksilölle/ ruokakunnalla silloin, kun oman vähimmäistoimeentulon turvaaminen ei ole mahdollista. Summa: Määrittyy perheeseen ym. mukaan. Yksinasuva: 504,06 €/kk. Tämän lisäksi on mahdollista saada kohtuullisesta tukea perustarpeisiin (esim. asuminen, vaatetus jne.)	Ekonomiskt bistånd Viimesijainen etuus, jota maksetaan yksilölle/ ruokakunnalla silloin, kun oman vähimmäistoimeentulon turvaaminen ei ole mahdollista. Summa: Määrittyy perheeseen ym. mukaan. Yksinasuvan esimerkkilaskelma: 412 €/kk	Kontanthjaelp & Uddannelseshjaelp : Tarkoitettu väliaikaiseen perustoimeentulon turvaamiseen. Summa: Määrittyy perheeseen ym. mukaan. Esimerkkisummat (kontanthjaelp) yksinasuvalle: 1 573 €/kk (Uddannelseshjaelp 20-vuotias korkeakouluopiskelija) 850 €/kk.	Participatiewet Viimesijainen etuus, jota maksetaan yksilölle/ ruokakunnalla silloin, kun oman vähimmäistoimeentulon turvaaminen ei ole mahdollista. Summa: Määrittyy perheeseen ym. mukaan suhteessa minipalkkaan Yksinasuva: 70% minipalkasta, esimerkkilaskelma (1 078,70/kk)
		Ehkäisevä toimeentulotuki ja täydentävä toimeentulotuki Myönnetään kunnan sosiaalityön kautta mahdollisiin erityisiin kuluihin. Ei tiettyä summaa.	Selvforsørgelses- og hjemrejseydelse og overgangsydelse Väliaikainen perustoimeentulon turvaaminen niille, jotka ovat asuneet Tanskassa vähemmän kuin 9 vuotta 10 vuodesta, eivätkä ole olleet säännöllisessä työssä 2,5 vuoteen viimeisen 10 vuoden aikana. Määrittyy perheeseen ym. mukaan. Esimerkkilaskelman summa yksinasuvalle: 836 €		

		Suomi	Ruotsi	Tanska	Alankomaat
Tukiin oikeutetut henkilöt	Työttömyystuki	<p>Peruspäiväraha</p> <p>18-64 vuotiaat työntekijät ja itsensätyöllistäjä</p> <p>Ansiopäiväraha:</p> <p>18-64 vuotiaat työntekijät ja itsensätyöllistäjät, jotka ovat työttömyyskassan jäsen</p> <p>Työmarkkinatuki</p> <p>Työttömät henkilöt, jotka eivät täytä peruspäivärahan ehtoja tai ovat saaneet peruspäivärahaa maksimajan, 18-24 vuotiaat jotka ovat hakeneet opiskelupaikkaa eivätkä ole kieltäytyneet työstä, 17-vuotiaat ammatillisen koulutuksen suorittaneet.</p> <p>Kansalaisuutta ei vaadita, 6kk yhtäjaksoinen oleskelu Suomessa.</p>	<p>Grundförsäkring</p> <p>Vähintään 20-vuotiaat työntekijät ja itsensätyöllistäjät, jotka täyttävät työssäoloehdot, eivät ole työttömyyskassan jäseniä tai ovat kassan jäseniä mutta eivät täytä sen ehtoja.</p> <p>Inkomstbortfallsförsäkring</p> <p>Työntekijät ja itsensätyöllistäjät, jotka ovat työttömyyskassan jäseniä</p>	<p>Työttömyystuki</p> <p>Työntekijät ja itsensätyöllistäjät, ensikertalaiset työnhakijat, kokopäiväiset opiskelijat, yli 18-vuotiaat ja vähintään 2 vuotta eläkeikään, alle 18-vuotiaat ammatillisen koulutuksen suorittaneet</p>	<p>Työttömyystuki</p> <p>Kaikki työntekijät. Kansalaisuus tai oleskelulupa ei ole vaatimus.</p>
Vaadittava työhistoria tai vakuutusmaksukausi	Työttömyystuki	<p>Peruspäiväraha</p> <p>26 viikon työssäoloehto viimeisen 28 kuukauden aikana, vähintään 18 tuntia viikossa</p> <p>Ansioperusteinen työttömyyspäiväraha</p> <p>ks. edellinen sekä kassan jäsenyys</p> <p>Työmarkkinatuki</p> <p>Ei ehtoja</p>	<p>Grundförsäkring</p> <p>6 kuukauden työssäoloehto, 80 tuntia kuukaudessa viimeisen 12 kuukauden aikana</p> <p>Inkomstbortfallsförsäkring</p> <p>ks. edellinen sekä kassan jäsenyys 12 peräkkäiseltä kuukaudelta</p>	<p>Työttömyystuki</p> <p>Kassan jäsenyys vähintään 12 kk ajalta</p> <p>Kokoaikaiset:</p> <p>Minimitulot vähintään DKK 243,996 (32 811 euroa) viimeisen kolmen vuoden ajalta. Huomioitavat maksimitulot DKK 20 333 (2 734 euroa) per kuukausi.</p>	<p>Työttömyystuki</p> <p>6 viikon työssäoloehto viimeisen 36 viikon ajalta oikeuttaa työttömyysetuuteen 3 kuukautta. Ns. "kuukausiehto"</p> <p>208 tunnin työssäoloehto vähintään neljänä vuonna viimeisen viiden vuoden ajalta.</p> <p>"Ns. vuosiehto"</p>

1.1.3 Suomen erityispiirteet

Tutkimushankkeen tarkoituksena on analysoida verrokkimaiden toimeentuloturvaetuuk-
sien ja palveluiden yhteensovittamista tyypillisesti Suomen työikäisen väestön kohdalla
havaittujen ongelmien näkökulmasta. Nämä Suomelle tyypilliset ongelmakohdat koos-
tettiin tuoreessa OECD:n Faces of Joblessness -raportista, josta on julkaistu vuonna 2020
Suomea koskeva osakokonaisuus (OECD 2020b).

Tutkimusmetodina käytettiin tilastollisen profiloinnin työkaluja, joiden on tarkoitus luoda
kattava kokonaiskuva työttömistä henkilöistä. Tavoitteena on saada myös tietoa sellai-
sista henkilöistä, jotka eivät ole esimerkiksi tiettyjen palveluiden piirissä, jolloin he saatta-
vat helposti jäädä syrjään tarkastelussa. Tavoitteena oli tämän lisäksi luoda kokonaiskuva
Suomen keskeisistä työttömyyden ilmenemismuodoista, työllistymisen esteistä ja niiden
luonteesta sekä tuotetaan toimenpidesuosituksia näiden esteiden purkamiseen. (OECD
2020b, 7).

OECD:n FoJ-raportin mukaan Suomen erityishaasteita ovat kallis sosiaaliturva sekä ikään-
tyvä väestörakenne. Työttömien kohdalla erityisesti pitkäaikaistyöttömyys on edelleen
ajankohtainen haaste taloustilanteen paranemisesta huolimatta. Ongelmallista on FoJ-
raportin mukaan myös se, että monet työnhakijat ilmoittavat lopettaneensa aktiivisen
työnhaun työttömyyden pitkittyessä. Kokonaan työttömien lisäksi Suomessa on myös
paljon heikossa työmarkkinatilanteessa olevia ihmisiä, jotka haluaisivat tehdä enemmän
työtä kuin he tällä hetkellä tekevät. (OECD 2020b, 8).

OECD: Faces of Joblessness (2020, 9) raportissa esitetyt kahdeksan työttömien luokkaa Suomessa .

- 1) pienten paikkakuntien/kasvukeskusten ulkopuoliset/ maaseudun passiiviset henkilöt
- 2) epävakaata työtä tekevät henkilöt
- 3) korkean taitotason eläkeläiset
- 4) urbaanit/kasvukeskusten ja aktiiviset henkilöt
- 5) hoivavastuun kantavat naiset
- 6) matalan taitotason nuoret
- 7) matalan taitotason keski-ikäiset
- 8) taloudellisesti riippumattomat henkilöt, joilla on vähäisiä taloudellisia kannustimia työntekoon

Näistä kahdeksasta kategoriasta rajattiin hankkeeseen neljä pääkategoriaa pitkäaikaistyöttömistä. OECD:n tutkimuksen lisäksi validoimme nämä neljä pääkategoriaa vertaamalla niitä muihin tuoreisiin tutkimuksiin Suomessa tästä aiheesta. Björklund ym. (2020), muodosti lähes samanlaisen tyypittelyn kuin OECD. Kirjallisuuden perusteella hankkeen neljä pääkategoriaa heijastavat Suomelle tyypillisiä ongelmakohtia toimeentuloturvaetuuksien ja –palvelujen yhteensovittamisessa, joiden ilmenemistä sekä niihin muodostettuja ratkaisuja voitiin analysoida verrokkimaissa erilaisin laadullisin ja määrällisin aineistoin.

OECD:n FoJ raportista nousevat myös Suomelle tyypilliset työllistymisen esteet. Nämä oli jaettu kolmeen päätyyppiin (OECD 2020b, 8-9):

OECD:n faces of Joblessness-raportin Pääesteet

1. Työn tekemisen esteet (työtaidot, työkokemus, terveys, hoivavastuut)
2. Kannustinesteet (verotus, etuudet, muut tulot yhdistäminen palkkatuloihin)
3. Työmahdollisuuksien esteet (työtarjousten vähyys, työpaikkojen määrä paikkakunnalla/alalla jne)

2 Tutkimuksen metodologia ja toteutus

2.1 Tutkimustehtävä

VN POLKU -hankkeen tavoitteena oli tuottaa tutkittua tietoa eri maiden sosiaaliturvajärjestelmien ongelmakohtista ja niihin kohdistetuista ratkaisuista sekä niiden toimivuudesta. Hanke oli jaettu neljään osahankkeeseen.

Ensimmäisen osahankkeen tavoite oli tunnistaa ja kuvata toimeentuloturvaetuuksien ja palveluiden yhteensovittamisen ongelmakohdat Suomessa ja vertailumaissa (Ruotsi, Alankomaat, Tanska ja Iso-Britannia). Toisessa osahankkeessa selvitettiin, miten sosiaaliturvan ongelmakohtia on ratkaistu tai pyritty ratkaisemaan vertailumaissa ja mitä tulevaisuuden suuntauksia näissä vertailumaissa on lähitulevaisuudessa. Kolmannen osahankkeen tavoitteena oli koota kattavaa tutkimusnäyttöä vertailumaiden ratkaisujen toimivuudesta. Neljännen osahankkeen tavoitteena oli tutkia, mitä vertailumaiden sosiaaliturvajärjestelmien piirteistä olisi hyödynnettävissä Suomen sosiaaliturvauudistuksessa.

2.2 Osahankkeet, tutkimuskysymykset ja tutkimusaineistot

Taulukko 2 alla kuvaa osahankkeet, tutkimuskysymykset ja aineistot

Taulukko 2. Tutkimuskysymykset ja aineistot.

	TUTKIMUSKYSYMYS	AINEISTO
Osahanke 1 Kirjallisuuskatsaus toimeentuloturva-etuuskien ja palveluiden yhteensovittamisen ongelmakohdista Suomessa ja vertailumaissa	Millaisia ongelmia Suomessa on työikäisen väestön kohdalla erityisesti havaittavissa toimeentuloturva-etuuskien ja palveluiden yhteensovittamisessa	Aiemmat tutkimukset Suomessa Systemaattinen kirjallisuuskatsaus (tieteelliset julkaisut 2010-2021)
Osahanke 2: Kansainvälinen vertailu sosiaaliturvan ongelmakohtiin kohdistetuista ratkaisuista	Millä tavoin muissa maissa on estetty/pyritään estämään vastaavia ongelmakohtia? Mitä ratkaisukeinoja sosiaaliturvan ongelmiin on eri maissa suunnitella?	Vinjettitutkimus ja täydentävät asiantuntijahaastattelut/ Suomi, Ruotsi, Tanska, Alankomaat ja Englanti
Osahanke 3: Kansainvälinen vertailu vertailumaiden ratkaisujen toimivuudesta	Miten yleisiä vastaavat ongelmakohdat ovat? Millaista tutkimusnäyttöä löytyy eri maiden ratkaisujen toimivuudesta?	EU-Silc Aiemmat arviointitutkimukset ja raportit
Osahanke 4: Vertailumaiden ratkaisujen hyödyntäminen Suomessa	Onko muiden maiden järjestelmistä löydettävissä sellaisia piirteitä, joita voisi pyrkiä hyödyntämään Suomen sosiaaliturvauudistuksessa? Mitä nämä piirteet/ratkaisukeinot ovat?	Mikrosimulointi (etuudet ja verotus) tuloksia arvioidaan suhteessa vinjettien tuottamiin etuus- ja palvelulinjauksiin (palvelut)

2.3 Tutkimuksen maat

Tässä tutkimushankkeessa haimme uusia näkökulmia saavuttaa nämä tavoitteet ja tarkastella Suomen haasteita kansainvälisessä kontekstissa. Verrokkimaiksi valittiin Ruotsi, Tanska, Alankomaat ja Iso-Britannia. Muut Pohjoismaat, Tanska ja Ruotsi ovat vertailukohteina Suomelle mielenkiintoisia toisina Pohjoismaina joissa on pitkät perinteet aktiivisessa työvoimapolitiikassa, mutta eri painotuksin. Pohjoismaiden lisäksi hankkeessa

tutkittiin toimeentuloturvaetuksien ja palvelujen ongelmia ja mahdollisuuksia myös muissa hyvinvointivaltiomalleissa (Esping-Andersen 1990): keskieurooppalaisessa vakuutusperustaisessa mallissa (Alankomaat) sekä anglosaksisessa tarveharkintaisessa mallissa (Iso-Britannia). Iso-Britanniassa, Englannin lisäksi Skotlannissa, Walesissa ja Pohjois-Irlannissa on oma poliittinen hallintonsa ja hajautettu toimivalta paikallispolitiikassa. Näin ollen, vaikka Iso-Britanniassa on keskitetty hallinto ja työttömyysturvasta vastaava yhteinen järjestelmä Yleistulo (Universal Credit), aktivointiin liittyvät työvoimapaalvelut vaihtelevat eri maissa. Tässä hankkeessa vinjetit ja haastattelut tehtiin Englannissa. Tilastollisissa analyysissä tutkimusyksikkönä on Iso-Britannia kokonaisuutena, jos muuten ei mainita.

2.4 Tutkimusaineistojen keruu- ja analyysimenetelmät

Hankkeessa kerättiin uutta aineistoa ja hyödynnettiin jo olemassa olevia aineistoja. Menetelmällisesti tutkimushanke sijoittuu monimenetelmällisen tutkimuksen kenttään, jossa hyödynnetään monimetodisen tutkimusasetelman (sisältäen määrällisiä ja laadullisia tutkimusmenetelmiä) lisäksi myös moniaineistotriangulaatiota.

2.4.1 Kirjallisuuskatsaus

Suomen ongelmakohdat määriteltiin aikaisemman tutkimuksen perusteella (ks. luku 1) OECD:n Faces of Joblessness -raporttiin ja muuhun tutkimukseen pohjautuen. Sen lisäksi tieteellisen tutkimuksen anti toimeentuloturvaetuksien ja palveluiden yhteensovittamisen ongelmista kerättiin systemaattisen kirjallisuuskatsauksen avulla. Tämän aineistohankinnan kuvaus sekä tulokset on aikaisemmin raportoitu hankkeemme väliraporttina THL:n tutkimuksesta tiiviisti sarjassa joulukuussa 2021 (Malava ym. 2021). Kirjallisuuskatsauksen sisältyvä kirjallisuus löytyy liitteestä 1. Alla oleva aineistonkeruukuvaus sekä analyysiluvussa 3.2 ovat kevyesti päivitetty loppuraporttia varten.

Kirjallisuuskatsauksen tavoitteena oli selvittää, minkälaisia ongelmakohtia ja ratkaisuja etuuksien ja palveluiden yhteensovittamisessa on havaittu eurooppalaisessa tutkimuksessa 2010-2021. Aihepiiriä on tutkittu erityisen paljon 2000-luvulla (ks. esim. van Berkel and Borghi 2007, 2008), mutta vuoden 2010 jälkeen ei enää niin systemaattisesti. Tässä katsauksessa tavoitteena oli kerätä uusi aineisto, joka kattaa uusimman tutkimustiedon 2010-luvulta ja jonka avulla on mahdollista koota yhteen aktivointipolitiikan ongelmakohtia Euroopassa viime vuosikymmenenä.

Menetelmäksi valittiin systemaattinen katsaus. Systemaattisen lähestymistavan etuna on kattavan otoksen lisäksi, se että tutkimus on helposti replikoitavissa. Kirjallisuuskatsausta ohjasi seuraava tutkimuskysymys: Mitkä ovat keskeiset ongelmakohdat työttömille työikäisille tarjottavien sosiaaliturvaetuuksien ja aktivointipalveluiden yhteensovittamisessa Euroopassa vuosina 2010–2020?

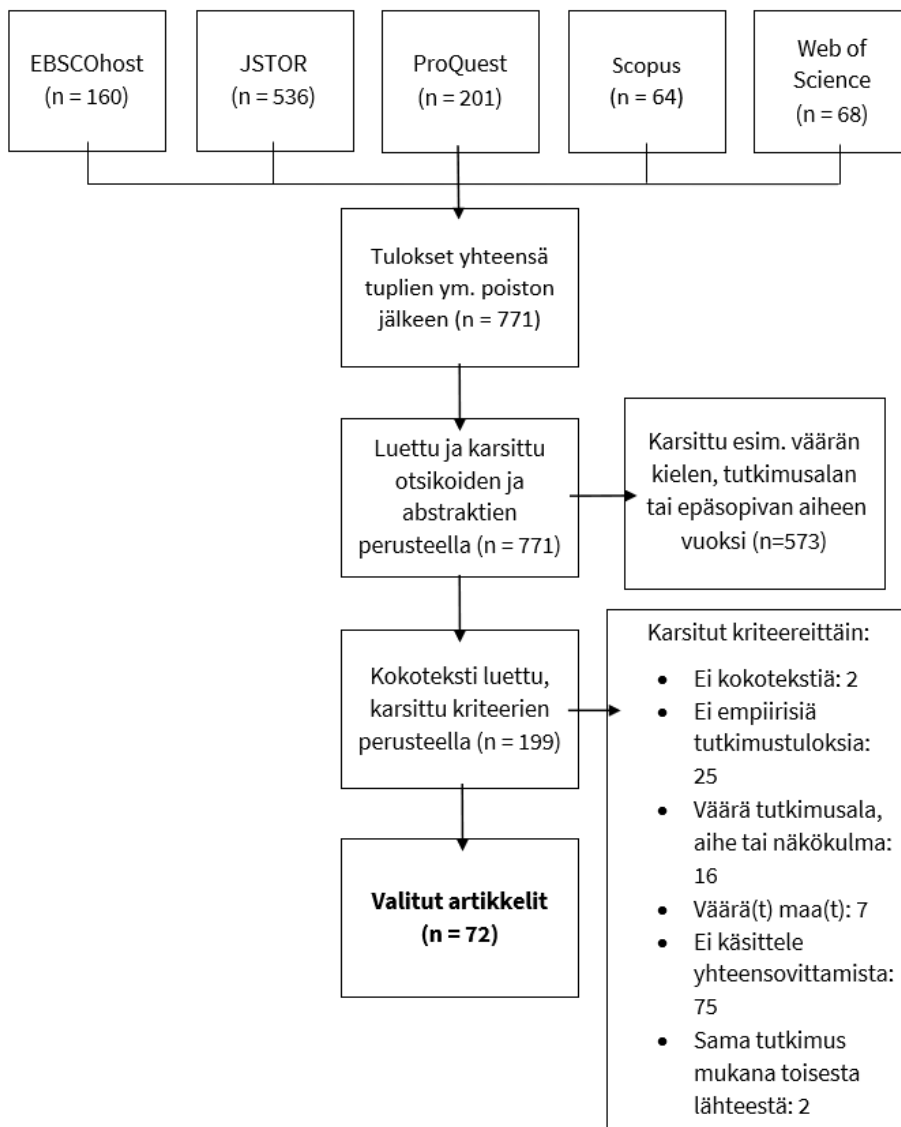
Systemaattinen kirjallisuuskatsaus on menetelmä, joka pyrkii identifioimaan aihealueita ja koostetusti vetämään yhteen nykytietoa (Petticoat ja Roberts 2009). Tutkimusperinteen mukaisesti, kirjallisuutta haettiin käyttämällä samaa hakuprotokollaa PRISMA-ohjeiden mallien mukaisesti (Moher ym. 2009). Käytännössä tämä tarkoitti, että kirjallisuutta haettiin identtisillä hakusanoilla kuudesta eri tietokannasta, joissa on indeksoituna yhteiskuntatieteellisiä kansainvälisiä (englanninkielisiä) lehtiä: EBSCO Academic Search Complete, SocINDEX, JSTOR, Social Science Premium Collection (ProQuest-palvelussa), Scopus ja Social Sciences Citation Index (Web of Science -palvelussa). Useiden tietokantojen valinta johti suureen määrään samoja hakutuloksia, mutta oli samalla mahdollisimman kattava. Haut tehtiin 5.–16.2.2021. Hakutermeissä yhdistyi kolme hankkeen sisällöllistä teemaa: ”aktivointi”, ”etuudet” ja ”palvelut” eli englanninkielisinä hakusanoina olivat ”activation” + ”benefits” + ”services”. Tämän lisäksi hakukoneille annettiin vaihtoehtoisina termeinä ”active labour market” ja ”welfare”. Pilottihakujen jälkeen palveluiden hakusanoja tarkennettiin, jotta aiheeseen liittymättömiä tuloksia rajattiin pois. Hakuihin ei tarkoituksenmukaisesti sisällytetty yhteensovittamiseen, (palvelu)integraatioon tai vastaavaan liittyviä hakutermejä, sillä näihin teemoihin liittyy paljon vakiintumatonta ja vaihtelevaa (tieteenalakohtaista) terminologiaa. Hakujen syntaksia jouduttiin muokkaan jokaisen alustan käyttövaatimusten mukaisesti, mutta idea pyrittiin vakiomaan mahdollisimman paljon.

Haut rajattiin vuosina 2010–2021 julkaistuihin artikkeleihin. Hakutulosten rajauskriteeriksi määriteltiin seuraavat:

- Artikkelin on englanninkielinen yhteiskuntatieteellinen artikkeli
- Käsittelee empiirisiä tutkimustuloksia (mikä tahansa tutkimusmenetelmä)
- Käsittelee yhtä tai useampaa EU-maata, Norjaa, Islantia tai Iso-Britanniaa
- Aihe liittyy työn ulkopuolella olevien työikäisten aktivointiin
- Sisältää etuuksien ja palveluiden yhteensovittamista (tämän ei tarvitse olla varsinainen tutkimuskohde).

Kuten Kuviossa 1 alla kuvataan, aluksi tuloksia saatiin 1029 ja kaksoiskappaleiden poiston jälkeen niitä jäi 771. Artikkelien otsikot ja abstraktit käytiin läpi ja karsittiin kaikki selvästi aiheeseen liittymättömät tulokset. Seuraavassa vaiheessa luettiin koko artikkelitekstit (n = 199) ja valittiin mukaan vain ne tulokset, jotka täyttivät kaikki kriteerit. Lopullisia tuloksia saatiin 72.

Kuvio 5. PRISMA-kaavio kirjallisuushaun karsintaprosessista.



Systemaattisella kirjallisuuskatsauksella kerätty aineisto analysoitiin laadullisella teemaanalyysimenetelmällä (Nowell ym. 2017). Kaksi tutkijaa koodasivat ensin artikkelitiivistelmät induktiivisesti Atlas.ti:n avulla. Koodauksessa havaitut ongelmia ja ratkaisut muokattiin omiin koodeihinsa (alateemoihin). Myöhemmin kirjoittajat vertailivat koodejaan, sopivat keskenään käytetyt alateemat (esim. harkintaan liittyvät ongelmat) ja niihin liittyvät yläteemat (esim. harkintavaltaongelmat kuuluivat prosessiin liittyvään katutason työhön). Hallintokategoriat (eli yläteemat) muodostivat viisi yleisteemaa jotka esitetään luvussa 3.

2.4.2 Vinjetit ja haastattelut

Palveluiden ja etuuksien yhteensovittamisen ongelmakohtiin kehitettyjä ratkaisuja (osahanke 2) tutkittiin vinjettiaineiston avulla. Aineiston keruu tapahtui strukturoidulla vinjettitutkimuksella, jota täydennettiin puolistrukturoidulla haastatteluilla.

Vinjetit ovat standardoituja ja realistisia kertomuksia (skenaarioita) erilaisista asiakastilanteista, joiden todennäköisiä etenemisvaihtoehtoja vinjetin täyttävät henkilöt arvioivat oman kokemuksensa ja ammattitaitonsa perusteella (Kazepov 2010, Kazepov ja Barberis 2012). Tutkimusperinteen mukaisesti vinjetit rakennetaan 1) skenaarioille, jotka arvioivat - tässä tapauksessa etuuksien ja palvelujen toteutumista ja yhteensovittamista - eri ryhmissä sekä 2) kysymyksille liittyen erilaisten henkilöiden tilanteeseen ja niiden vaikutuksesta henkilön tilanteeseen esimerkiksi siirtymässä etuudelta tai palvelusta toiseen (Finch 1987).

Eri maiden sosiaaliturvajärjestelmistä on kuvauksia esimerkiksi MISSOC (Mutual Information System on Social Protection) antaa ajankohtaisen ja vertailukelpoisen kuvaukset EU-maiden sosiaaliturvajärjestelmistä, kuten esitetty luvussa 1. Tällä tiedolla ei kuitenkaan päästä kiinni sosiaaliturvajärjestelmien käytäntöihin, kuten vinjettitutkimuksella, jolla voidaan a) tutkia Suomelle tyypillisiä ongelmakohtia sosiaaliturvajärjestelmissä eri eurooppalaisissa maissa. b) mennä pintaa syvemmälle, tutkia paikallisia etulinjan käytäntöjä ja tilanteita sen sijaan, että vertailtaisiin järjestelmätasoa lainsäädäntöihin perustuen esimerkiksi MISSOC-tietokannan avulla. Vinjetit antavat tätä kautta tarkempaa tietoa sosiaaliturvan käytännöistä ja aktiivointipolitiikan käytäntöönpanosta eri maissa ja eri tilanteissa.

2.4.2.1 Vinjettitapaukset

Tutkimuksen tarkoituksena oli peilata Suomelle tyypillisiä tapauksia eli pitkäaikaisyöttömien etuus- ja palvelupoluilla työttömyysvakuutus- ja toimeentulotukijärjestelmissä. Kuten aikaisemmin mainittu luvussa 1, vinjettitapaukset kehitettiin aikaisempaan tutkimukseen pohjautuen. OECD:ltä tilattu tutkimus Faces of Joblessness (2020b) ja

Björklundin ym. (2020) tutkimus olivat hiljattain tunnistaneet pääryhmät Suomessa, missä työttömyys pitkittyy ja joissa riski syrjäytymiseen työmarkkinoilta on suuri (ks. luku 1.2.1). Näiden tutkimusten sekä ohjausryhmässä käydyn keskustelun perusteella päädyimme erottelemaan neljä pitkäaikaistyöttömyyskategoriaa, jotka ovat Suomelle tyypillisiä. Nämä kuvataan Taulukossa 3 alla.

Taulukko 3. Vinjettikategoriat ja tyypittely kirjallisuudesta lähtöisin

Pääryhmät	Tyypittely FoJ- (2020) mukaan	Tyypittely Björklund ym. (2020) mukaan	Vinjetin kirjain
Nuori 16-24-v.	Group 6 low skilled youth	Ryhmä C/D	A
Pitkäaikaistyötön 25-64-v. (vakuutusetuudella)	Group 8 limited financial incentives	Ryhmä B (A)	B
Pitkäaikaistyötön 24-64-v. (perus/vähimmäisturvalla)	Group 1 rural inactive and 7 prima age low skilled	Ryhmä C ja F	C
Pitkäaikaistyötön ulkomaalaistaustainen perus/vähimmäisturva	Group 4 urban jobseekers, Gr 5 female carers		D

Pohjaten aikaisempaan tutkimukseen tarkensimme pääryhmät luomalla niille tietyt skenaariot ja alaskenaariot, joihin rakensimme tunnettuja työttömyyden pitkittymisen syitä ja esteitä (pohjakoulutustaso, osaamistaso, tuore työkokemus, mutta myös terveys- ja työkykyongelmat, ks. työllisyyden esteen OECD 2020 avattu luvussa 1.) Vinjettitapaukset ja skenaariot on avattu Taulukossa 4 alla.

Taulukko 4. Vinjettitapausten skenaariot ja alaskenaariot

Pääryhmät	Skenaario- (perustapaus- ja vakiomuuttuja)	Alaskenaario	
NEET nuori (16-24-v.)	NEET (not in employment, education, or training): Ei työkokemusta, alhainen osaamistaso, ei peruskoulun jälkeistä tutkintoa tai korkeintaan toisen asteen tutkinto.	a) A on suorittanut vain peruskoulun, b) A:lla on hyvin vähän tai ei ollenkaan työkokemusta, c) A asuu yksin vuokra-asunnossa, d) A on ollut epäaktiivisena yli nuorisotakuussa määritellyn vähimmäisajan, e) A:lla ei ole todettuja terveysongelmia, mutta hänellä on ollut aiemmin merkkejä kumulatiivisista ongelmista (sosiaaliset ja terveysongelmat, motivaatioon liittyvät ongelmat)	A
Pitkäaikaistyötön työttömyys- vakuutusetuudella	B on 40-vuotias henkilö, joka työskenteli 15 vuoden ajan kokoaikaisesti keskijohdossa teollisuusalan yrityksessä ja on ollut koko tuon ajan työttömyyskassan jäsen. Yrityksen rakennetta muutettiin, jolloin B:n työpaikka katosi ja hän on ollut työttömänä siitä lähtien. B saa tällä hetkellä ansiosidonnaista työttömyysturvaa, mutta aiemmasta työkokemuksesta huolimatta hänen työttömyyskautensa on pitkittynyt ja työnhaku on ollut tuloksetonta	a) B saa ansiosidonnaista työttömyysturvaa, b) B asuu omistusasunnossa kaupungissa ja hänellä on omia säästöjä, c) B on lapseton sinkku, d) Pitkittävän työttömyyden vuoksi B:n etäisyys työmarkkinoista on kasvamassa.	B

Pääryhmät	Skenaario- (perustapaus- ja vakiomuuttuja)	Alaskenaario	
Pitkäaikaistyötön perus/vähimmäisturva-etuudella	C on 40-vuotias henkilö, jolla on katkonainen työhistoria ja viimeisin työpaikka oli suorittavan työn tekijänä tehtaassa. Kun tehdas suljettiin ja tuotanto siirrettiin ulkomaille, suurin osa työntekijöistä, myös C, menetti työnsä. C on ollut työttömänä pitkittyneen ajan, hänen oikeutensa ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan on loppunut (tai vaihtoehtoisesti hänellä ei koskaan ollut oikeutta siihen) ja hän nostaa parhaillaan perus- tai vähimmäisturvaetuutta.	<p>a) C on saattanut saada ansiosidonnaista työttömyysturvaa aiemmin, mutta saa nyt työmarkkinatukea/ toimeentulotukea,</p> <p>b) C on lapseton sinkku,</p> <p>c) C asuu vuokra-asunnossa eikä hänellä ole omia säästöjä,</p> <p>d) Uudelleentyöllistymisen mahdollisuudet lähitulevaisuudessa ovat heikot, koska tehdas on suljettu ja asuinseudulla on korkea työttömyys,</p> <p>e) C:n osaamistaso oli alun perinkin alhainen (hän on suorittanut vain peruskoulun) ja pitkittyneen työttömyyden vuoksi hänen osaamisensa on vanhentumassa.</p>	C
Ulkomaalaistataustainen pitkäaikaistyötön perus/vähimmäisturvalla	D on 30-vuotias ensimmäisen sukupolven maahanmuuttaja (ei työperäinen) kolmannesta maasta eli EU-/ETA-alueen ulkopuolelta. Hän saapui maahan pakolaisstatuksella ja on nyt käynyt läpi alun kotouttamisvaiheen. Hänellä on virallinen oleskelulupa ja hän etsii aktiivisesti töitä, mutta ei ole onnistunut löytämään töitä asuinseudun alueelta.	<p>a) D on suorittanut tutkinnon/ tutkintoja lähtömaassaan, mutta niitä ei tunnusteta nykyisessä asuinmaassa,</p> <p>b) D:llä on rajallinen kielitaito,</p> <p>c) D:llä on mahdollisesti lyhyitä jaksoja työkokemusta asuinmaassa,</p> <p>d) D asuu vuokra-asunnossa suuressa kaupungissa eikä hänellä ole omia säästöjä,</p> <p>e) D on lapseton sinkku</p>	D

Vinjetitapaukset ja niiden kysymykset löytyvät liitteestä 2. Joka vinjetissä oli 13 kysymystä jotka kartoittivat esimerkiksi seuraavia seikkoja:

- Mitä palveluja ja etuutta henkilö tyypillisesti/ yleensä/ ensisijaisesti saa? Mikä taho vastaa asiakkaan palvelusta? Entä etuuksista? Kenen kanssa tehdään yhteistyötä? Millaisia palvelupolkuja muodostetaan? Mitä tehdään jos työllisyys pitkittyy?
- Mitkä ovat asiakkaan kannalta suurimmat haasteet (ja ratkaisut) tässä/näissä tapauksessa?
- Mitkä ovat eri tahojen yhteistyön suurimmat haasteet (ja ratkaisut) tässä/näissä tapauksia

Koska tutkimuksemme oli vertaileva tutkimus useamman maan kansallisista sosiaaliturvajärjestelmistä, vinjetitapaukset jouduttiin muotoilemaan yleisluontoisiksi. Kansallisten järjestelmien monimutkaisuuden takia vinjettien avulla ei saa siis kuvaa kaikista mahdollisista etuuksista ja palveluista, joita eri maissa tarjotaan. Vinjettejä täyttäviä asiantuntijoita kehoitettiin vastauksessaan viittaamaan kaikkein todennäköisimpiin etuuksiin ja palveluihin kyseisen henkilötyyppin ja tilanteen kohdalla. Asiantuntijat joutuivat myöskin antamaan vastauksensa ilman vaadittavaa yksityiskohtaista tietoa tapauksen sisällöstä, esimerkiksi ilman tarkkaa tietoa kotitaloudesta, työttömyysjakson pituudesta, henkilöiden euro-määräisistä tulotasosta, aiemmista palveluntarpeen arvioinneista jne. Tämän takia maita vertailevat vinjetit mahdollistavat vain pohdinnan maalle tyypillisistä etuu- ja palvelu-oluista. Vinjetit oli työstetty myös tutkimaan Suomessa relevanteiksi kuvattuja hypoteettisia asiakastapauksia. Tätä kautta vinjettien avulla ei vertailla yksityiskohtaisia tietoja esimerkiksi asiakkaan etuustasosta, eikä antaa tarkkoja kuvauksia yksittäisten henkilöiden oluista, vaan vinjettitutkimuksellamme voitiin lisätä ymmärrystä siitä, miten eri maissa yhteensovitetaan sosiaaliturvaetuksia ja palveluita kuvattun kaltaisissa tilanteissa.

Tutkimuksessamme pyrittiin myös saamaan tietoa mahdollisimman monenlaisista palveluista, joita voidaan tarjota kuvatuissa tilanteissa oleville työttömille heidän työllistymisensä edistämiseksi. Nämä palvelut voivat sisältää TE-palveluiden ja kuntien työllisyyspalveluiden lisäksi myös sosiaalipalveluita, kuntouttavia palveluita, monialaisia palveluita tai terveyttä, työkykyä ja hyvinvointia edistäviä palveluita. Vinjetit ovat kuitenkin loppujen lopuksi asiantuntijan kokemukseen ja maan käytäntöihin nojaava analyysi. Tämän takia vinjeteistä saattaa puuttua erilaisten erikoispalvelujen kirjo asiakkaan tarpeista riippuen, vaikka näitä olisi maassa tarjolla. Tätä varten koitettiin korjata pyytämällä useampi ammattilainen täyttämään oman maan vinjettinsä. Tästäkin huolimatta vinjettien avulla saadaan tosiasiallista, vertailtavaa tietoa aktivoinnin etulinjassa tehtävistä päätöksistä ja siitä kuinka asiakkaita ohjataan eteenpäin matkalla työllisyyden. Sen lisäksi, vinjetit kuvaavat yksityiskohtaisemmin miten asiakkaiden tarpeiden määrittäminen tapahtuu eri maissa ja mitä mahdollisia siirtymiä eri maissa havaitaan.

Vinjetteihin vastasivat (integroidun) sosiaaliturvan ja -palvelujen asiantuntijoita kaikissa maissa. Vastaajat tavoitettiin hankkeemme kokeneen kansainvälisen tutkijaverkoston kautta. Vastaajat haettiin sillä kriteereillä, että he olisivat kokeneita, todennäköisesti johtajatasen ammattilaisia, joilla olisi yli viiden vuoden kokemus nykyisellä alalla. Vastaajien kriteerinä oli myös se, että heillä piti olla laajempi käsitys etu- ja palvelutoiminnasta omassa maassaan. Ihanteelliset vastaajamme työskentelivätkin yhteistoiminnallisissa organisaatioissa, paikallisissa hyvinvointikeskuksissa tai nuorisopalveluissa (jälkimmäinen lähinnä NEET-nuorten tapauksessa). Toivoimme vastaajia sekä suurkaupungeista, että pienemmistä kaupungeista ja eri alueilta.

Vastaajia pyydettiin täyttämään 1-4 vinjettiä verkkoalustalla (digitaalinen kyselytyökalu). Nämä kysymykset lähetettiin vastaajille etukäteen, jotta niistä voitiin keskustella myös organisaation sisällä. Vinjettien täyttämisen jälkeen vastaajaa pyydettiin osallistumaan vielä verkossa tapahtuvaan haastatteluun, joka oli suunniteltu toteutettavaksi muutaman viikon kuluttua vinjetin täyttämisestä ja palauttamisesta. Arvioimme, että yhden vinjetin täyttäminen vie enintään 40 minuuttia ja haastattelut kestävät noin tunnin. Vastaajille kerrottiin, että tämän tutkimuksen on hyväksynyt Helsingin yliopiston eettinen toimikunta.

Tuloksien validoimisen onnistumiseksi jokaisessa maassa pyrimme saamaan vähintään kolme vastaajaa. Hankkeen lyhyen keston takia, Tanskan ja Englannin tapauksissa saimme tavoitettua vain kaksi organisaatiota. Ruotsin (SE3) kolmannessa haastattelussa oli kaksi vastaajaa. Vinjettien vastaajien kuvaus esitetään alla kohdassa 2.4.2.3

2.4.2.2 Vinjetin jatkokehittely haastattelututkimuksessa

Puolistrukturoiduissa haastatteluissa (haastattelukysymykset löytyvät liitteestä 2) kävimme läpi aiemmin täytetyt vinjetit ja kartoitimme, nähdäänkö kyseiset ryhmät haasteellisena myös vertailumaissa. Samalla haastatteluvaiheessa esitimme täydentäviä kysymyksiä, joissa manipulaatiot konstruoitu esim.

- (Korkeampi) Ikä: nuorilla 28+, pitkäaikaistyöttömillä 58 +
- Eri talousmalleja: asunnoton, (erittäin) matalapalkkainen talous, yksinelävä, yksinhuoltaja, naimisissa jossa kotona oleva kumppani ja kouluikäisiä lapsia
- Kasaantuneet (terveys) ongelmat: todettu osatyökykyisyys, ei todettuja (mutta kuitenkin tunnistettavia) terveysongelmia, useita kasaantuneita ongelmia, vammaisuus ja erityistä tukea tarvitsevat nuoret
- Työmarkkinatilanne: kaupunki/hajaseutu-alue/hyvän ja huonon työllisyyden aluilla
- Osa-aikaisen työn vastaanottaminen

Näillä manipulaatioilla pyrittiin kartoittamaan sitä, miten etuuksien ja palveluiden yhteensovittaminen vaihteli erilaisissa tilanteissa eri maissa, missä tilanteissa asiantuntijoilla oli mahdollista löytää asiakkaille (oikeanlaisia ja oikeanaikaisia) palveluja ja milloin ei. Tätä kautta pyritään ymmärtämään verrokkimaiden aktivointipolitiikan ratkaisumalleja, onnistumisia ja epäonnistumisia asiantuntijoiden kokemuksen kautta. Tätä kautta saimme uutta tietoa siitä, millä tavoin muissa maissa on pyritty estämään Suomessa huomioituja ongelmakohtia. Saimme myös uutta tietoa toimivista ratkaisukeinoista (myös suunnitteilla olevista) sekä systemaattista vertailua itse aktivointitoimien prosesseista eri maissa ja eri ryhmien kohdalla.

2.4.2.3 Lista tutkimukseen vastanneista

Taulukko 5. Vastajat vinjetti- ja haastattelututkimukseen

	VASTAAJA	STATUS	VASTATUT VINJETI	HAASTATELU AJANKOHTA
SUOMI	FI1	kaupungin työllisyyspalvelut, suurkaupunki	ACD	syyskuu -21
	FI2	TYP, kaupungin työllisyyspalvelut, keskisuuri kaupunki	ACD	lokakuu -21
	FI3	Ohjaamo, keskisuuri kaupunki	A	lokakuu -21
	FI4	Alueelliset TE-palvelut	B	lokakuu -21
	FI5	Ohjaamo, suurkaupunki	A	lokakuu -21
RUOTSI	SE1	sosiaaliturvatoimisto, suurkaupunki	A-D	maaliskuu 21
	SE2	kaupungin työllisyyspalvelut, suurkaupunki	A-D	maaliskuu -21
	SE 3	kaupungin sosiaalityö, suurkaupunki	A-D	huhtikuu -21
TANSKA	DK1	kaupungin työllisyyspalvelut, suurkaupunki	A-D	huhtikuu .21

	VASTAAJA	STATUS	VASTATUT VINJETI	HAASTATELU AJANKOHTA
	DK2	kaupungin työllisyyspalvelut, keskikokoinen kaupunki	A-D	huhtikuu -21
ALANKOMAAT	NL1	kunnan sosiaalitoimi, suurkaupunki	A-D	lokakuu -21
	NL2	kunnan sosiaalitoimi, keskikokoinen kaupunki	A-D	lokakuu -21
	NL3	kunnan sosiaalitoimi, suurkaupunki	A-D	marraskuu -21
ENGLANTI	UK1	DWP, keskisuuri kaupunki	A-D	huhtikuu -21
	UK2	Erikoisasiantuntija, työllisyyspalvelut, keskisuuri kaupunki	A-D	huhtikuu -21

2.4.3 EU-Silc ja SPIN

Suomen ja verrokkimaiden välisiä eroja työttömien terveydellisessä ja taloudellisessa tilanteessa tarkasteltiin Euroopan tulo- ja elinolotutkimus (EU-Silc)-aineistolla vuosilta 2017-2018 (Taulukko 12). EU-Silc on Eurostatin tuottama aineisto. Suomen osuus perustuu Tilastokeskuksen keräämään tulo- ja elinolotutkimukseen.

Analyysissa hyödynnettiin vinjettitutkimuksessa käytettyjä työttömien kategorioita sillä erotuksella, että yli 25-vuotiaiden työttömien kaksi ryhmää jaoteltiin työttömyyden keston mukaan (6-12kk ja 12kk) eikä ansiosidonnainen/peruspäiväraha – jaottelulla. Muut kategoriat olivat NEET-nuori ja maahanmuuttajataustainen työtön (EU ja ei-EU). Analyysissa tarkasteltiin työttömien ryhmien välisiä eroja liittyen terveyteen sekä taloudelliseen tilanteeseen ja työnhakuun. Analyysissa käytettiin kuvailevia tilastollisia menetelmiä.

SPIN-tietokannasta saadussa SIED-aineistossa käsiteltiin etuuskien korvaustasoja, eli kuinka suuren osan ansioista kansalaiset voivat odottaa saavansa korvauksena työttömyyden tai sairauden aikana (Nelson ym 2020). SPIN huomioi myös verotuksen vaikutuksen näissä laskelmissa. Tämä voi tarkoittaa käytännössä sitä, että työttömän henkilön veroprosentti voi olla matalampi, mutta hän saattaa toisaalta menettää joitakin toisia verotukseen liittyviä etuja palkkatulojen puuttumisen myötä. Myös avioliiton tuomat veroedut otetaan huomioon, samoin kuin esimerkiksi lapsiperheiden tuet, kuten esimerkiksi lapsilisät.

2.4.4 Mikrosimulointi

Mikrosimulointia hyödynnettiin vertailtaessa maiden välisiä eroja sosiaaliturvan tasossa, etuuksien kestossa ja työnteon kannustimissa. Alankomaiden, Ruotsin, Suomen ja Tanskan kohdalla simuloinnit toteutettiin EUROMOD I4.0+ (Sutherland & Figari 2013) mikrosimulointimallilla. Iso-Britannian kohdalla simuloinnit suoritettiin UKMOD A3.0+ (Richiardi ym. 2021) mikrosimulointimallilla. Esimerkkilaskelmissa hyödynnettiin lisäksi EUROMOD ohjelmaan rakennettua Hypothetical Household Toolia (Hufkens ym. 2019). Etuuksien kestojen mallinnuksessa käytettiin OECD:n TaxBEN 2.4.0 (OECDh, 2020) laskuria jokaiselle viidelle maalle. Kaikkiin käytettyihin mikrosimulointimalleihin on koodattu pääpiirteissään maiden koko vero-etuus-järjestelmä.

Mikrosimulointianalyysi toteutettiin esimerkkilaskelmin käyttäen vuoden 2021 lainsäädäntöä. Esimerkkilaskelmissa maiden koko vero-etuus-järjestelmä simuloitiin siltä osin, miten ne ovat em. mikrosimulointimalleihin koodattu. Tämän lisäksi Alankomaiden, Ruotsin, Suomen ja Tanskan kohdalla mallinnettiin tarkemmin työtulojen ja joidenkin etuuksien yhteensovittaminen. Tarkempi kuvaus simuloineista sekä niiden taustaoletuksista ja vaja-
vaisuuksista on esitetty luvussa 5.

Esimerkkikotitalouksia muodostettiin vinjettitapauksien pohjalta yhteensä viisi: NEET-nuori, pitkäaikaistyötön (yksinasuva ja yksinhuoltaja) ja vakuutusperusteiseen työttömyys-turvaan oikeutettu työtön (yksinasuva ja yksinhuoltaja). Liitteessä 3 on tarkemmin kuvattu esimerkkikotitalouksista tehtyjä oletuksia.

Sosiaaliturvan tasoa vertailtaessa käytettävissä olevat tulot on suhteutettu maan keskipalkkaan, jotta maiden välisiä eroja olisi helpompi vertailla. Työnteon rahallisia kannustimia mitattiin sekä ekstensiivisellä (työmarkkinoille osallistumispäätös) että intensiivisellä (kuinka paljon työskennellään osallistuessa) marginaalilla. Ekstensiivisellä marginaalilla kannustimia mitataan työllistymisveroasteella ja intensiivisellä marginaalilla käytetään efektiivistä marginaaliveroastetta. Molemmat veroasteet huomioivat niin muutokset maksetuissa veroissa kuin saaduissa etuuksissa työskenneltäessä enemmän.

2.5 Tutkimuseettinen pohdinta

Hankkeessa on noudatettu vastuullisen tutkimuksen sääntöjä ja hyviä käytäntöjä. Uuden aineiston keruussa, analyysissä sekä tiedon säilytyksessä seuraamme tutkimuseettisen neuvottelukunnan (TENK) ohjeistusta hyvästä tieteellisestä käytännöstä. Näistä on tehty selvitys ennen tutkimuksen alkua ja Helsingin yliopiston ihmistieteiden eettisen ennakoarvioinnin toimikunta on arvioinut nämä kokouksessaan 17.5.2021 ja antanut puoltavan lausuntonsa.

”Toimikunta toteaa sille toimitetun aineiston perusteella, että suunniteltu tutkimus on Tutkimuseettisen neuvottelukunnan antamien ohjeiden mukainen ja eettisesti hyväksyttävä” (Ihmistieteiden eettinen ennakoarvioinnin toimikunta/Helsingin yliopisto Lausunto 21/2021).

Uutena tietona keräsimme tietoa vinjettitutkimuksella, jossa Suomessa ja vertailumaissa (Ruotsi, Tanska, Englanti ja Alankomaat) kerättiin tietoa työllisyys- ja palvelupoluista kansallisissa sosiaaliturva- ja palvelujärjestelmissä. Vinjettitutkimukseen kuului digitaalisesti täytettävä lomake ja sen jälkeinen haastattelututkimus. Itse vinjetit (liite 2) olivat standardoituja ja realistisia kertomuksia keksityistä skenaarioista jotka kuvaavat erilaisista asiakastilanteista ja joiden todennäköisiä etenemisvaihtoehtoja vinjetin täyttivät henkilöt arvioivat oman kokemuksensa ja ammattitaitonsa perusteella. Hankkeessa keräsimme tietoa monialaisten palveluyksiköiden asiantuntijoilta, jotka ovat ilmaisseet halunsa ottaa osaa tutkimukseen. Nämä vastaajat vastaavat ammattitaitonsa mukaan kysymyksiimme hypoteettisista tilanteista. Tilanteet on muotoiltu OECD:n vuonna 2020 julkaiseman raportin (OECD 2020b) perusteella ja vinjettien pohjana toimii aikaisempi vinjettitutkimus

Hankkeessa ei käytetty eettisesti ongelmallisia tapoja tai tutkittu eettisesti haavoittuvia ryhmiä: vastaajat vastasivat anonymisti hypoteettisiin skenaarioiden pohjautuen asiantuntijuuteensa sosiaaliturvasta ja palveluprosesseissa heidän omissa maissaan. Vastaajat ilmaisivat suostumuksensa kirjallisesti ennen tutkimuksen alkua, sekä heille tullaan selittämään Euroopan tietosuojalain ja TENKin ohjeistuksiin perustuvat datan keruu, analyysi ja säilytyskäytännöt. Ketään ei veloiteta osallistumaan, ja haastattelun sai keskeyttää koska tahansa. Henkilöistä ei esim. kerätty muita henkilötietoja kuin mitä heidän saavuttamiseen tarvitaan, data anonymisoitiin ja koodattiin ja analyysi tapahtui pohjautuen organisaatio-tahoihin (esim. monialainen palveluyksikkö) ja alueisiin, joista aineisto on kerätty.

3 Etuuksien ja palveluiden yhteensovittaminen tutkimuskirjallisuudessa

3.1 Mitä on etuuksien ja palveluiden yhteensovittaminen?

Vaikka sosiaaliturvaetuuksien yhdistäminen julkisiin palveluihin on ollut vallitseva suuntaus sosiaaliturvassa jo viime vuosikymmenet, yhteensovittamisen määrittäminen on osoittautunut hankalaksi. Aikaisemmin näistä haasteista keskusteltiin kannustin- ja byrokraloukkujen kautta, mutta sosiaaliturvakomitean työskentelyn myötä on päädytty laajempaan keskusteluun palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisesta ja sen haasteista. Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportissa (2022) nousee esiin kaksi näkökulmaa yhteensovittamisen määrittelyyn. Yhtäältä yhteensovittamista määritellään sen tavoitteiden kautta ja toisaalta niiden hallinnollisen toiminnan yhteensovittamisen kautta: esimerkiksi sosiaaliturvakomitea ongelmaraportissa (s. 10) yhteensovittaminen avautuu juuri sosiaaliturvauudistukselle asetettujen yhtäläisten tavoitteiden kautta:

”Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen tavoitteiden tulisi siten osaltaan vastata sosiaaliturvauudistukselle asetettuihin yleisiin tavoitteisiin. Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisella voidaan tavoitella esimerkiksi sitä, että henkilön toimeentulo turvataan sellaisiin palveluihin osallistumisen ajalta, jotka vastaavat henkilön yksilöllisiin tarpeisiin ja joilla tähdätään sekä henkilön että yhteiskunnan kannalta merkityksellisiin tavoitteisiin. Yhteensovittamisen tavoitteena voi olla myös toimeentuloa turvaavaa etuutta saavan henkilön tukeminen palvelun avulla siten, että hänen toimeentulonsa ei olisi pitkäaikaisesti tai pysyvästi etuuden varassa”

Tämän näkökulman mukaan etuuksien ja palveluiden yhteensovittaminen voisi olla osuutta sosiaaliturvan mallia, jonka kautta aikaisempia, järjestelmässä olemassa olevia ongelmia voidaan ratkaista uuden kattavamman ja joustavamman sosiaaliturvajärjestelmän avulla. Toisaalta etuuksien ja palveluiden yhteensovittamista on Suomessa ja muualla usein lähestytty organisatorisen ja toiminnallisen yhteensovittamisen kautta. Silloin yhteensovittamisella viitataan rakenteellisiin uudistuksiin, kuten esimerkiksi yhden luukun integroitujen palveluiden tai monialaisten palveluiden kehittämiseen. Nämä näkökulmat kuitenkin rajoittuvat kuvaamaan erilaisia hallinnon ja etulinjan käytäntöjä, ilman että yhteensovittamisella puuttuisi yhteisten tavoitteiden laatumiseen ja ylläpitoon.

Etuuksien ja palveluiden yhteensovittamiskeskustelu kietoutuu myös tiukasti hallinnon, yhteistoimijoiden sekä asiakkaiden ongelmien ympärille. Yhteensovittamisen hallinnon ongelmat ovat kuitenkin usein kytköksissä aktiivisen sosiaaliturvan tavoitteisiin, eli hallinnon ja tavoitteiden kytköksen toimimattomuuteen. Haasteet kiteytyvätkin usein esimerkiksi tilanteiden kautta, joissa yhteensovittaminen ei käytännössä toimi ja/tai missä hallinnon järjestys on huonosti sidottu aktiivisen sosiaaliturvan tavoitteisiin. Nämä keskustelut ovat olleet myös pääosassa Suomen uuden sosiaaliturvauudistuksen keskusteluissa. Keskusteluissa korostuu esimerkiksi järjestelmän monimutkaisuus, toimijoiden fragmentoituneisuus, ongelmatilanteiden päällekkäisyys, jotka aiheuttavat ongelmia olemassa olevien palveluiden oikea aikaisessa kohdentumisessa ja niiden tehokkuudessa. Syitä komitean mietinnössä tähän ovat esim. etuus- ja palvelujärjestelmien pirstaloisuus, ja niiden irralliset kehityspolut, sekä järjestelmien erilaiset lähtökohdat ja ratkaisuksi nähdään tarve tehdä pitkäjänteistä ja politiikka-rajat ylittävää strategia ja toimeenpanotyötä.

Etuuksien ja palveluiden yhteensovittamisella tarkoitetaan siis sitä, miten etuuksien ja palveluiden tavoitteet voidaan saavuttaa riittäväillä toimilla hallinnolliset ja toiminnalliset reunaehdot huomioon ottaen. Kirjallisuudessa tästä käytetään useita abstrakteja käsitteitä, kuten ”integroitu aktivointipolitiikka” (Aurich-Berheide ym. 2015) ”integroidut palvelut” (Minas 2016, Minas ym 2018), ”inklusiivinen aktivointi” (Heidenreich & Aurich 2014). Eri termejä yhdistää se että ne koittavat yhdistää etuuksien ja palveluiden organisatorista ja toiminnallista yhdistämistä, laajan aktivointipolitiikan käsitteen alla. Integroiduilla palveluilla ajetaan takaa ajatusta että (julkisen) hallinnon palvelujen yhdistetään niin, että kansalaiset voivat käyttää niitä helposti toiveidensa ja tarpeidensa mukaan. Mutta käytännön tasolla yhteensovittaminen on kuitenkin usein monimutkainen operaatio, jossa eri kentistä johtuen toiminnot vaihtelevat suuresti. Myös eri maiden, mutta myös eri asiakasryhmien välillä on suuria eroja, vaikka etuuksien ja palveluiden yhteensovittamisesta keskustellaankin kaikkialla Euroopassa oleellisena osana siirtymää passiivisesta sosiaalipolitiikasta aktiiviseen sosiaalipolitiikkaa, jossa palveluiden ja etuuksien yhteensovittaminen kuvaa käytännössä aktiivisen politiikan toteutumista käytännössä eri hallinnollisin ja toiminnallisin ratkaisuin (Van Berkel & Borghi 2007). Asiakkaiden tilanteen ja tarpeiden mukaan se voi edellyttää pieniä ja suuria siirtymiä etuuksien välillä, etuuksien ja palveluiden välillä, ja/tai eri palveluiden välillä, kohti työmarkkinoita. Näissä tilanteissa, aktiivisen sosiaalipolitiikan keinot - kannusteet ja velvoitteet, mutta myös sanktiot, ovat osana siirtymiä etuuksien ja palveluiden välillä.

Kirjallisuuskatsauksen avulla haimme selkeyttä tähän yhteensovittamisen käsitteeseen kansainvälisen kirjallisuuden avulla. Olemme esittäneet muualla (van Gerven ym. forthcoming) käsitettä ”integroitu aktivointi” kuvaamaan laajaa valikoimaa etuuksia ja palveluita koskevien käytäntöjen toteutumista eri hallintojen toimesta pitkäaikaistyöttömien työllistymisen ohjauksessa ja aktiivisen sosiaalipolitiikan tavoitteiden toteutumisesta. Tämä mahdollistaa kokonaisvaltaisen lähestymistavan sekä korostaa eri sisältöjen,

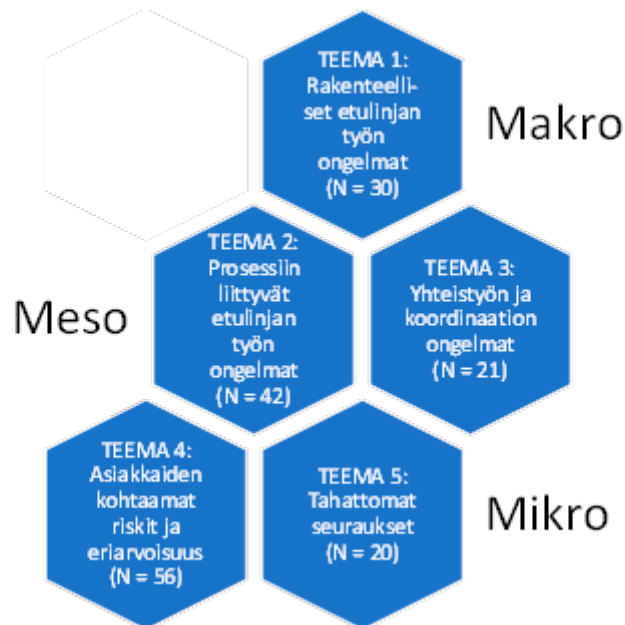
tasojen ja toimijoiden välisten yhteyksiä. terminä integroitu aktivointi on tätä kautta myös herkkä aktiivisen sosiaalipolitiikan päätavoitteille tukea työllisyyttä sekä sen hallinnon taustalla olevan yhteishallinnollisiin tavoitteisiin, joihin kaikki aktivointitoimenpiteissä tulee sitoutua. Kirjallisuuskatsauksen kautta jäsensimme myös viimevuosikymmenen aikana olevaa muutosta aktivointipolitiikassa Euroopassa ja erittelimme luvussa 3.2. viisi pääteemaa jotka kuvaa yhteensovittamisen ongelmien moninaisuutta ja monitasoisuutta. Käytimme näitä teemoja myös luokittelemaan luvussa 3.3. kirjallisuudesta löydetäviä ratkaisumalleja.

3.2 Yhteensovittamisen ongelmat kirjallisuuskatsauksesta

Luvussa 2 esiteltiin systemaattisen kirjallisuuskatsauksen aineistonkeruu ja analyysimetodi. Palveluiden ja etuuksien ongelmia kartoittavan tutkimuksen tulokset on esitelty aikaisemmin Tutkimuksesta tiiviisti - julkaisuissa (Malava ym. 2021), joka toimi väliraporttina hankkeellemme. Siinä esitimme, että etuuksien ja palveluiden yhteensovittamiseen liittyvät ongelmakohdat jakautuvat viiteen pääteemaan, jotka on esitelty kuviossa 2. Nämä teemat ja niiden alakategoriat eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan ne kuvaavat pikemminkin limittäisiä ja vaihtoehtoisia näkökulmia. Erilaisten ongelmakohdten välisten syy-seuraussuhteiden kuvaaminen ei ollut tämän tutkimuksen tarkoituksena. Yhteensovittamisessa tunnistetut ongelmakohdat sijoittuvat niin politiikkatoimien ja niiden luomien reunaehtojen (makro), organisoinnin ja toimeenpanon (organisaatio/meso) kuin yksilöiden (mikro) tasolle.

Lukumääräisesti katsauksessa korostuvat eniten asiakkaiden riskeihin ja eriarvoisuuteen liittyvät ongelmat (N = 56) sen jälkeen etuus- ja palveluprosesseihin liittyvät etulinjan työn ongelmat (N = 42). Näiden jälkeen, etulinjan työn ongelmia havaittiin rakenteisiin liittyen politiikkatoimien ja niiden luomien reunaehtojen tasolla (N = 30). Määrällisesti eniten ongelmakohdta havaittiin siis organisaatioiden tasolla etulinjan työssä. Kuviossa 6 alla havainnollistetaan tämä ongelmien monitasoisuus. Alla on ongelmakohdat on esitelty hallintotasojen mukaan korkeammasta matalampaan (makrosta mikroon).

Kuvio 6. Etuuskien ja palveluiden yhteensovittamisen ongelmateemat



3.2.1 Teema 1: Poliittikkatoimien ja niiden reunaehtojen asettamat etulinjan työn ongelmat

Rakenteelliset etulinjan työn ongelmat liittyvät poliittikkatoimiin, tehtyihin linjauksiin ja ratkaisuihin. Kirjallisuuskatsauksesta löytyi (N=30) havaintoja, joissa korostui aktivoinnin (poliittisten) tavoitteet. Aineistossa kuvattiin, kuinka (liian) tiukat suoritustavoitteet (outflow tavoitteet työllisyyteen) lisäävät paikallishallinnon byrokratiaa ja vähentävät paikallista autonomiaa. Samalla tavoin tiukan lainsäädännön koetaan rajoittavan ammattilaisten harkintavaltaa ja pahimmillaan aiheuttavan tilanteita, joissa katutason ammattilaiset toimivat lain rajalla tai jopa sitä kiertäen. Lisäksi jatkuva resurssien niukkuus koetaan ongelmalliseksi, koska raha ja aika eivät riitä asiakaslähtöisen politiikan toteuttamiseen käytännössä

Teemassa korostuivat myös moniammatilliseen yhteistyöhön liittyvät vaatimukset ja professioiden pätevyyden haasteet tähän liittyen. Ylhäältäpäin poliittisesti johdetun niin sanotun asiakaslähtöisen aktivoinnin jalkauttamisen koetaan usein johtavan siihen, että etulinjan toimijat joutuvat toimimaan oman ammattialansa ja asiantuntemuksensa osuusalueen ulkopuolella, tuntematta esimerkiksi etuuskien ja palvelujen kokonaisuutta. Tutkimuksissa pohdittiin esimerkiksi sitä, että työllisyyspalvelujen ammattilaiset eivät ole aina tietoisia etuuspuolen asioista (ja toisin päin) ja ammattilaisten asiantuntijuus toisen hallinnon asioista on usein rajallista.

3.2.2 Teema 2: Etuus ja palveluprosessiin liittyvät etulinjan työn ongelmat

Etulinjan työn ongelmia ilmenivät etenkin palveluprosesseissa, joista aineistosta löytyi (N=42) toiseksi eniten havaintoja. Tällöin ongelmat liittyvät pääasiassa integroitujen aktiivointipalveluiden kohdistamis- ja kohtaanto-ongelmiin. Etulinjan ammattilaisia kannustetaan toimimaan tavoilla, jotka eivät aina palvele asiakkaiden tarpeita. Esimerkiksi palveluja joudutaan palvelujen vaikuttavuuteen liittyvien tulostavoitteiden myötä kohdistamaan niin sanottuihin helpommin työllistyviin asiakasryhmiin ("creaming") tai heikoimpia ryhmiä poissuljetaan palveluiden puuttuessa ("parking"). Palvelujen asiakaskohtainen räätälöinti ei ole riittävää ja ammattilaiset kokevat, etteivät he esimerkiksi aikapaineiden vuoksi pysty tunnistamaan asiakkaiden tilanteita kokonaisvaltaisesti. Räätälöintipyrkimykset saattavat myös johtaa asiakkaiden epätasa-arvoiseen kohteluun, mikäli harkinta ja päätöksenteko ei ole läpinäkyvää

Asiakastyössä ongelmalliseksi etuuksien ja palvelujen yhteensovittamisessa koetaan muun muassa tilanteet, joissa asiakas ei noudata palvelusuunnitelmaa tai ei osallistu palveluihin. Toimenpiteiden jälkeinen seuranta nähdään usein puutteellisena. Lisäksi haasteita aiheuttavat tietotekniikkaan liittyvät ongelmat, kuten tietojärjestelmien käytön vaatima aika sekä ammattilaisten tietoteknisen osaamisen puutteet.

3.2.3 Teema 3: Etuus- ja palveluprosessissa tapahtuvan moniammatillisen yhteistyön ja koordinaation ongelmat

Kolmannen teeman (N=21 havaintoa) ongelmatapausta koskevat myös etulinjan työtä, mutta liittyvät erityisesti monialaiseen yhteistyöhön ja etuus- ja palvelukoordinaatioon eri toimijoiden välillä. Ongelmiksi yhteistyössä koetaan esimerkiksi luottamuksen puute sekä epäselvä vastuunjako toimijoiden välillä. Ongelmat saattavat korostua tiettyjen väliinpuottoajina pidettyjen asiakasryhmien kohdalla, esimerkiksi vammaisilla nuorilla. Etuuksien ja palveluiden koordinointi lisää myös asiakkaiden siirtymiin liittyviä riskejä, jolloin heihin kohdistuu erilaisia ehtoja eri järjestelmien takia, ja myös sanktioinnin todennäköisyys kasvaa. Alueellisesti integroidut palvelut, kuten yhteinen palvelutuotanto hyvinvointi- tai työllisyysalueilla, saattavat johtaa siihen, että yhteys etulinjan ammattilaisten ja heidän asiakkaitensa tarpeisiin heikkenee.

Palvelujen markkinaistaminen on laajentanut yhteistyötä markkinaehtoisten toimijoiden kanssa, mutta tässäkin koetaan haasteita. Tutkimuksissa korostuu huoli yksityisten yritysten tehottomuudesta ratkaista asiakkaiden tilanteita kestäväällä tavalla, liittyen tulostavoitteisiin ja siitä seuraaviin "creaming" ja "parking"-käytäntöihin. Ongelmana koetaan myös se, että joissakin maissa palvelutuotannossa suositaan julkisia palveluntuottajia ja isoja yrityksiä, vaikka pienempien yksityisten ja kolmannen sektorin toimijoiden eduksi nähdään se, että ne voivat erikoistua tuottamaan asiakkaille paremmin soveltuvia yksilöllisiä palveluja.

3.2.4 Teema 4: Asiakkaiden kohtaamat riskit ja eriarvoisuus

Neljännessä teemassa havainnot kohdistuivat yksilöiden kohtaamiin haasteisiin. Tutkimuksessa löytyi eniten (N=56) havaintoja näistä ongelmista. Teemassa korostui erityisesti se, miten laajenevat aktivointitoimet lisäävät yksilöiden eriarvoisuuden riskiä. Etuus- ja palvelujärjestelmän asiakaskunta on nykyään hyvin heterogeeninen. Tämä haastaa järjestelmiä tuottamaan yhtäältä kaikki ryhmät kattavia etuuksia ja palveluja, mutta edellyttää toisaalta myös aktivointitoimien räätälöintiä eri kohderyhmille.

Tutkimusten mukaan kaikki asiakkaat eivät hyödy nykyisistä aktivointipalveluista. Varsinkin haavoittuvimmat asiakasryhmät hyötyvät palveluista vähemmän kuin esimerkiksi korkeammin koulutetut. Haavoittuvien ryhmien kohdalla henkilökohtaiset rajoitukset, kuten puutteelliset tiedot ja taidot (esimerkiksi digitaidot, ymmärrys heille kuuluvista etuuksista ja palveluista), vaikeuttavat heidän osallistumistaan. Tämän lisäksi vastikkeellisuuden ja veloitteiden nähdään epätasa-arvoistavan asiakasryhmiä ja pahimmassa tapauksessa johtavan työttömän passivoitumiseen. Sanktiot ja etuus-/palvelujärjestelmän viat voivat myös heikentää taloudellista tilannetta niiden henkilöiden keskuudessa, joilla on jo valmiiksi heikko taloudellinen tilanne.

Toisena aihealueena mikrotason haasteissa ovat asiakkaiden negatiiviset kokemukset aktivointipalveluista. Asiakkaat kokevat toimenpiteisiin osallistumisen kannusteet heikoiksi, ja huonot kokemukset ja palvelujen ja etuuksien leimaavuus (stigma) heikentävät asiakkaiden motivaatiota osallistumiseen. Lisäksi ongelmana ovat myös asiakkaiden kohtaamat vaikeudet päästä palveluihin, jos palvelutarjonta on esimerkiksi kohdistettu korkeamman koulutustason omaaville. Palveluissa enenevästi käyttöönotettu automatisointi esimerkiksi asiakkaiden kategorisoinnissa ja siihen pohjautuvassa palvelutarjonnassa nähdään nousvana haasteena, kuten väärin kategorisointien lisääntymisenä.

3.2.5 Teema 5: Tahattomat seuraukset

Viidentenä ongelmateemana ovat ns. tahattomat seuraukset, jotka aineistossa erottautuivat (N=20 havaintoa) omana teemanaan, jotka saattavat koskea mitä tahansa hallinnan tasoa, mutta katsauksessa nämä painoutuivat yksilötasoon. Yleisimmin mainittu ongelma liittyy siihen, että aktivoinnin poliittiset tai yksilölliset tavoitteet eivät täyty: palveluihin osallistuminen ei paranna asiakkaiden hyvinvointia, taitoja, työllistymistä ja/tai osallisuutta. Lisäksi tavoitteet ja palvelutarjonta eivät kohtaa, jolloin asiakkaalle tarjotaan sellaisia palveluja, jotka eivät todellisuudessa edistä tavoitteiden toteutumista.

Aktivoinnilla saattaa myös olla negatiivisia vaikutuksia: tarjotut palvelut tai saatu työ saattavat olla heikkolaatuisia ja pahimmassa tapauksessa johtaa motivaation katoamiseen ja palvelun tai työn lopettamiseen.

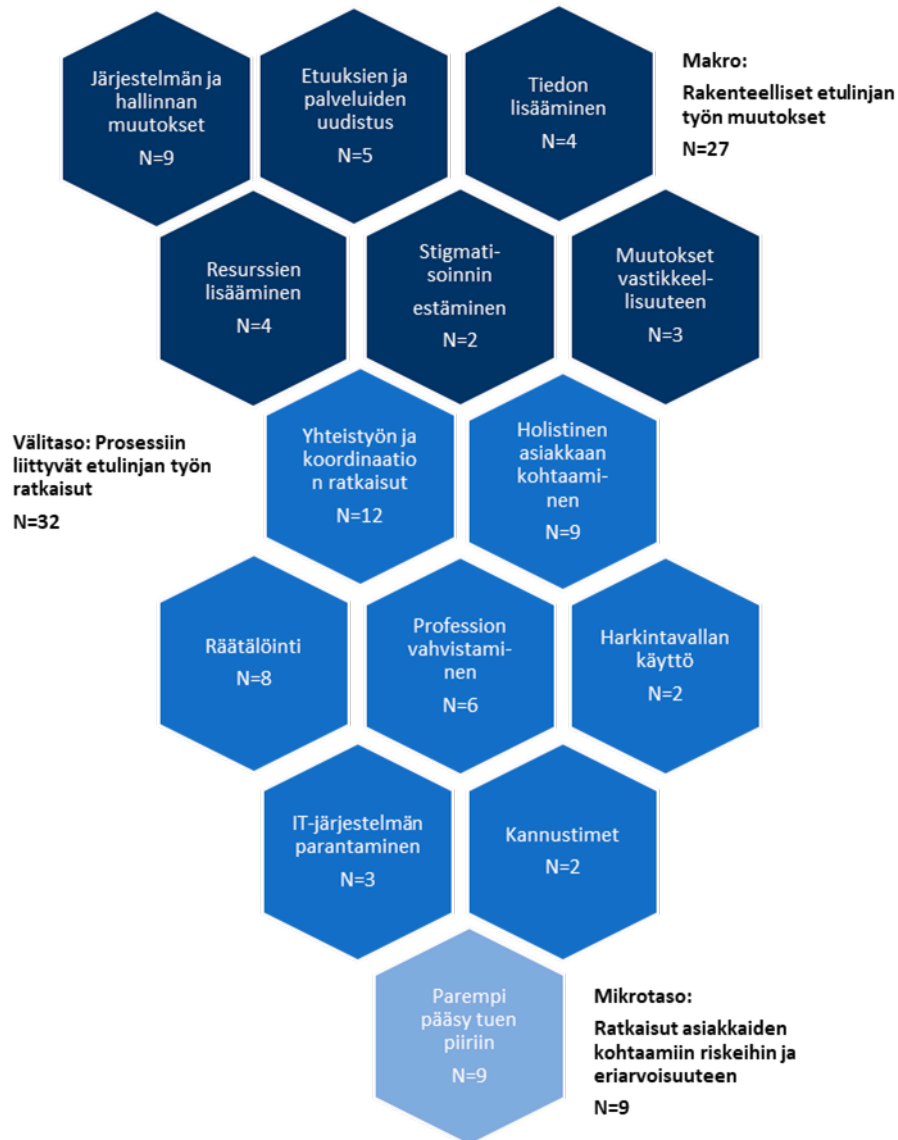
3.3 Ratkaisut kirjallisuuskatsauksesta

Systemaattisen kirjallisuusanalyysin aineistolla esittelemme myös artikkeleissa löydetyt ratkaisuvaihtoehdot. On tärkeää huomioida, että tieteellisessä tutkimuksessa mielenkiinto oli lähtökohtaisesti ongelmissa, jotka on raportoitu yllä. Alla olevassa analyysissä listatut ratkaisut olivat joko tutkimuksesta itsestään nousseita (tutkittujen toimijoiden tai tutkijoiden omia toiveita) ratkaisuihin tai satunnaiset tutkimuksen kohteena olevia ratkaisumalleja. Niiden kautta ei voida siis nostaa vielä konkreettisia ratkaisuehdotuksia päätöksenteon käyttöön. Konkreettisempia nostoa tästä voidaan tehdä, luvun 4 pohjalta, vasta luvussa 7.

On kuitenkin mielenkiintoista käydä systemaattisen kirjallisuuskatsauksen pohjalta läpi myös niistä nousevat ratkaisut. Ratkaisumallit luokiteltiin aiemmin esitetyn ongelmanalyysin teemoittelua käyttäen. Yhteensovittamisessa tunnistetut ratkaisut sijoittuvat politiikkatoimien ja niiden luomien reunaehtojen (makro-tason teema 1), organisoimien ja toimeenpanon (meso-tason teemat 2 ja 3) sekä yksilöiden (mikro-tason teema 4) tasolle. Ratkaisuteemat ja niiden alakategoriat eivät jälleen ole toisiaan poissulkevia, vaan ne kuvaavat usein limittäisiä ja vaihtoehtoisia näkökulmia.

Lukumääräisesti katsauksessa korostuivat ratkaisut **etulinjan työssä** (N=44) ja **politiikan tasolla** (N=27). Ratkaisut asiakkaiden näkökulmasta olivat ratkaisuisissa kaikkein harvinaisimpia (N=12), vaikka yllä ongelma-analyysissä ne olivat olleet kaikkein suurin teema (N=56).

Kuvio 7. Etuoksien ja palveluiden yhteensovittamisen ratkaisuteemat



3.3.1 Teema 1: Ratkaisut politiikkatoimien ja niiden reunaehtojen tasolla

Politiikkatoimissa ja rakenteellisissa reunaehdoissa ratkaisut keskittyivät lähtökohtaisesti järjestelmän ja hallinnon muutoksiin. Näissä huomio kiinnittyi kolmeen mahdolliseen näkökulmaan. Aineistossa peräänkuulutettiin etenkin etuuksien ja palveluiden uudistamista ratkaisuna aktiivoinnin ongelmiin. Esimerkiksi etuusjärjestelmää tulisi uudistaa niin, että heikoimmassa asemassa oleville olisi oma etuus, palveluiden räätälöintiä tulisi parantaa ja politiikkatasolla tulisi myös harkita aktivointitoimien suuntaamista korkeamman etuustason asiakkaille. Tämän lisäksi muutoksia haettiin vastikkeellisuuteen. Yleisesti aineistoista nousi ajatus vastikkeellisuuden purusta, esimerkiksi poistamalla keppi ja porkkana -ajattelua, laskemalla vaatimustasoa (varsinkin haavoittuvimmille ryhmille) sekä vähentämällä sanktiointia. Tämän nähtiin vähentävän myös haavoittuvimpien ryhmien stigmatisointia. Toisaalta organisaatiotason ratkaisuna ehdotettiin myös, osana etulinjan harkinnan lisäystä, myös enemmän mahdollisuuksia velvoittaa asiakkaita ottamaan osaa palveluihin. Ratkaisuna ehdotettiin myös julkisten toimijoiden oman palvelutuotannon lisäystä tai julkisia ohjelmia vaikeasti työllistyville sekä toimenpiteiden jälkiseurannan parantamista.

Lisäksi eurooppalaisessa aineistossa nähtiin odotetusti ratkaisuna resurssien lisääminen, etenkin niissä maissa, jossa kunnat ovat vastuussa aktivointitoimenpiteiden täytäntöönpanosta. Varsinkin intensiivisemmät palvelut olivat hyvin kalliita, jolloin kunnan mahdollisuudet käyttää niitä olivat rajatut. Kunnille sekä hallinnon alueelliselle ja paikalliselle tasolle toivottiin myös enemmän päätösvaltaa. Konkreettisina ratkaisuna lisäresursseilla haettiin esimerkiksi työntekijäkohtaisten asiakasmäärien pienentämistä tietyissä ryhmissä. Säästöjä haettiin esimerkiksi leikkaamalla IT-järjestelmiin sijoitetuista menoista.

Yleisemmällä tasolla ratkaisuksi nähtiin myös tietoisuuden ja tiedon lisääminen. Tästä esimerkkinä peräänkuulutettiin rakenteellisempaa puuttumista politiikan sukupuolittuneisiin käytäntöihin (esimerkiksi siihen että aktivointitoimet olivat kehitetty enemmän miesten tarpeisiin kuin naisten) sekä laajempaa käsitystä voimaantumisesta osana aktivointipolitiikkaan. Samalla nähtiin tarpeellisenä, että kansalaisia tiedotetaan paremmin heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

3.3.2 Teema 2: Etuus- ja palveluprosessiin liittyvät etulinjan työn ratkaisut

Yhtälailla kun etulinjan työn ongelmat ilmenivät etupäässä etuus- ja palveluprosesseissa, myös ratkaisuja haettiin sieltä. Suurin osa ehdotetuista ratkaisuksista liittyivät integroitujen aktivointipalveluiden kohdistamistoiimiin ja kohtaantotilanteisiin. Ehdotetut ratkaisut liittyivät yleisesti holistiseen asiakkaiden tarkasteluun asiakastyössä. Henkilökohtaisen tilanteen kartoitus ja tarkastelu nähtiin tärkeänä, koska se mahdollistaa asiakkaiden elämäntarinoiden ja tarpeiden huomioinnin. Tämä vaatii aikaresurssien lisäksi, että työntekijät kykenevät tähän perinpohjaiseen arviointiin (profession liittyviin huomioihin palataan alla). Yleisimpänä yksittäisenä ratkaisuna nähtiin prosessin räätälöinti yksilön tarpeisiin. Aineiston perusteella kaivattiin myös intensiivisempää räätälöintiä aktivointiin ja mieluiten selaista, joka vastaa useaan työllistymisen esteeseen kerrallaan. Räätälöinti nähtiin keskeisenä etenkin kaikkein heikoimpien integraatioon, jolloin räätälöinnin tulisi olla pitkäaikaisempaa kuin useimmat nykyiset käytännöt mahdollistavat. Räätälöinnissä tulisi soveltaa myös psykologisempia käytäntöjä, kuten esimerkiksi tunnetaitojen kehittämistä ja pedagogiaa, jolla pyritään mm. parantamaan asiakkaiden sitoutumista palveluihin. Eri ryhmien räätälöintiä voisi myös parantaa tarjoamalla nuorille monipuolisempia palveluja kuin vain työkokeiluja. Tämän lisäksi räätälöintiä pitäisi lisätä ikääntyville työttömille. Räätälöintiin liittyi läheisesti tarve lisätä etulinjan työn harkintavaltaa sekä parempia kannustimia palvelulla hankalasti työllistyviä asiakkaita. Tätä kautta ratkaisujen taustalla nähtiin tarvetta tulostavoitteiden kannustimien muuttamiseen.

Lisäksi etulinjan prosessien ratkaisuna nähtiin panostaminen profession ja etulinjan kompetensseihin. Aktivointityön nähtiin olevan hajautettu eri toimijoille ja ratkaisuna nähtiin, että aktivointityöhön pitäisi muodostaa selvä professio. Tämän lisäksi ratkaisuksi nähtiin julkisen palvelutuotannon työntekijöiden koulutus ja sitouttaminen sekä heidän tunnetaitojensa vahvistaminen. Sosiaalityön kohdalla monissa maissa, etenkin Etelä-Euroopassa, kaivattiin tekijöiden työmetodiikan parantamista. Samalla parantamisen varaa nähtiin nykyisissä IT/kategorisointijärjestelmissä ja ratkaisuja haettiin järjestelmän kehittämisestä tunnistamaan esimerkiksi kategorisoinnin heikkoudet ja käyttäjäystävällisyyden.

3.3.3 Teema 3: Moniammatillisen yhteistyön ja etuus- ja palvelukoordinaation ratkaisut

Kolmannen teeman ratkaisut koskivat myös etulinjan työtä, mutta liittyvät erityisesti monialaiseen yhteistyöhön ja etuus- ja palvelukoordinaatioon eri toimijoiden välillä. Täällä ratkaisuna nähtiin ennen kaikkea yhteistyön lisääminen ja monipuolistaminen. Monissa maissa puuttuu kansallisesti järjestely etuuksien ja palveluiden yhteensovittamisesta, eikä monialainen yhteistyö ole vielä toteutunut toivottavalla tavalla. Aineistoista nousi ratkaisuna panostus yhteistyöhön esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelun välillä, mutta myös mikroverkostojen rakentaminen perheen ja yhteisön kanssa, eikä vain etulinjan ja asiakkaan välillä. Verkostoajattelu nostettiin esille myös toiveena lisätä yhteistyötä järjestöjen ja paikallishallinnon välillä. Tämän lisäksi aineistoista nousi ratkaisuna toimijoiden välisten sopimusten ja tavoitteiden konkretisointi sekä se, että tietojen vaihtaminen eri hallintojen välillä on mahdollista.

3.3.4 Teema 4: Ratkaisut asiakkaiden kohtaamiin riskeihin ja eriarvoisuuteen

Neljännessä teemassa havainnot kohdistuivat yksilöiden kohtaamiin haasteisiin. Ongelma-analysissä tämä teema korostui, sillä tutkimuksissa nähtiin, että laajenevat aktiivintitoimet lisäävät yksilöiden eriarvoisuuden riskiä. Ratkaisuja oli määrällisesti vähiten kuitenkin tässä teemassa. Ratkaisuna korostui yleisesti toivomus paremmasta pääsystä tuen piiriin. Aktiivista tukea tulisi kohdistaa heikossa asemassa oleville ja palveluiden saavuttavuutta tulisi parantaa. Sanktioiden lisäksi kaivattiin tukea. Ratkaisuna holistiseen asiakkaan kohtaamiseen nähtiin myös tarve laajemmille tukikeinoille, esimerkiksi mahdollisuus tukea vapaayhteistyöhön osallistumista tai saada sosiaalitoimen apua lastenhoitopalveluihin, jotka kuuluvat usein perinteisten työllisyyspalveluiden ulkopuolelle.

3.4 Kirjallisuuskatsauksen johtopäätökset ongelmista ja ratkaisuista

Kansainvälinen kirjallisuuskatsaus tukee aikaisempia näkemyksiä kirjallisuudessa siitä, että etuuksien ja palveluiden yhteensovittaminen koetaan ongelmalliseksi eurooppalaisissa maissa ja siitä, että siiloutuneet järjestelmät – yhtäältä byrokraattinen etuusjärjestelmä ja toisaalta ketterämpi (usein) paikallisalueen hallinnoima palvelutarjonta – eivät aina vastaa aktiivintipolitiikan vaatimuksia ja ne vaikeuttavat rakenteellisesti ja toiminnallisesti etuuksien ja palveluiden yhteensovittamista (ks. Van Berkel & Borghi 2007).

Sosiaaliturvan aktivointitoimien piiriin pyritään nykyään tavoittamaan aiempaa laajempia kohderyhmiä, kuten syrjäytymisvaarassa olevia nuoria, maahanmuuttajia ja vammaisia henkilöitä perinteisten kohderyhmien, kuten työttömien ja tulottomien, lisäksi. Palvelujärjestelmässä tämä tarkoittaa ”yksilöllistä massatuotantoa” (individualized mass processing, Heidenreich & Rice 2016, 20), eli pyrkimystä tuottaa palvelua entistä laajemmalle asiakasryhmälle, pitäen samalla kiinni yksilöllisen ja räätälöidyn palvelun ajatuksesta. Samanaikaisesti vahvana on ajatus yksilön velvoitteista ja vastuusta osallistua tarjottuihin palveluihin ja täyttää etuuskien vaatimukset, usein sosiaaliturvaetuuden vähentämisen tai lakkauttamisen uhalla. Yhteensovitettuna nämä kehityskulut tuottavat kokonaisuuden, jossa sosiaaliturva tasapainottelee yhdenvertaisuuden ja räätälöinnin välillä monella tasolla ja monella tavalla.

Politiikkatoimet luovat reunaehdot sosiaaliturvalle sekä määrittelevät siihen sisältyvät oikeudet ja velvollisuudet. Sosiaaliturvan toimeenpanossa ja organisoinnissa, tulevat usein näkyviksi ne käytännön ongelmat ja ristiriidat, joita nykyiset linjaukset tuottavat. Vahvimmin yhteensovittamisen ongelmat konkretisoituvat yksilöiden elämässä johtaen ei-vaikeuttavaan palveluun tai pahimmillaan eriarvoiseen kohteluun ja palveluista pois jättäytymiseen. Hallintaa ajetaan siis vahvasti ylemmiltä tasoilta, eikä lainsäädännön valmistelussa usein hyödynnetä toimeenpanon tason ongelmatilanteiden kartoittamista. Myös asiakkaan näkökulmasta ei usein ole riittävästi tietoa tai sitä ei hyödynnetä tilanteen korjaamiseksi.

Kirjallisuuskatsauksessa painottuivat ongelmat. Ongelmiin ehdotetut hyvin yleiset ratkaisumallit perustuivat eri hallinnon tasoja poikkileikkaaviin ratkaisuihin, joissa oli keskeistä lähtöä jälleen liikkeelle asiakkaiden tarpeista. Suurin osa ratkaisuista keskittyivät etulinjan ammattilaisten työhön, resursseihin ja professioon. Poliitiikan ratkaisut pyrkivät tukemaan etulinjassa tehtävää asiakastyötä ja täten helpottamaan asiakkaiden pääsyä palveluihin. Tästäkin lähtökohdasta on merkityksellistä, että asiakkaita koskeva tieto tulisi vaikuttaa sekä organisaatioiden toimintaan että politiikkatoimien muotoiluun ja arviointiin. Näin voitaisiin pyrkiä kohti parempaa tasapainoa yhdenvertaisuuden ja räätälöinnin välillä, kuten ehdotetaan alla johtopäätösluvussa 7.

4 Polut työllisyyteen vinjeteissä ja asiantuntijahaastatteluissa

4.1 Johdanto

Vinjetti- ja haastattelututkimuksessa keskityttiin kansainväliseen vertailuun sosiaaliturvan ongelmakohdista ja niihin kohdistetuista ratkaisuista. Analyysissa kartoitettiin ja kuvattiin eri maiden sosiaaliturvan ongelma-kohtiin liittyvät etuudet, palvelut ja prosessit valituissa vertailumaissa vastaten erityisesti seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- Millä tavoin muissa maissa on estetty ja pyritään estämään vastaavia ongelma-kohtia?
- Mitä ratkaisukeinoja sosiaaliturvan ongelmiin on eri maissa suunnitteilla?

Aineiston keruu kohdentui Suomeen ja neljään vertailumaahan (Ruotsi, Tanska, Alankomaat ja Iso-Britanniassa Englantiin), joissa toteutettiin hankkeen aikana vinjetti-tutkimus (avattu luvussa 4.2.) sekä asiantuntijahaastattelut (avattu luvussa 4.3). Aineiston-keruu ja analyysimetodit on kuvattu aiemmin luvussa 3. Tässä luvussa kerromme vinjetti- ja haastattelututkimuksessa löydettyjä tuloksia verrokkimaissa. Suomen aineiston analyysi käydään läpi tässä luvussa, antamaan pohjaa muiden maiden analyysiin, mutta itse johtopäätökset verrokkimaiden tuloksista suhteessa Suomeen esitetään luvussa 7.

4.2 Tyypilliset etuus- ja palvelupolut neljälle vinjettityypille

Alla taulukoissa kuvataan asiantuntijoiden tekemät arviot vinjettitapauksen asiakkaalle tyypillisistä sosiaalietuuksista ja niihin liittyvistä palveluista, sekä mahdollista siirtymistä etuuksien ja palveluiden välillä. Vinjeteistä nousevan tiedon kautta saadaan kuva siitä mitkä polut ovat kaikista tyypillisimpiä eri maissa ja millä tavoin tutkimusmaissa on pyritty estämään vinjettitapausten työttömyyden pitkittymistä.

Tuloksia arvioitaessa on tärkeää muistaa, että vinjetit eivät kuvaa kaikkia mahdollisia etuuksia ja palveluita, joita eri maissa mahdollisesti tarjotaan. Vinjettejä täyttäviä asiantuntijoita on kehoitettu määrittelemään kaikkein todennäköisimmät etuudet, palvelut ja tilanteet kyseisen vinjettihenkilön kohdalla. Tämän takia vinjeteistä saattaa puuttua erilaisten

erikoispalvelujen kirjo asiakkaan tarpeista riippuen, mutta vinjettien avulla saadaan tosi-asiallista, vertailtavaa tietoa aktivoinnin etulinjassa tehtävistä päätöksistä ja siitä kuinka asiakkaita ohjataan eteenpäin työllisyyden poluilla. Lisäksi vinjetit kuvaavat yleistä etuus- ja palvelutietoa yksityiskohtaisemmin, miten asiakkaiden tarpeiden määrittäminen tapahtuu eri maissa ja mitä mahdollisia siirtymiä eri maissa havaitaan.

4.2.1 Vinjetti A: NEET-nuori

Tämän vinjetin kohde on NEET-nuori, eli koulutuksen ja työn ulkopuolella oleva alle 25-vuotias työtön nuori. Sosiaalietuuksista he yleisesti saavat perus-/vähimmäisturvan kaltaista tarveharkintaista tukea. Taulukosta 6 alla löytyy etuuksien ja palveluiden hallinto eri maissa

Taulukko 6. Vinjetti A: NEET-nuori

VINJETTI A	SUOMI	RUOTSI	TANSKA	ALANKOMAAT	ENGLANTI
MIKÄ ETUUS	Toimeentulotuki (plus asumistuki), työmarkkinatuki	Sosiaaliavustus (ekonomiskt bistånd/ försörjningsstöd plus asumistuki, toimintatuki (aktivitetsstöd)	Tarveharkintainen nuorisotuuus (Uddannelseshjælp)	Osallisuustulo (participatiewet)	Yleistulo (Universal Credit, sis. asumistuen)
ETUUDEN HALLINTO	KELA/kunta	Kunta	Kunta	Kunta	DWP
PALVELUIDEN HALLINTO	Useita toimijoita, esim. sosiaalitoimisto, Ohjaamo, TE-toimisto.	Työvoimatoimisto ja kunnat	Paikallinen työmarkkina-toimisto (Job center)	Kunnan sosiaalihuolto, jossa omat sosiaali- ja työllisyyspuolen osastot.	Paikallinen moniammatillinen Jobcentre Plus

VINJETTI A	SUOMI	RUOTSI	TANSKA	ALANKOMAAT	ENGLANTI
TARPEIDEN MÄÄRITYS	Tarpeenarvioinnin tekee oma työntekijä siellä, missä asiakas kohdataan (TE-palveluissa, kuntakokeilussa, sosiaalitoimistossa, Ohjaamossa).	Työmarkkina-poliittinen arviointi VAI Tarpeenarviointi tehdään siellä, minne asiakas rekisteröityy (työvoimapalvelut/ kunta/ sosiaali-vakuutuskassa)	Työmarkkina-viranomainen arvioi	Kunnan hyvinvointi-viranomainen (job coach) arvio	Paikallinen Jobcentre Plus/ work coach
SIIRTYMÄT PALVELUIHIN	Koulutuspolku Kuntoutuspolku Työllisyyspolku	Työllisyyspolku Koulutuspolku Kuntoutuspolku	Koulutuspolku Työllisyyspolku Kuntoutuspolku	Koulutuspolku Työllisyyspolku Kuntoutuspolku Integraatiopolku	Työllisyyspolku
SIIRTYMÄT ETUUKSILLA	Kuntoutusraha Opintotuki (määräaikainen) Työkyvyttömyyseläke	Toimintatuki kun siirtyy aktiivointi-ohjelmaan Opintotuki	Opintotuki	Opintotuki Kuntouttavat työssä tapahtuvat toiminnot (palkkatuki) Kunnan WMO-tuki hoiva- ja hyvinvointipalvelujen ajalta Työkyvytön, WAJONG-etuus	
PITKÄJAKSOINEN RIIPPUVUUDEN KOHDATESSA	25 v. on työmarkkinatuen piirissä, mutta työttömyyden perusteella maksettavan tuen velvoitteet muuttuvat (Vinjetti C).	Jos nuorisotakuu käytetty, 25- v. työ- ja kehitystakuun piiriin (Vinjetti C)	Nuorisoetus vuodeksi, mutta tarvittaessa kauemminkin, 30-v siirtyy toiselle etuudelle (Vinjetti C)	27 v. pysyvät osallistumistuella, mutta heihin kohdistetaan mahdollisesti eri palveluja (Vinjetti C)	25-v. Pysyy UC:lla, (Vinjetti C)
PALVELUIDEN TAVOITE	Ammatillisen koulutuksen kautta työmarkkinoille	Omavaraisuus työn tai opiskelun kautta	Koulutus, työllisyys	Koulutus, työllistyminen avoimille työmarkkinoille	Työllistyminen avoimille työmarkkinoille

Suomessa NEET-nuorelle tarpeenarvioinnin tekee oma työntekijä siellä, missä asiakas kohdataan (TE-palveluissa, työllisyyden kuntakokeilussa, sosiaalitoimistossa, Ohjaamossa). Palvelutarve määritellään haastattelemalla asiakasta, käytössä on myös itsearviointityökaluja, esim. Kykyviisari, Omaolo, ja tarvittaessa arvio perustuu moniammatilliseen yhteistyöhön. NEET-nuoren kanssa tehdään työllistymissuunnitelma kahden viikon kuluttua työnhakijaksi ilmoittautumisesta. Vinjetin perusteella NEET-nuori siirtyy alussa kartoittavaan vaiheeseen (n. 6–9 kk), jolloin häntä voidaan ohjata esim. työkokeiluun, koulutukseen tai valmentavaan palveluun. Polun tavoitteena on ohjata NEET-nuorta työllistymään avoimille työmarkkinoille ammatillisen koulutuksen kautta tai työllisyyteen. Tarpeen mukaan häntä voidaan siten ohjata koulutus-, kuntoutus-, tai työllisyyspolulle, jolloin palveluvalikoima on laaja ja työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumiseen on myös rahallisia kannustimia (kulukorvaus, toimintaraha ja tärkeimpänä työmarkkinatuki, jota ei maksettaisi muuten työttömyyden perusteella). Esimerkkeinä vinjeteissä mainitaan muun muassa:

- Mahdollinen matalan kynnyksen startti tai kuntouttava työtoiminta, 1–4 päivää viikossa 4 h/ päivä, 3 kk kerrallaan (+ yksilövalmennus)
- Terveystarkastukseen ja terveysohjaajan palveluihin ohjaus
- Uraohjaus & ammatinvalintapsykologi: koulutusvaihtoehtojen kartoitus
- Yhteys etsivään sosiaalityöhön: ei määräaikaa tai -kestoja
- Kuntoutuspolulle voidaan suunnata Nuotti-valmennuksen (enintään 5 kk kerrallaan, enintään kaksi valmennusjaksoa) tai ammatillisen kuntoutuspalveluksen kautta (kesto vaihtelee, arviolta n. 3 kk)
- Tarvittaessa mielenterveys- ja päihdepalvelut avohoitona
- Kuntoutusraha kannustamaan kuntoutuspalveluun lähtemistä
- Ammatillinen koulutus (2-3 vuotta) esimerkiksi ammatillisena kuntoutuksena (kuntoutusraha) tai muu koulutus (opintotuella)

Ruotsissa vetovastuu tarpeen määrittämisen riippuu siitä, minne asiakas on rekisteröitynyt. Vaihtoehtoisesti etsivä nuorisotyö tai muu taho on voinut löytää nuoren ja ohjata eteenpäin. Jos NEET-nuori on rekisteröitynyt työvoimatoimistoon, hänet otetaan työmarkkinapolitiittiseen ohjelmaan ja vastuu toimenpiteistä pysyy siellä. Jos NEET-nuori ei pysty täyttämään julkiselle työvoimapalvelulle asetettuja vaatimuksia (eli "olla" työtön työnhakija), on kunta viime kädessä vastuussa häneen kohdistuvista toimenpiteistä. Sen lisäksi, jos NEET-nuorella on sairaus tai vamma, joka haittaa todistettavasti hänen työkykyään, hän siirtyy sosiaalivakuutuslaitoksen vastuulle, joka tunnistaa ja aloittaa kuntoutustoimet. Usein tällöin tehdään yhteistyötä työvoimaviranomaisen kanssa, esimerkiksi tehdään yhteinen selvitys ja suunnitellaan työlähtöistä kuntoutusta. Ruotsissa NEET-nuori todennäköisesti ohjattaisiin nuorisotakuuohjelmaan 90 päivän jälkeen. Muita toimia voidaan harvinaisena kattaen asiakkaan tilanteen ja viranomaisen budjettitilanteen mukaan. Nuorisotakuuohjelma pyrkii poistamaan esteitä nuoren työllistymiseen, esim. koulutuksella ja työkokeiluilla. Tässä tapauksessa hän siirtyy toimintatukietuudelle (aktivitetsstöd), mutta

koska sen taso on matala hän saa luultavammin vielä kunnan tarveharkittua ylläpitotukea. NEET-nuorelle tehdään työpoliittinen arviointi, joka perustuu henkilön tilanteeseen ja työmarkkinatilanteeseen. Jos nuoren työttömyys pitkittyy, hänet voidaan ohjata uudelleen nuorisotyötakuuseen tietyn ajan (15 kk) jälkeen. NEET-nuori ohjattaisiin lopulta (kun nuori on täyttänyt 25 vuotta) pitkäaikaistyöttömille kehitettyyn työ- ja kehitystakuu -ohjelmaan (Jobb- och utvecklingsgarantin, esiintyy vinjetissä C), joka on pitkäaikainen aktivointiohjelma, joka sisältää monipuolista neuvontaa, työnohjausta, työkokeiluja ja koulutusta, mutta joka on myös vaatimuksiltaan velvoittavampi.

Tanskassa NEET-nuoret ohjataan yleensä koulutusavustuksen kaltaiselle nuorisotuelle (uddannelseshjælp), jolla nuori voi aloittaa opiskelun tai palvelut, jotka poistavat esteitä hänen opiskelunsa tieltä. Tanskassa nuorten tulee pyrkiä opiskelupolulle ensin. Jos tämä ei yrityksistä huolimatta onnistu, nuorta ohjataan matalan kynnyksen työvoimapalvelujen kautta työmarkkinoille. Paikallinen työmarkkinatoimisto (Job center) on vastuussa tarpeenmäärittämisestä, mutta siellä tehdään paljon organisaatioiden ja ammattien välistä yhteistyötä. NEET-nuoren kohdalla tavoitteena on auttaa häntä kohti koulutusta tai työtä. Nuorelle tarjotaan mitä tahansa palveluita – terveys-, sosiaali- tai vain työvoimapalveluja – jotka auttavat hänen etenemistään kohti koulutusta tai työtä. Palveluun ohjataan enintään 8 viikon sisällä ja nuorisotuetuudella voi olla vuoden. Käytännössä nuori voi saada tukea useamman vuoden, jopa siihen asti, kun nuori täyttää 30 vuotta ja siirtyy toiselle etuudelle (vinjetti C). Palveluihin ei yleensä ole yhdistetty rahallisia kannustimia, mutta kaksi vuotta sitten otettiin käyttöön ns. ”social free card”: sen myötä NEET-nuori, jolla on esim. mielen-terveysongelmia, voi tienata verottomasti 20 000 Tanskan kruunua vuodessa ilman etuuden leikkaamista. Palveluista mainittiin työvoimapalvelujen lisäksi muun muassa:

- Terveys-, mielen-terveys- ja/tai päihteisiin tai muihin riippuvuuksiin liittyvät palvelut, kestävät tyypillisesti 6–12 kk
- Sosiaalipalvelut
- Koulutusta tukevat palvelut, esim. lukihäiriöön ja lukutaidottomuuteen liittyvät palvelut

Alankomaissa kunnan hyvinvointiviranomainen tekee tarvearvioinnin perustaen sen tarvetutkimukseen, työmarkkinatutkimukseen sekä (moni)amatilliseen arvioon.

Oma-avunvalmentajan (work coach) avulla NEET-nuori tekee työllistymissuunnitelman. Palveluihin ohjataan lähtökohtaisesti nopeasti: riippuen palveluista, ohjaus voi tapahtua päivissä tai muutamassa (4–6) viikossa. Joskus palveluihin (esim. koulutukseen) pääseminen voi kuitenkin kestää kauemmin. Kunnat voivat halutessaan maksaa ”werkpremie” korotusta, jos NEET-nuori osallistuu työllisyyttä edistäviin palveluihin. Vinjeteissä eroteltiin seuraavat palvelupolut:

- Ensisijaisesti ohjataan koulutuspolulle (yleensä kestoaltaan 2–4 vuotta, jolloin siirrytään opintotuella, jolla voi olla 30-vuotiaaksi asti). Koulutuspolussakin voi lisänä olla reintegrationi- ja hoivapalveluita (yleisesti 12–24 kk tai kauemmin, jos niitä rahoitetaan myös esim. kunnan hyvinvointibudjetilla eli WMO:n rahoituksella).
- Työllisyyspolussa tarjottuja palveluita ovat esimerkiksi e-portfolio, työhaku/matching, työhaastattelukurssit, coaching, työharjoittelu tai erilaisia räätälöityjä lyhyitä kursseja.
- Lisäksi kuntouttavana työhön liittyvänä toimintana voidaan tarjota muun muassa sopimustyöpaikkoja (afspraakbanen)¹.
- Moniongelmallisuuden kohdalla vaihtoehtona voi olla myös kuntoutuspolku, jolloin pyritään purkamaan esteitä koulutukseen, työhön ja osallistumiseen erilaisin ennakoivin (prematching) toimiin.
- Jos työ-, opinto- tai kuntoutuspolku ei onnistu (pitkäkestoisen kokeilun jälkeen), sosiaalinen integraatiopolku on mahdollinen, jolloin NEET-nuori osallistuu kunnan vastapalvelusryhmään esimerkiksi itselleen sopivan vapaaehtoisto- tai omaishoitajatyön kautta. Sen lisäksi kunta voi samanaikaisesti ohjata nuoren vähemmän tai enemmän intensiiviselle hoiva- ja hyvinvointipolulle.
- Lisäksi voi kyseeseen tulla myös ns. lepopolku, jolloin tavoitteena on pitää nuoren talous tasapainossa ja estää velkaantumista. Mahdollista on myös tällöin tukea minimaalista osallistumista, esimerkiksi vapaaehtoistyössä, mutta lepopolun tavoitteena on antaa tauko osallistumisesta.

Englannissa palvelutarpeen arvioi omatyöntekijä (work coach) paikallisessa Job Centre Plussissa. Yhteistyössä laaditun Claimant commitment agreement -suunnitelmaan tulee sitoutua myös samassa taloudessa olevan puolison (jonka tulee myös hakea yleistuloa). Molempien tulee myös allekirjoittaa sopimus. Palveluun siirrytään heti aloituskeskustelun jälkeen, joissain tapauksissa asiakas voi joutua odottamaan palvelun käynnistymistä. Yleistulossa määritellään neljä ns. ”ehdollisuusryhmää” (conditionality groups). Näihin ryhmiin kohdistetaan kuusi eri ”työmarkkinajärjestelmää” (Labour Market Regimes) jotka määrittävät asiakkaaseen kohdistuvat aktivointivaatimukset, mutta myös tarjottavat palvelut. Nämä ovat:

1. **intensiivinen työnhaku:** työttömältä odotetaan intensiivisiä toimia työllistymiseen tai lisää työtunteja
2. **kevyt kosketus:** työttömän odotetaan lisäävän kotitaloutensa tuloja, mutta samanaikaisesti hänellä on yhteys työvoimakeskukseen (jolloin henkilöön kohdistetaan myös ehdollisuusvaatimuksia)

¹ Vuonna 2021 luotiin 125 000 sopimustyöpaikkaa heille, jotka eivät pärjää avoimilla työmarkkinoilla ja 30 000 ns. suojatyöpaikkaa heille, joilla on vähemmän kuin 10 % työkykyä jäljellä.

3. **työhön valmistautuminen:** työttömään ei kohdisteta tällä hetkellä odotuksia hakea työtä, mutta hänen odotetaan valmistautuvan työmarkkinoille paluuseen
4. **työhön keskittyvä haastattelu:** työttömältä ei tällä hetkellä odoteta työnhaakua, mutta hänen tulee osallistua työhaastatteluun omatyöntekijän kanssa
5. **ei työhön liittyviä vaatimuksia:** ei odoteta työnhakua
6. **työn äärellä:** kotitalouden tulot ylittävät ehdollisen ansiorajan eikä tulojen odoteta lisääntyvän.

NEET-nuori ohjattaisiin todennäköisesti intensiivisen työnhaun työmarkkinajärjestelmään, jolloin hänen odotetaan etsivän työtä 37 tuntia viikossa, joka vastaa ajallisesti kokoaika-työtä Englannissa. Nuoren odotetaan myös osallistuvan jokaiseen 10 minuutin kestoiseen keskusteluun, joita järjestetään joko viikon tain tai kahden viikon välein omatyöntekijän kanssa. Alussa palveluihin NEET-nuorelle voisi kuulua CV:n kirjoittaminen, työpaikan hakeminen ja säännöllisiin tapaamisiin osallistuminen omatyöntekijän kanssa, mutta vinjetissä arvioitiin, että NEET-nuori todennäköisesti ohjattaisiin yhteen monista nuorille suunnatuista aktivointitoimista. Nuoret (18–24-vuotiaat) ovat oikeutettuja DWP Youth -palveluihin tavallisten Jobcentre-palvelujen ohella. Nuorisotarjous (Youth Offer)-ohjelma sisältää esimerkiksi kolme osaa: nuorten työllisyysohjelma, nuorisokeskukset ja nuorten työllistymisvalmentajat. Nuorten työllisyysohjelma voi kestää jopa 13 viikkoa ja se pyrkii auttamaan nuoria valmistautumaan työhön. Se voi sisältää asiakkaalle räätälöityä toimintaa, esimerkiksi kuuden viikon ohjelman, johon sisältyy työharjoittelua, työkokemuksen kartuttamista tai tukea työhaastattelu- tai rekrytointiprosessiin. Muita mahdollisuuksia ovat erilaiset työllisyystoimet (esimerkiksi työharjoittelu, työharjoittelu) Kickstart² -ohjelman kautta, oppisopimuskoulutukset, osallistuminen suurten yritysten henkilöstön isännöimään mentoointi-istuntoihin tai muut työhön liittyvät koulutukset. NEET-nuori voidaan ohjata myös nuorisokeskukseen, jossa hän saisi ylimääräistä tukea kuuden kuukauden ajan Youth Hub Work Coachilta.

Yleisesti ottaen Englannin työvoimakeskuksen palvelujen ja terveys- ja hyvinvointipalvelujen välillä ei tehdä yhteistyötä. Vinjettien mukaan terveydellisissä ongelmissa nuorta ohjattaisiin mahdollisesti terveyspalveluihin (NHS). Työvoimakeskuksissa tehtävän työkyvyn arvioinnin kautta voidaan mahdollisesti alentaa nuoren oletettavissa olevaa työhönsallistumisvaadetta, mikä on 37 tuntia viikossa. NEET-nuoren odotetaan todistavan työnhaakutoimintansa yleistulo-verkkopalvelussa (Universal Credit Journal). NEET-nuoret tapaavat omatyöntekijänsä kanssa säännöllisesti viikoittain tai joka toinen viikko. Tapaamisen aikana omatyöntekijät tarkistavat nuoren työnhakutoiminnan sähköisestä järjestelmästä

² Kickstart-ohjelma oli avoin työnantajille elokuun 2020 ja joulukuun 2021 välisenä aikana, jolloin työnantajat saattoivat hakea rahoitusta 16–24-vuotiaiden nuorten kuuden kuukauden työpaikkaan. Rahoitus kattoi kansallisen vähimmäispalkan, siihen liittyvät kansalliset vakuutusmaksut ja automaattiset vähimmäiseläkemaksut. Kickstart-ohjelma poistui v. 2022 alussa.

ja keskustelemalla hänen kanssaan. Jos nuori ei täytä näitä vaatimuksia ilman pätevää syytä, hän voi saada rangaistuksen. Sanktioista päätöksen tekee erillinen harkintavaltainen ”päättäjä”, jolla ei ole kasvokkaista yhteyttä asiakkaaseen.

Sanktiota on kolmea eri tasoa. NEET-nuoren tapauksessa alle 25-vuotiaana yksinasuvana heihin kohdistuisi 8,70 punnan päiväkohtainen seuraamus. Vähennykset vaikuttavat vain Universal Creditin peruskorvausosaan, eivät asumisosaan. Soveltamisaika riippuu laiminlyönnin vakavuudesta ja siitä, onko työtöntä sanktioitu useammin kuin kerran kuluneen vuoden aikana. Korkean tason seuraamukset ovat voimassa 91 päivää tai 182 päivää, jos työttömällä on ollut korkean tason seuraamus aiemmin kuluneen vuoden aikana. Sanktiot aiheutuvat työpaikan hakematta jättämisestä, työtarjouksen hyväksymättä jättämisestä ja työstä lähtemisestä ilman hyvää syytä. Keskitasoiset seuraamukset kestävät 28 päivää, mutta kesto voi olla jopa 91 päivää, jos samanlainen seuraamus ollut jo edellisellä vuonna. Sanktiot aiheutuvat siitä, että henkilö ei ole etsinyt riittävästi töitä tai ole ollut työmarkkinoiden käytettävissä. Matalatasoiset seuraamukset koskevat muita epäonnistumisia Universal Credit -ehtojen täyttämiseen. Näistä tyypillisiä esimerkkejä ovat, että nuori ei ole osallistunut työvoimakeskukseen tapaamiseen, ei ole toimittanut todisteita DWP:lle tai ei ole osallistunut suositellulle koulutuskurssille. Matalatasoiset sanktiot kestävät seitsemän päivää, johon lisätään rikkeen korjaamiseen kulunut aika

4.2.1.1 Yhteenveto (Vinjetti A)

Vinjetiaineiston perusteella kaikissa maissa omatyöntekijä tekee tarpeenarvioinnin usein digitaaliseen hakemuksen perustuen ja haastatteleamalla asiakasta. NEET-nuoren kohdalla tarvearvioinnissa tehdään usein moniammatillista yhteistyötä ja palveluihin ohjaaminen tapahtuu usein nopeasti ja matalalla kynnyksellä etuushakemuksen jätön jälkeen. Kaikissa maissa on käytössä työllistymissuunnitelma, jonka perustana on muun muassa henkilön henkilökohtainen tilanne ja historia sekä mahdolliset sosiaali- ja terveysongelmat. Suunnitelman avulla sovitaan asiakkaan toimista työttömyyden aikana. Sopimuksesta poikkeaminen ilman lupaa omatyöntekijältä aiheuttaa yleensä kaikissa maissa sanktioita. Haastattelun yhteydessä tai sen jälkeen kaikissa maissa on mahdollista tehdä myös työkyvyn kartoitus/arviointi terveysammattilaisten toimesta.

Vinjeteissä huomioitiin, että NEET-nuoret tarvitsevat usein monenlaisia palveluita. Niitä tarjotaan nopeasti ja matalalla kynnyksellä sillä tavoitteella, että ne tukevat nuorta siirtymään kohti koulutusta tai työtä. Vinjetit sisälsivät runsaasti terveys- ja sosiaalipalveluita työvoimapaalvelujen lisäksi. Toisaalta kaikissa vinjetissä korostettiin myös sitä, että nuoren tuli olla halukas yhteistyöhön ja noudattaa omatyöntekijän kanssa tekemiään sopimuksia ja se, että rikkeistä seurasi sanktioita.

Vinjeteissä näkyivät siis moninaiset koulutus- ja työllisyyspolut, sisältäen muun muassa työkokeilut, palkkatukityön ja oppisopimuskoulutuksen. NEET-nuoren vinjeteissä ohjaus oli kuitenkin lähtökohtaisesti koulutuspolulle, ottaen huomioon nuorten iän ja puutteet koulutuksessa sekä osaamisessa. Varsinkin Alankomaiden ja Tanskan vinjeteissä tämä nini sanottu koulutus ensin -painotus korostui. Usein suora tie tällä ryhmällä ei kuitenkaan käytännössä vienyt koulutukseen, vaan monien ongelmien kanssa painiskeleville nuorille järjestettiin usein ensin kartoittava vaihe. Monissa maissa oli käytössä myös nuorten työvakuus- tai sen kaltaisia ratkaisuja, joka mahdollisti monipuolisia palveluja työttömyyteen. Osallistumiseen kannustettiin rahallisilla kannusteilla Suomen lisäksi Ruotsin, Alankomaiden ja Englannin vinjeteissä, mutta ne olivat usein työnantajan tai kunnan omassa päätöksessä, eivätkä laissa määriteltyjä kannustimia.

Siirtymiä etuuksien välillä esiintyi vinjeteissä jonkin verran. Yleisimpiä niistä olivat siirtymät toimeentuloturvaetuksilta (joko omalta nuorisotoustyyppiseltä, toimintatueltai tai normaalilta toimeentulotukietuudelta) koulutuspolun kautta opintotuella tai heikentyneen työkyvyn takia sairaus- työkyvyttömyys- tai kuntoutusetuuksille. Suomen ja Ruotsin vinjeteissä mainittiin myös, että palkkatuetun työn kautta - jolloin nuoren työssäoloehto vakuutusetuudelle saattoi täytyä - saattoi avautua mahdollisuus palata työttömyysvakuutus- tai peruspäivärahalle.

Kun työttömyys pitkittyi, aktivointiohjelmiin siirtyviin NEET-nuoriin kohdistettiin enemmän velvoitteita. Työttömyyden alkuun kohdistetut ”kevyemmät” palvelut, kuten CV-kliinikka, lyhyet kurssit ja työllisyysneuvonta eivät olleet täysin velvoituksettomia. Palvelujen keskeyttäminen ei välttämättä johtanut sanktioihin, mutta koska työttömän tulee kuitenkin sitoutua kaikissa maissa laadittuun työllistymissuunnitelmaan, olivat sanktiot mahdollisia. Sanktioiden kovuus vaihteli maittain: Englannissa, Ruotsissa ja Tanskassa etuuden tasoa laskettiin, kun taas Alankomaissa sanktiot saattoivat vakavimmissa tapauksissa jopa poistaa etuuden maksun 1–3 kuukaudeksi (ks. MISSOC-taulukko, luku 1).

Kaikissa maissa NEET-nuoren etuuksien ja palveluiden yhdistämisen päätavoite oli auttaa asiakasta työllistymään avoimille työmarkkinoille. Vinjeteistä näkyi kuitenkin, että NEET-nuoren kohdalla polulle työllisyyteen joudutaan usein siirtymään kuntoutuspolun kautta. Tarvittaessa polku sisältää myös moninaisia sosiaali- ja terveystyöpalveluja, kuten nuorisotyötä sekä mielenterveys- ja päihdepalveluita.

Tanskan ja Alankomaiden vinjeteissä priorisoitiin NEET-nuoren kohdalla koulutuspolkua ennen siirtymistä työllisyyspolulle. Myös Suomessa NEET-nuoren polun nähtiin kulkevan ammatillisen koulutuksen kautta työmarkkinoille. Ruotsin vinjetissä korostettiin omavaraisuuden tukemista työn tai koulutuksen kautta. Vain Englannissa työllisyyspolku näyttäytyi ainoana polkuna. Englannissa vinjetit eivät tuoneet esille erillistä kuntoutuspolkua ja koulutuspolku oli myös heikko. Yleistulo ei sisällä tavoitetta koulutukseen, jolloin työttömät eivät voi opiskella kokopäiväisesti etuudella.

4.2.2 Vinjetti B: Pitkäaikaistyötön ansiosidonnaisella etuudella

Tämän vinjetin kohde on 40-vuotias työttömyysvakuutuksella oleva pitkäaikaistyötön. Sosiaalietuuksista he saavat usein ansiosidonnaista vakuutusetuutta Englantia lukuunottamatta, jossa vakuutusetuus on tasaetuus. Taulukossa 7 on esitetty etuuksien ja palveluiden hallinto eri maissa.

Taulukko 7. Vinjetti B: Pitkäaikaistyön perus/ansiosidonnaisella etuudella

VINJETTI B	SUOMI	RUOTSI	TANSKA	ALANKOMAAT	ENGLANTI
ETUUS	Peruspäiväraha / ansiosidonnainen päiväraha	Työttömyysvakuutus	Työttömyysvakuutus	WW työttömyysvakuutus	Job seekers allowance ->Universal Credit
ETUUDEN HALLINTO	KELA/ työttömyyskassat	Vakuutuskassat	Sosiaaliturvatoimisto	UWV	DWP
PALVELUIDEN HALLINTO	TE-palvelut	Julkinen työvoimatoimisto, palveluja myös ulkoistettu	Työmarkkina-toimisto vastuussa, mutta sosiaaliturvatoimisto arvioi työnhaun ja sanktiot	UWV reintegraatio-palvelut, joitain palveluja on ulkoistettu	Paikallinen Jobcentre Plus/ work coach
TARPEIDEN MÄÄRITYS	Sähköinen hakemus ennakoi palvelulinjan, sen jälkeen henkilökohtainen palvelutarpeen-kartoitus	Sähköinen hakemus ennakoi palvelulinjan, tarpeenarviointikeskustelu	Sähköinen hakemus ennakoi palvelulinjan, tarpeenarviointikeskustelu	Sähköinen hakemus ennakoi palvelulinjan, tarvittaessa arviointikeskustelu	Sähköinen hakemus, jonka jälkeen tarpeenarviointi (work coach)
SIIRTYMÄT PALVELUIHIN	Työllisyyspolku (Uudelleen) koulutuspolku	Palveluita työllisyys- ja (uudelleen) koulutuspolkuihin Työllisyyspolku (Uudelleen) koulutuspolku	Palveluita työllisyys- ja(uudelleen) koulutuspolkuihin Työllisyyspolku (Uudelleen) koulutuspolku	Palveluja työllisyys- ja (uudelleen) koulutuspolkuihin Työllisyyspolku (Uudelleen) koulutuspolku	Palveluja työllisyys- ja(uudelleen) koulutuspolkuihin Työllisyyspolku
SIIRTYMÄT ETUUKSILLA	Kuntoutustuki = määräaikainen työkyvyttömyyseläke	Toimintatuki aktiivitoimissa	-	Kuntoutus/ työkyvyttömyys-etuudet	-

VINJETTI B	SUOMI	RUOTSI	TANSKA	ALANKOMAAT	ENGLANTI
PITKÄJAKSOINEN RIIPPUVUUDEN KOHDATESSA	Putoaminen työmarkkinalle (Vinjetti C)	Aktivointitoimenpiteeseen (JOB) toimintatuki-rahoituksella, sitten (Vinjetti C)	Aktivoinnin lisääminen, putoaminen perustyöttömyys-turvalle/toimeentulotuelle (Vinjetti C)	Putoaminen osallistumistuloon (Vinjetti C)	Putoaminen yleistuloon UC (Vinjetti C)
PALVELUIDEN TAVOITE	Työllistyminen avoimille työmarkkinoille	Omavaraisuus, työn tai opiskelun kautta	Työllistyminen avoimille työmarkkinoille, (uudelleen) koulutus	Paluu avoimille työmarkkinoille	Työllistyminen avoimille työmarkkinoille

Suomessa B:n kaltainen pitkittyneesti työtön voi saada kahdenlaista etuutta; joko peruspäivärahaa (jos työssäoloaika täyttyy, mutta hän ei ole työttömyyskassan jäsen) Kelasta tai ansiopäivärahaa (työttömyyskassajäsen) omasta työttömyyskassasta. Molemmissa tapauksissa työttömän on ilmoitauduttava työttömäksi työnhakijaksi TE-toimistoon. Sähköisen hakemuksensa perusteella IT-järjestelmän kautta hänestä tehdään työvoimapolitiittinen lausunto ja hänet ohjataan sopivalle palvelulinjalle. Häneen ollaan yhteydessä 14 päivän sisällä ilmoittautumisesta työnhakijaksi. Asiakkaalle tehdään mahdollisesti henkilökohtainen palvelutarpeen kartoitus. Mahdollisina palveluina vinjeteissä mainittiin seuraavia palveluja:

- Työhakuvalmennus 5pv
- Uravalmennus 10-40 pv
- Työhönvalmentajan palvelut, enintään 50 pv
- Koulutukset: räätälöity työvoimakoulutus, n. 2 kk, ammatilliseen tutkintoon johtava 1,5-2 v. (omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella). Esimerkiksi työvoimakoulutuksen ja uravalmennuksen ajalta osallistuja voi saada harkinnanvaraista kulukorvausta TE-toimistosta.

Jatkopolut työttömyyden pitkittyessä riippuvat asiakkaan palvelu- ja osaamistarpeesta. Useimmin ne ovat esimerkiksi nykyisen osaamisen päivittämistä tai uuteen ammattiin kouluttautumista. Työnantajalle maksetun palkkatuen määrä kasvaa työttömyyden pitkittyessä (30, 40, tai 50 % palkkauskustannuksista). Pitkittyneen työttömyyden nähtiin myös johtavan elämänhallinnan ongelmiin, jolloin yksi palvelu voi olla kuntouttava työtoiminta. Tämä tulee tarkemmin esiin kuvauksessa C-vinjetin tapauksessa, sillä pitkittynyt työttömyys johtaa usein siihen, että asiakas siirtyy perus-/vähimmäisturvalle.

Ruotsissa työttömyysvakuutuksen päivärahan sääntöjen mukaisesti työttömän tulee ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi sähköisesti ja työvoimatoimisto vastaa toimien järjestämisestä, kuten asiakkaan palvelutarpeen määrittämisestä. Työttömälle tehdään työmarkkinapoliittinen arviointi, joka perustuu yksilön tilanteeseen ja työmarkkinatilanteeseen. Joissain tapauksissa tämä arviointi tehdään ilmoittautumisen yhteydessä täysin automaattisesti, jolloin tekoäly ohjaa palvelua tekemällä ehdotuksia asianmukaisista toimenpiteistä täytettyjen tietojen mukaisesti. Ruotsissa tukitoimenpiteitä työmarkkinapoliittisten ohjelmien muodossa voidaan toteuttaa milloin tahansa työttömyyden aikana, jos sen katsotaan olevan perusteltua. Yksittäiset interventiot kestävät tyypillisesti enintään kuusi kuukautta. Joitakin palveluja, esimerkiksi koulutuspalveluita, voidaan kuitenkin pidentää. Näiden yksittäisten toimien lisäksi on olemassa myös aktiivoinnin puiteohjelmia, kuten nuorisotakuu ja työ- ja kehitystakuu (JOB/Jobb- och utvecklingsgaranti), jotka voivat sisältää useita erilaisia toimenpiteitä ja räätälöityjä palveluja.

Pitkäaikaistyöttömän tapauksessa vinjeteissä arvioitiin, että vinjetin henkilö ei luultavasti osallistu aktiivointiohjelmiin tai muihin tukipalveluihin tässä vaiheessa. Hänen tulee noudattaa velvollisuuksiaan työttömänä työnhakija, sillä erään vastaajan sanoin *”hänelle on myönnetty työttömyysvakuutus, jolloin muut tukipalvelut eivät ole tarpeen”*. Jos työttömyys pitkittyy ja ansioetuudensaaja ei ole ollut työssä työttömyysvakuutuspäivien päätyttyä (300 päivän jälkeen), hänet määrätään luultavimmin aktiivointiohjelmaan, todennäköisesti JOB:iin. Silloin hän saa korvauksen toimintatuen muodossa, jota maksetaan 450 päivää. Sen jälkeen työtön voi hakea taloudellista tukea kunnalta (Vinjetti C).

Tanskassa työtön työnhakija ilmoittautuu myös sähköisesti työttömäksi työnhakijaksi ja Jobcenter (työmarkkinatoimisto) on vastuussa tarpeenmäärityksistä. Jobcenter on myös vastuussa etuuksista ja palveluista, mutta sosiaaliturvatoimisto arvioi etuuden saatavuuden ja sanktiot. Jobcentereissä pidettiin kolmen kuukauden aikaikkunaa merkityksellisenä. Jos työtön on työkykyinen, päätoimenpiteenä on, että asiakkaan tulee hakea kahta työtä viikossa ja suunnata paluuseen kokopäiväiseen työhön. Jos asiakkaan mahdollisuus aktivoitua työ tai koulutusmarkkinoilla ei ole mahdollista kolmessa kuukaudessa, aletaan rakentamaan pitkäkestoisempaa palvelupolkusuunnitelmaa.

Päivärahaetuuden (dagpenge) saajille on määritelty, että palveluja kohdistetaan asiakkaille vasta tietyn ajan kuluttua: esimerkiksi kurseja tarjotaan vasta kuuden kuukauden työttömyyden kuluttua. Asiakkaille voidaan tarjota monenlaisia työ-, sosiaali-, terveys- ja hyvinvointipalveluja, mutta vinjetti B:n kaltaisen vakuutusetuudella olevan työttömän kohdalla palvelut keskittyvät pääasiassa kevyeen työnhaun valmennukseen, CV:n laadintaan, työnhaun ohjaukseen ja täydennyskoulutukseen. Työllisyyden pitkittyessä vinjeteissä arvioidaan, että myös terveyspalvelut ovat myös hyvin todennäköisiä palveluja. Tanskassa pyritään kuitenkin työn houkuttelevuuteen, muun muassa työtulojen sovittelumallilla (kuten myös Suomessa, Alankomaissa sekä Englannissakin). Ensimmäinen yhteydenotto on heti

työttömäksi jäämisen jälkeen 8 viikon sisällä, jonka jälkeen käydään jatkuvaa vuoropuhelua työttömän kanssa hänen tilanteestaan. Työttömyyden pitkittyessä asiakkaisiin kohdistetaan intensiivisempiä aktivointipalveluja (C-vinjetti).

Alankomaissa työtön työnhakija hakee digitaalisesti työttömyysvakuutusetuutta (WW)) ja ilmoittautuu samalla työttömäksi työnhakijaksi sosiaalivakuutuslaitokselle UWV:hen (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen). Hänen hakemuksensa (werkverkenner) perusteella hänet voidaan ohjata tapaamiseen kanssa sekä erilliseen palvelutarpeen kartoitukseen, joka sisältää työmarkkinamahdollisuuksien kartoittamisen ja eri alojen ammattilaisten konsultoinnin. UWV:n sähköinen järjestelmä määrittää asiakkaat neljään kategoriaan riippuen heidän etäisyydestään työmarkkinoille. Etäisyys työmarkkinoista määrittää sitä, kuinka paljon tai vähän ammatillisen apua arvioidaan tarvittavan henkilön työllistymisen tukemiseen. Vinjetissä arvioidaan kuitenkin, että todennäköisesti tämä henkilö tapaa oman UWV työntekijänsä vasta kuuden kuukauden työttömyyden jälkeen, mikäli hän on tuolloin vielä etuudella, sillä etuuden minimikesto on kolme kuukautta.

Jos ansiosidonnaisella olevalla työttömällä epäillään olevan osittainen työkyky, UWV:n työterveyshuolto tekee arvion työkyvystä ja sopivasta työstä. Tuolloin asiakkaalla saattaa olla myös oikeus osittaiseen sairauspäivärahaan, jota maksetaan kahden vuoden ajan. Tämän jälkeen työkyvytön siirtyisi WIA-etuudelle, joko osa- tai kokotyökyvyttömyysetuudelle. Jos ansiosidonnaisella oleva asiakas on vain osittain työtön, työnantaja maksaa sairausajan palkkaa ja VW:ltä asiakkaaseen kohdistuva työnhakuvelvollisuus kohdistuu vain niihin päiviin, jolloin hän on työtön.

Alankomaissa ei yleensä tehdä työnhakusuunnitelman uudelleenmäärittystä etuuden aikana, sillä hakija on sitoutunut paluuseen työmarkkinoille siihen asti, kunnes etuus loppuu viimeistään, eli viimeistään 24 kuukauden jälkeen. Esimerkin B-vinjetin pitkäaikaisyöttömällä on 15 vuoden työhistorialla oikeus 17 kuukauden ansiosidonnaiseen työttömyysetuuteen. UWV:n omat palvelut ja osin ulkoistetut palvelut tähtäävät työllisyyteen avoimilla työmarkkinoilla. Suurin osa niistä tarjotaan digitaalisesti, sillä UWV toimii 90 % etä- ja 10 % lähipalveluna. Vinjeteissä palveluina mainittiin muun muassa:

- Avoin työpaikka -datapankki
- Informaatiotilaisuudet
- Työhaastattelukurssi
- Työnhakuvalmmentus
- Uudelleen koulutus
- Hyvinvointipalvelut, kuten velkaneuvonta, joissakin tapauksissa.

Jos työttömyys uhkaa pitkittyä, voidaan kunnan sosiaalityö ja työllisyyspalvelut aloittaa jo ennen toimeentulotuen hakemista.

Englannissa työttömyysvakuutus on New-style Jobseekers Allowance (JSA), jota maksetaan kuuden kuukauden ajan, tasaetuutena 77,00 puntaa viikossa yli 25-vuotiaille. JSA:ia hallinnoi työ- ja eläke ministeriö (DWP, Department for Work and Pensions) Englannissa. JSA ei ole tarveharkintainen etuus, mutta ei myöskään ansiotasoon perustuvan etuus, vaan se perustuu työhistoriaan ja kansallisiin vakuutusmaksuihin. Jos työttömän henkilökohtaiset säästöt ovat alle 16 000 puntaa, hän voi hakea myös Universal Credit (eli yleistuloa) samanaikaisesti, jolloin JSA lasketaan tuloiksi. Vakuutusetuus on siis lyhyt, ei-ansiosidonnainen ja etuustaso matala verrattuna muihin verrokkimaihin.

Molempia etuuksia haetaan sähköisesti, jonka jälkeen DWP järjestää tapaamisen paikallisen omatyöntekijän kanssa, jossa kartoitetaan, onko hakijalla tarvetta erityiseen koulukseen tai opastukseen. Kuuden kuukauden jälkeen kun JSA loppuu, työtön voi jatkaa yleistuella, mutta vinjetin perustietojen perusteella hän ei ole luultavaasti siihen oikeutettu. Jos työtön on oikeutettu vain JSA:iin, on hänellä pääsy omatyöntekijän palveluihin vain etuuden keston ajan, kuusi kuukautta. Jos työtön ei sen jälkeen ole oikeutettu tarveharkintaiseen yleistuloon, hänelle suunnataan rajoitetusti julkisen ja kolmannen sektorin tarjoamia palveluja, koska useimmat aktivointiohjelmat ovat suunnattu etuuksilla oleville. Muut voivat käyttää ns. kansallista urapalvelua, joka sisältää verkkoresursseja ja neuvontapuhelinpalveluja.

Jos työtön on oikeutettu yleistuloon, hänellä on pääsy työvoimakeskuksen tarjoamiin työvoimapalveluihin ja yhteistyö omatyöntekijän kanssa on pakollista koko etuuden saamisen ajan. Jos B-vinjetin henkilön omatyöntekijä havaitsee, että hän tarvitsee lisäkoulutusta, hänet voidaan ohjata kursseille tai harjoittelupaikkoihin. Nämä kurssit keskittyvät pitkälti työelämään ohjaamiseen ja tarjoavat usein nopeita ammatillisia koulutuksia, esimerkiksi siivous-, rakennus- ja turvallisuustyöhön. Omatyöntekijät voivat ohjata myös IT-kursseille sekä englannin ja matematiikan peruskursseille. Kaikkien työvoimakeskuksen toimien aikana, työttömän edellytetään pitävän säännöllisesti yhteyttä omatyöntekijäänsä. Palvelut pitkäaikaistyöttömille pyrkivät uudistamaan heidän työtaitojaan ja tehdä heistä työllistettävämpiä. Tosiasiallisesti vakuutusetuuden pituus on niin lyhyt, että pitkäaikaistyöttömät ovat Englannissa C-vinjetin alla.

4.2.2.1 Yhteenveto (Vinjetti B)

Vinjettiaineiston perusteella kaikissa maissa työttömyysvakuutusetuuden haku on pitkälti sähköistetty, jolloin hakemus tehdään verkossa ja hakemukseen sisältyy kysymyksiä, joiden avulla hakijoita voidaan jo hallinnollisesti jaotella tietynlaisiin palveluihin. Kaikissa maissa toteutetaan myös palvelutarpeenarvointikeskustelu, jolloin käydään läpi asiakkaan tilanne ja mahdollisuudet yhdessä hänen kanssaan. Lähes aina on myös mahdollisuus tehdä moniammatillinen arvio asiakkaan työkyvystä, esimerkiksi terveystarkastus. Sovitut

asiat kirjataan kaikissa maissa työllistymissuunnitelmaan, johon asiakkaan tulee sitoutua ja siinä tehtäviä toimia tulee toteuttaa sopimuksen mukaisesti.

Kaikissa maissa vinjeteistä nousee erilaisia palveluita, joita voidaan tarjota asiakkaalle. Nämä painottuvat työttömyysvakuutusvinjetin tapauksessa työllisyys- ja koulutuspolkuihin. Työvoimahallinnossa tarjotaan itse tuotettuja palveluita, kuten asiakastapaamisia ja palkkatukea työnantajalle ja työkokeiluja joita toteutetaan työpaikoilla. Sen lisäksi kaikissa maissa tarjotaan myös erilaisia ostopalveluita, kuten räätälöityjä lyhyitä koulutuksia. Lisäksi työtöntä voidaan ohjata ammatilliseen tutkintoon johtavaan koulutukseen. Kaikissa maissa palveluja voidaan periaatteessa toteuttaa milloin tahansa työttömyyden aikana, jos sen katsotaan olevan perusteltua ja mikäli rahoitustilanne sen sallii.

Pohjoismaista poiketen Alankomaissa ja Englannissa työttömyysvakuutuksen kesto on lyhyt. Lyhyimmillään se on Alankomaissa, jossa etuuden kesto riippuu asiakkaan työhistoriasta ja voi olla minimissään kolme kuukautta ja maksimissaan 24 kuukautta. Tyypillistä kaikkien maiden vakuutusetuudella olevalle on kuitenkin se, että etuudella olevien odotetaan selviytyvän hyvin itsenäisesti eikä etuuden aikana yleensä tehdä toistuvaa palvelutarpeen määrittämistä. Asiakkaan odotetaan toteuttavan työllistymissuunnitelmaa sopimuksen mukaan, eli osallistuvan sovittuihin aktiviteetteihin ja palveluihin, ottavan vastaan tarjottuja työ- tai palvelutarjouksia ja hakevan aktiivisesti työtä.

Etuuksien välistä siirtymää tapahtuu useimmiten pitempikestoisen sairastumisen tai alentuneen työkyvyn takia, joka edellyttää lääkärin lausuntoa. Tällöin asiakkaat jäävät joko sairauspäivärahalle ja pidemmän sairastamisen jälkeen mahdollisesti osittaiselle työttömyysetuudelle, (osa)työkyvyttömyysetuudelle tai kuntoutusetuudelle ja kuntouttavaan aktiivitoimintaan. Toinen keskeinen siirtymä on, kun asiakkaan etuus tippuu työttömyysvakuutuksen maksimikeston jälkeen alemmalle (usein tarveharkintaiselle) etuudelle, jossa on tiukempi seula etuukselle. Usein tämä tarkoittaa matalamman etuustason lisäksi enemmän velvoittavuutta /vinjetti C).

Etuuksien välisiin siirtymiin voivat vaikuttaa myös asiakkaan vastaanottamat palvelut. Ruotsissa ja Suomessa osallistuminen palkkatuetuun työhön mahdollistaa sen, että hän pääsee jälleen ansiosidonnaisen työttömyysetuuden piiriin. Toisaalta vinjeteissä mainittiin, että osallistuminen koulutuksen kaltaiseen toimintaan voi aiheuttaa tippumisen työmarkkinatuella Suomessa. Ruotsissa ansiosidonnaisen työttömyysturvan päättyessä (eli 300 päivärahopäivän tai noin 14 kuukauden kuluttua) ja henkilön työttömyyden jatkua hänet määrätään tyypillisesti työ- ja kehitystakuun JOB-ohjelmaan. Työmarkkinapoliittiseen ohjelmaan osallistuvana työtön saa työttömyysetuuden sijasta toimintatukea (aktivitetsstöd), jota maksetaan 450 päivän ajan. Toimintatuen taso vastaa työttömyysetuuden tasoa eikä se ole tarveharkintainen. Vasta JOB-maksimipäivien jälkeen pitkäaikais-työtön siirtyisi tarveharkintaiselle etuudelle (C-vinjetti). Ruotsin aktiivimalli on siten etuuksien kohdalla poikkeuksellinen muihin maihin verrattuna.

Kaikissa maissa ansiosidonnaisella olevan pitkäaikaistyöttömän polkuna on työllisyyspolku, jossa pyritään työllistymiseen avoimille työmarkkinoille mahdollisen uudelleen kouluttautumisen kautta.

4.2.3 Vinjetti C: Pitkäaikaistyötön (tarveharkitulla) vähimmäisetuudella

Tämän vinjetin tapaus on pitkäaikaistyötön, 40-vuotias henkilö, jonka työttömyys on pitkittynyt ja taidot ovat heikentyneet. Sosiaalietuuksista he saavat yleisesti toimeentulotuen kaltaista tarveharkintaista vähimmäisturvaa ja/tai työmarkkinatukea Suomessa. Taulukossa 8 on esitetty etuuksien ja palveluiden hallinto eri maissa.

Taulukko 8. Vinjetti c, pitkäaikaistyötön vähimmäisturvaetuudella

Vinjetti C	Suomi	Ruotsi	Tanska	Alankomaat	Englanti
ETUUS	Työmarkkinatuki tai toimeentulotuki	Toimintatuki (aktivitetsstöd) ja/tai sosiaaliavustus (försörjningsstöd)	Työllisyysavustus (Kontanthjælp)	Osallisuustulo Participatie wet	Universal Credit
ETUUDEN HALLINTO	Kela (työmarkkinatuki toimeentulotuki), kunta (täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki)	Vakuutuskassa	Kunta	Kunnan sosiaalihuolto, jossa omat sosiaali- että työllisyyspuolen osastot.	DWP
PALVELUIDEN HALLINTO	Kunta, TE-toimisto/työllisyyden kuntakokeilu, Kela tekee yhteistyötä TYP palveluissa.	Työvoimaviranomainen ja/tai kunta	Paikallinen työmarkkinatoimisto	Kunnan hyvinvointiviranomainen (job coach)	Paikallinen Jobcentre plus

Vinjetti C	Suomi	Ruotsi	Tanska	Alankomaat	Englanti
TARPEIDEN MÄÄRITYS	Sosiaalialan ammattilainen kunnasta, ja/tai TE-asiantuntija tai muu asiantuntija	Työvoima- viranomainen	Sosiaalityöntekijä	Kunnan viranomainen	Paikallinen job centre plus (work coach)
SIIRTYMÄT PALVELUIHIN	Työllisyyspolku Kuntoutuspolku Koulutuspolku	Työllisyyspolku Koulutuspolku (Kuntoutuspolku)	Työllisyyspolku Koulutuspolku	Työllisyyspolku Koulutuspolku Kuntoutuspolku Integraatiopolku (Lepopolku)	Työllisyyspolku
SIIRTYMÄT ETUUKSILLA	Kuntoutukseen ja työkyvyttömyyteen liittyvät etuudet	Toimintatuelta sosiaali-avustukselle		Työkyvyttömyyteen liittyvät etuudet	
PITKÄJAKSOINEN RIIPPUVUUDEN KOHDATESSA	Kuntouttavat palvelut ja aktivointipalvelut seuraavat toinen toisiaan	Aktivointi toimenpiteet jatkuvat	Toimenpiteet kovenevat	Kunnan vastapalvelusryhmä -> työllistyminen	Aktivointi-toimenpiteet jatkuvat
PALVELUIDEN TAVOITE	Kuntoutuminen ja työllistyminen avoimille työmarkkinoille (yrittäjyys)	Omavaraisuus työn tai opintojen kautta	Osa-aikainen, tuettu työ/ sosiaalinen integraatio	Työllistyminen avoimille työmarkkinoille/ kouluttautuminen/ sosiaalinen integraatio	Työllistyminen avoimille työmarkkinoille

Suomessa työtön on työttömyyden alussa ilmoittautunut työnhakijaksi TE-palveluissa ja hakenut työmarkkinatukea Kelasta. Hakemusta seuraa työvoimapolitiittinen lausunto. Sosiaalialan ammattilainen kunnasta ja TE-asiantuntija arvioivat palvelutarpeen erikseen tai yhdessä tapaamalla asiakkaan kerran tai useamman kerran soveltaen joko sosiaalihuoltolakia, TYP-lakia, tai lakia kuntouttavasta työtoiminnasta tai aktivointisuunnitelmasta. Tällöin arvioidaan asiakkaan työ- ja toimintakykyä, elämäntilannetta ja tavoitteita. Hänet voidaan tarvittaessa ohjata myös terveystyöpalveluihin lisäselvityksiin. Työkyvyn arvioinnin pohjalta (lääkärin antama B-lausunto) hänet voidaan mahdollisesti ohjata esimerkiksi Kelan ammatilliseen tai lääkinälliseen kuntoutukseen. Tarvittaessa asiakkaalle tarjottaisiin myös mielenterveys- ja päihdepalveluita. Tämän lisäksi työmarkkinatuella olevan pitkäaikais-työttömän arvioitiin saavan seuraavanlaisia palveluja:

- Aikuissosiaalityön palvelut
- Kuntouttava työtoiminta: pääsee aloittamaan noin viikon sisällä, voi kestää 3 kuukautta kerrallaan
- Palkkatukityö: pääsee aloittamaan n. 2–3 viikon päästä, kestää 8–12 kuukautta
- Oppisopimusopiskelu tutkintoon asti
- Työvoimakoulutus
- Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella tuettuna, enintään 2 vuotta.

Työttömyyden pitkittyessä työttömälle tarjotaan palkkatuettua työtä tai omaehtoista opiskelua työttömyysetuudella.

Ruotsissa julkinen viranomainen, joka on vastuussa työttömästä (korvausperuste) on vastuussa myös palveluiden järjestämisestä. Jos asiakas ei pysty täyttämään julkiselle työvoimapalvelulle asetettuja vaatimuksia, on kunta viime kädessä vastuussa toimenpiteistä. Jos asiakas on joko työkyvytön tai osatyökykyinen, saa hän korvausta sosiaalivakuutuslaitokselta. Silloin on sosiaalivakuutuslaitoksen vastuulla tunnistaa ja aloittaa kuntoutustoimet. Jos asiakas on työkykyinen työtön ja on rekisteröitynyt työttömäksi työnhakijaksi, mikä todennäköisemmin on tilanne C-vinjetti tapauksessa, hänet ohjataan työ- ja kehitystakuuseen (JOB), jonka aikana maksetaan toimintatukea (aktivitetsstöd). Pitkäaikaistyötön saattaa myös olla oikeutettu toimeentulotukeen (försörjningsstöd), josta vastaa kunta ja kunnan sosiaaliviranomainen, mutta se on tarveharkintainen.

Asiakkaalle tehdään työmarkkinapoliittinen arviointi, joka perustuu yksilön omaan tilanteeseen ja työmarkkinatilanteeseen. Joissain tapauksissa tämä voidaan tehdä automatisaatiota käyttäen. Useimmissa Ruotsin kunnissa on ns. koordinaatioliittoja (Finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser - Finsam), joiden kautta organisoidaan yhteistyötä työvoimaviranomaisen (Arbetsförmedling), sosiaalivakuutuskassan (Försäkringskassan), kunnan ja alueen (mm. terveydenhuolto) välillä. Asiakkaalle määrätyt palvelut päätetään yksilön tarpeiden ja käytettävissä olevien resurssien perusteella. JOB:issa, eli työ- ja kehitystakuussa, asiakas on pitkäaikaisessa aktivointiohjelmassa, joka sisältää monipuolista neuvontaa, työnohjausta, työkokeiluja ja koulutusta, mutta joka on myös vaatimuksiltaan velvoittava. Työttömän tulee raportoida työhakuun liittyvät aktiviteetit kerran kuussa. Osallistumisaikaa ei ole rajoitettu, joten toimintatukea saa, kunnes aktivoitava löytää työpaikan, jää eläkkeelle tai muuten lähtee työvoimasta. Toimintatuella voi myös opiskella lyhytaikaisesti enintään vuoden ajan. Ruotsin työvoimatoimiston pääpaino opinnoissa koskee niitä, joilla ei ole lainkaan lukiokoulutusta. Vinjetissä arvoitiin, että C:n kaltainen henkilö voitaisiin ohjata kohti ammatillista koulutusta, luultavasti opiskelun ja ammatillisen ohjauksen kautta.

Tanskassa paikallinen työmarkkinatoimisto, Jobcentre, on vastuussa tarpeenmäärittämisestä, mutta sielläkin tehdään paljon organisaatioiden ja ammattien välistä yhteistyötä. Pitkäaikaistyöttömän työllisyysavustusta saavan henkilön kohdalla tavoitteena on auttaa häntä kohti sosiaalista ja terveydellistä kuntoutumista ja sitä kautta kohti työllisyyttä. Kuten B-vinjetin tapauksessa, Jobcentereissä pidetään kolmen kuukauden aikaikkunaa merkityksellisenä. Jos työtön on työkykyinen, hänen pitää hakea kahta työtä viikossa. Jos asiakkaan mahdollisuus aktivoitua työ- tai koulutusmarkkinoilla ei ollut mahdollista kolmessa kuukaudessa, hänen kanssaan aletaan rakentamaan pitkäkestoisempaa palvelupolku suunnitelmaa. Jos työllisyyteen liittyy laajempia sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia, palvelupolun pituus voi kasvaa kuukausista vuosiin, jolloin työnhakuvelvollisuuksia mahdollisesti puretaan ja työttömän tilannetta selvitetään moniammatillisissa tiimissä. Jos työtön on osatyökykyinen, hänet ohjataan mahdollisesti flex jobs-polulle, jossa työllistytään osa-aikaisesti eli 25 tuntia viikossa tai tämän alle. Tällöin etuudella paikataan menetettyjä työtunteja, kun henkilö työskentelee osa-aikaisesti. Flex job -polulla voidaan myös maksaa toimintatukea, joka nostaa työttömän etuuksien tasoa.

Tanskassa edellytetään myös aktiivista osallistumista tapaamisiin omatyöntekijän kanssa vähintään neljä kertaa puolessa vuodessa, joiden tarkoituksena on parantaa asiakkaan mahdollisuuksia integroitua työmarkkinoille. Työttömän tulee myös osoittaa hakeneensa kahta työtä viikossa. Jos työttömyys pitkittyy, työttömän tulee myös osallistua muihin aktiviteetteihin kuten kursseille (esim. hygieniapassi ravintoalalla) tai uudelleen koulutukseen. Vinjeteissä mainittiin palveluina muun muassa työnohjaus, työnhakuneuvonta, elämänhallinnan tukeminen, mentorointi ja mindfulness. Työtöntä ohjataan palveluihin mahdollisimman pian ensi kontaktista ja pyrkimys on tukea asiakasta löytämään työtä. Työttömän tulee kuitenkin myös todistaa aktiivinen työnhaku, esimerkiksi rekisteröitymällä sähköiseen jobnet-järjestelmään. Jos pitkäaikaistyötön ei osoita aktiivista työnhakua esimerkiksi tällä tavoin, hänet kutsutaan keskustelemaan asiasta. Tällöin on mahdollista saada sanktio, kuten etuuden tason leikkaus rikkeen ajan tai jopa koko etuuden lakkauttamisen petoksen takia.

Alankomaissa C-vinjetin pitkäaikaistyöttömän tilanne on alussa hyvin NEET-nuoren (A-vinjetin) kaltainen. Kunnan hyvinvointiviranomainen tekee tarpeenarvioinnin perustuen sen tarvetutkimukseen, työmarkkinatutkimukseen sekä (moni) ammatilliseen arviointiin. Omatyöntekijän kanssa työtön tekee työllistymissuunnitelman. Palveluihin ohjataan lähtökohtaisesti nopeasti: riippuen palveluista, ohjaus voi tapahtua päivissä tai muutamassa (4–6) viikossa. Kunnat voivat halutessaan maksaa korotusta (werkpremie), jos työtön osallistuu työllisyyttä edistäviin palveluihin. Vinjeteissä eroteltiin seuraavat palvelupolut

- **Työllisyyspolku.** Ensisijaisesti asiakas ohjataan työllisyyspolulle. Tämä pitää sisällään työllisyystoimia (työhakuvalmennus, työhaastatteluvälittäminen, työharjoittelu, lyhyitä kursseja, määräaikaisten palkkatuettu työ, uudelleenkoulutus jne.). Lisäksi kuntouttavana työhön liittyvänä toimintana voidaan tarjota esimerkiksi sopimustyöpaikkoja.
- **Kuntoutuspolku.** Jos työttömän etäisyys avoimille työmarkkinoille on kuitenkin liian suuri, esim. monien ongelmien takia, ohjataan hänet kuntoutuspolulle, jonka tavoitteena on purkaa terveydellisiä tai sosiaalisia esteitä koulutukseen tai työhön.
- **Sosiaalinen integraatio.** Jos edelliset polut eivät onnistu tai eivät tule lähtökohtaisesti kyseeseen, työtön ohjataan sosiaaliseen integraatioon (ns. vastapalvelus), jossa henkilölle kartoitetaan sopivaa toimintaa sosiaaliseen integraatioon (esim. omaishoito, vapaaehtoistyö). Tälle ryhmälle voidaan tarjota myöhemmin myös työllisyys- ja koulutuspalveluita, mutta myös hoiva- ja hyvinvointipalveluja. Tässä ryhmässä lähdetään siitä, että ”polku” kestää vuosia.
- **Lepopolku.** Jos työttömän integroiminen ei onnistu pitkäkestoisenkaan kokeilun jälkeen, voidaan hänet ohjata hetkeksi ns. lepopolulle, jolloin tavoitteena on pitää asiakkaan talous tasapainossa ja estää velkaantumista, ilman suurempia osallisuustavoitteita

Jos on kyse pitkäaikaistyöttömästä taloudesta, jossa on useampi henkilö, esimerkiksi puoliso ja aikuisia lapsia, palvelut kohdennetaan yleensä talouden sisällä työkykyisimmälle henkilölle sukupuoleen tai ikään katsomatta. Jos henkilö todetaan pysyvästi ja täysin työkyvyttömäksi, UWV myöntää WAO/WIA etuuden (täysityökyvyttömyysetuus), mutta tämä on yleensä hyvin poikkeuksellista. Vinjetti C:n kaltaisen pitkäaikaistyöttömän arvioidaan todennäköisesti jäävän osallisuustuella ja saavan apua pysyäkseen sosiaalisesti aktiivisena ja välttämään velkaantumista.

Englannissa vähimmäistoimeentulotuen tarvitsijan tilanne on lähtökohtaisesti sama kuin NEET-nuorella (A-vinjetti) ja pitkäaikaistyöttömyyden kohdatessa sama kuin B-vinjetissä. Palvelutarpeen yleistuelle arvioi omatyöntekijä paikallisessa Job Centre Plussissa. Yhteistyössä laaditun ”Claimant commitment agreement”-suunnitelmaan tulee sitoutua työttömän lisäksi myös samassa taloudessa olevan puolison, jonka tulee myös hakea yleistukea. Molempien tulee myös allekirjoittaa sopimus.

Palveluun siirrytään heti aloituskeskustelun jälkeen, mutta jossain tapauksessa työtön voi joutua odottamaan palvelua. Tämän vinjetin henkilö todennäköisimmin sijoitetaan ns. intensiivisen työnhaun ryhmään. Sanktiot yleistulossa ovat suuremmat kuin työttömyysvakuudella (JSA), sillä yleistuen määrä on suurempi. Työttömälle määrätään työvalmentaja ja hän tapaa valmentajaa säännöllisesti paikallisessa työvoimakeskuksessa. Työvalmentaja

periaatteessa pysyy samana henkilönä koko asiakkuuden, vaikka henkilöstömuutoksia tietenkin tapahtuu. Tyypillisesti säännöllisiin tapaamisiin sisältyy ns. työhakuarviointi, joka kestää 10 minuuttia noin viikon tai kahden viikon välein. Vinjetissä arvioitiin, että C-vinjetin pitkäaikaistyötön ohjattaisiin todennäköisimmin pitkäaikaistyöttömille (yli 12 kk työttömyyttä) suunnattuihin ohjelmiin, kuten Re-start tai työ- ja terveys (Work and Health) -ohjelmiin. Restart otettiin käyttöön osana Britannian vuoden 2020 työllisyysuunnitelmaa COVID-19-epidemian jälkeen ja se on ollut voimassa kolme vuotta kesäkuusta 2021 alkaen. DWP on tehnyt sopimuksen palveluista kaikkialla Englannissa ja Walesissa pitkäaikaistyöttömille (olleet työttömänä 12–18 kuukautta). Ns. uudelleenkäynnistys-palveluntarjoajat tarjoavat tämän puitteissa 12 kuukauden tukiohjelman.

Palvelusuunnitelmat vaihtelee palveluntarjoajien mukaan, mutta yleensä ne keskittyvät henkilökohtaiseen tukeen työvoimaneuvojan kanssa. Työ ja terveys -ohjelman kautta hallitus on tilannut palveluntarjoajilta toimia pitkäaikaistyöttömille ja vammaisille henkilöille. Pitkäaikaistyöttömän on oltava työttömänä 24 kuukautta saadakseen tätä tukea. Palvelut näissäkin vaihtelevat palveluntarjoajien välillä, mutta päämalli on henkilökohtainen tuki, joka on suunniteltu intensiivisemmäksi kuin tavallinen työvalmentajan palvelu. Ohjelmat ovat pakollisia ja niihin osallistumatta jättäminen tai laiminlyönti aiheuttaa sanktioita, jotka laskevat etuuden tasoa enenevästi riippuen siitä, kuinka usein sääntöjä rikotaan tai kuinka vakava rike on.

Jos pitkäaikaistyötön on jo käynyt Työ ja terveys -ohjelman läpi, hän saisi tukea vain työvoimakeskuksesta (Jobcentre Plus). Työvalmentaja saattaisi ohjata hänet kolmannen sektorin pitkäaikaistyöttömille suunnattuun ohjelmaan, mutta tämä riippuu paikallisesta palvelutarjonnasta ja työvalmentajan tietämyksestä kyseisestä palvelusta. Terveydellisissä ongelmissa pitkäaikaistyötön ohjattaisiin terveyspalveluihin (NHS). Työkyvyn arvioinnin (WCA) kautta työttömän työhön osallistumisen vaatimuksia (normaalisti 37 t viikossa) voitaisiin mahdollisesti alentaa.

4.2.3.1 Yhteenveto (Vinjetti C)

Vinjettiaineiston perusteella tarpeiden määrittäminen vinjetissä C tapahtuu melko samalla tavalla kaikissa maissa ja sitä kautta asiakkaalle laaditaan työllistymis- tai aktivoitaisuunnitelma. Sähköisen hakemuksen ja työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumisen jälkeen sosiaalialan ammattilainen kunnasta ja/ tai työvoima-asiantuntija arvioi palvelutarpeen. Siinä arvioidaan henkilökohtainen tilanne ja tarvittavat keinot asiakkaan etenemiseksi koulutukseen tai työelämään. Suomessa palvelutarpeen arviointi on laissa määritelty muun muassa sosiaalihuoltolaissa ja TYP-laissa, laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta sekä laissa kuntouttavasta työtoiminnasta. Omatyöntekijä koordinoi palveluita ja ohjaa tarvittaessa lisäselvityksiin, joissa arvioidaan tarkemmin työ- ja toimintakykyä, elämäntilannetta ja tavoitteita. Usein tehdään myös osaamiskartoituksia esimerkiksi oppilaitosten tuella tai

työvoimatoimiston palvelutuottajien toimesta. Terveysongelmien ilmetessä, asiakkaalle tehdään terveydentilan ja työkyvyn arviointi, jonka kautta on mahdollista päästä terveyspalveluihin ja ammatilliseen (tai sosiaaliseen) kuntoutukseen.

Pitkäaikaistyöttömien kohdalla kaikki maat tähtäävät vahvasti työllisyyden tukemiseen. Kuitenkin palvelupolku pitkäaikaistyöttömän kohdalla voi olla pitkä ja jatkopolut riippuvat yksilön palvelu- ja osaamistarpeista sekä käytettävissä olevista palveluresursseista. Työllisyys- ja koulutuspolut pyrkivät usein tuomaan työtöntä lähemmäksi työmarkkinoita, sisältäen muun muassa osaamisen päivittämistä ja mahdollisesti uuteen ammattiin kouluttautumista lyhyin ammatillisin koulutuksin. Työllisyyspainotus siirtyy usein enemmän työnantajalle maksetun palkkatuen käyttöön, työkokeiluihin ja muihin työllisyyttä edistäviin keinoihin silloin kun työllistyminen avoimille työmarkkinoille on vaikeaa. Pitkäaikaistyöttömyyden problematiikan takia kuntoutuspolku on kuitenkin pitkäaikaistyöttömien tilanteessa päällimmäisenä käytäntönä monessa maassa.

C-vinjetin kaltainen pitkäaikaistyöttömyys on jatkoa ansiosidonnaisvinjetin (B) henkilön tilanteelle. Työttömyyden pitkittymisen takia työttömän henkilön etuudet putoavat viimesijaiselle turvalle. Alankomaissa ansiosidonnaisen työttömän eli B-vinjetin palvelupolku oli eri viranomaisen (UWV ja työvoimatoimiston) hallinnassa, mutta yhteistyö kunnan viranomaisten kanssa voidaan joissain tapauksissa aloittaa jo ennen kuin työttömyysvakuutus loppuu. Kunnan palvelut ovat siis vastuussa asiakkaan viimesijaisen turvan etuuksista ja palveluista Tällöin asiakasta pyritään ”herätteleämään” tulevan muutokseen. Tällä pyritään aikaisempaan interventioon ja ennakointiin.

Englannin esimerkki on päinvastainen. Englannissa työttömyysvakuutuksen kesto on myös lyhyt, kuten aiemmin B-vinjetissä kuvattiin: JSA:n kesto on 6 kuukautta, jonka jälkeen asiakas voi saada yleistuloa vain, jos etuuden tiukat kriteerit täyttyvät. Vasta yli vuoden työttömyyden jälkeen pitkäaikaistyöttömät ohjataan Restart-ohjelmaan, joka usein konkretisoituu työharjoitteluna. Ohjelma voi sisältää myös palveluja, jotka pyrkivät päivittämään työtaitoja ja tukemaan henkilön työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Tänä 6–12 kuukauden välisenä aikana tapahtuu usein väliinputoamista, jolloin asiakas jää ilman etuuksia ja palveluita. Vinjetti B:n kaltainen asiakas saattaisi jossain tapauksissa saada kevyitä palveluja myös Englannissa, vaikka ei pääsisikään yleistuloetuudelle. Yleisesti he kuitenkin jäävät huomiotta, joka saattaa tehostaa osan työllistymistä, mutta myös haavoittaa toisia.

Alankomaiden ja Tanskan malleissa löytyy mielenkiintoinen pyrkimys oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoon. Tanskan malli perustuu vinjettien mukaan säännölliseen yhteydenpitoon. Työttömyysvakuutusetuuden loputtua kahden vuoden jälkeen, työttömän henkilön etuudet tippuvat työttömyysavustukselle (vinjetti C). Tällöin hänen etuuksiensa taso laskee ja aktiivintelvoitteet kasvavat, kun hän siirtyy viimesijaisen turvan piiriin. Työttömän tulee nyt tavata työntekijänsä vähintään neljä kertaa kuudessa kuukaudessa.

Tanskan palvelutarjonta on kattava: pitkäaikaistyöttömällä on täysi pääsy työllisyyteen, uudelleenintegroitumiseen, terveyteen ja hyvinvointiin liittyviin palveluihin. Palveluissa paikallisen työmarkkinatoimiston ja ammatillisen kuntoutuksen yhteistyötä pidetään tärkeänä, jotta saavutetaan tavoitteet niin sosiaalisissa, terveydellisissä kuin lopulta työllistymisen tavoitteissa. Työttömän kanssa käydään jatkuvaa vuoropuhelua hänen tilanteestaan työmarkkinoilla ja aktivointitoimia kohdennetaan ja lisätään työttömyyden pidentyessä. Tanskan mallin tavoitteena on sekä taata oikeudet palveluihin että velvoittaa asiakasta osallistumaan palveluihin sekä edistämään omaa työllistymistään.

Samoin toimii Alankomaiden malli, mutta siellä ratkaisuna on monipolkuisuus palvelujärjestelmän sisällä. Alankomaissa julkausattu aktivoinnin tavoite on työllistyminen, niin sanottu work first -periaate. Lista etuuksiin liittyvistä velvollisuuksista on pitkä ja ehdoton (ks. aiempi kuvaus). Lisäksi vastikkeellisuus on vahvasti läsnä osallisuustulossa. Työn vastaanottamisen vaatimus pitää sisällään, että asiakkaan tulee ottaa vastaa kaikenlaiset työt. Tämä pitää sisällään osa-aika-, kokoaikatyö, ei-oman alan työn tai muun työ, joka nähdään viranomaisen mielestä sopivana. Työmatka saa olla maksimissaan kolme tuntia päivässä ja jos se on pitempi, asiakkaan on oltava valmis muuttamaan. Osallistumistulon säännökset vaativat myös, että työnhakijan tulee huolehtia siitä, ettei hänen ulkonäkönsä, hygieniansa tai käytöksensä vaikeuta työn saamista tai hakemista.

Tämän kovan linjan vastapainona on kuitenkin se, että palvelupolut – ja jo kunnan sosiaalitoimen sisäinen järjestäytyminen – tukee näkemystä, että aktivoinnissa tulee huomioida eri asiakasryhmien erilaiset mahdollisuudet ja tarpeet. Moniongelmallisuuden kohdalla asiakkaista ohjataan hoiva- ja hyvinvointitoimen puolelle reintegraatio- ja hoivapoluille ja lähempänä työmarkkinoita olevat siirretään työllisyys- ja kuntoutuspoluille.

Työ- ja kehitystakuu eli JOB on Ruotsin aktiivimallin peruskiviä. Työ- ja kehitystakuuseen osallistumalla työtön on oikeutettu toimintatukeen, joka ei ole tarveharkintainen, mutta tasoltaan sama kuin kunnan toimentulotuki. Sen lisäksi työtön voi saada kunnalta tarveharkintaista sosiaaliavustusta kompensoimaan matalaa toimintaetuuden tasoa. Työ- ja kehitystakuun puitteissa järjestetään erilaisia työelämälähtöisiä toimia, jotka pyrkivät katkaisemaan pitkän työttömyysjakson ja velvoittamaan asiakasta sitoutumaan aktivointitoimenpiteisiin.

Etuusnäkökulmasta vinjetti C:n tapaus on käytännössä usein kaikissa maissa viimesijaista turvaa, jolloin siirtymä etuuksien välillä tapahtuu yleensä vain sairauden tai työkyvyn heikentymisen takia siirryttäessä sairausetuuksille tai kuntoutukseen. Jossain tapauksissa asiakkaat voivat myös poistua opintotuella tai siirtyä palveluihin, kuten kuntoutumista tukeviin aktivointitoimiin ja tuettuihin työkokeiluun tai parhaassa tapauksessa pois etuudelta avoimille työmarkkinoille.

C-vinjettien perusteella tavoitteet ovat eri maissa samat, mutta käytännöt eroavat. Suomessa työttömyyden pitkittyessä kuntouttavien palvelujen ja aktivointipalvelujen nähtiin usein seuraavan toinen toisiaan ja useasti intensiivisemmät palvelut kohdistettiin henkilöille vasta työttömyyden jatkuttua 500 päivää työmarkkinatuella. Englannissa työllistymistä tuetaan pitämällä aika vakuutusetuudella lyhyenä. JSA:n taso on myös matala, ja sitä joutuu usein paikkaamaan tarveharkintaisella yleistuella, joka jo itsessään kannustaa työtöntä palaamaan nopeasti työmarkkinoille. Myös Alankomaissa, työttömyysvakuutukselta pudotaan paljon nopeammin kuin muissa maissa, mutta monipolkuinen palvelujärjestelmä pehmentää laskua viimesijaiseen turvaan, joskus jo ennakoivasti ennen kuin asiakas siirtyy etuudelta toiselle. Ruotsin ja Tanskan mallissa on haettu velvollisuuksien ja oikeuksien tasapainoa nostamalla velvoittavuutta samalla kun huolehditaan, etteivät asiakkaat jää yksin etuuden kanssa.

Tavoite on siten, ainakin virallisesti, kaikissa maissa sama: paluu avoimille työmarkkinoille. Mutta käytännössä tie on sinne useilla pitkä, ja siihen kuuluu moninaisia polkuja. Tanskan ja Alankomaiden tavoitteisiin kuuluu myös julkilausuttuna vaihtoehto työllisyyden tavoitteluun: sosiaalinen integraatio, jolloin hallinnon tavoite voi olla myös yhteiskunnallinen integraatio (jota pohditaan myös luvussa 7).

4.2.4 Vinjetti D: maahanmuuttotaustainen pitkäaikaistyötön vähimmäisturvaetuudella

Tämän vinjetin kohde on 40-vuotias maahanmuuttajataustainen pitkäaikaistyötön. Sosiaalietuuksista he saavat useimmiten toimeentuloturvan kaltaista tarveharkintaista tukea tai työmarkkinatukea Suomessa. Taulukosta 9 esitetään etuuksien ja palveluiden hallinto eri maissa. Kaikissa tapauksissa, maahanmuuttajataustainen työtön saa samaa etuutta ja palveluita kuin muutkin, paitsi Tanskassa.

Taulukko 9. Vinjetti D: Maahanmuuttajataustainen pitkäaikaistyötön vähimmäisturvaetuudella

Vinjetti D	Suomi	Ruotsi	Tanska	Alankomaat	Englanti
ETUUS	toimeentulo- tai työmarkkinatuki	Toimintatuki ja/ tai sosiaaliavustus (försörjningsstöd)	Maahanmuuttajan etuus (hjemrejseydelse)	Osallisuustulo Participatie wet	Universal Credit
ETUUDEN HALLINTO	KELA	Kunnat	Kunnat?	Kunnan sosiaalihuolto, jossa oma sosiaali- että työllisyyspuolen osastot.	DWP

Vinjetti D	Suomi	Ruotsi	Tanska	Alankomaat	Englanti
PALVELUIDEN HALLINTO	kunta, TE-toimisto (työllisyyden kuntakokeilu ja kela. kolmassektori kanssa yhteistyötä (kohtaamispaikat, hankkeet);	Työvoima- viranomaisen, kunnat yhteistyössä	paikallinen työvoimatoimisto	kunnan hyvinvointi- viranomaisen (job coach) arvio	job centre plus
TARPEIDEN MÄÄRITYS	TE-toimisto ja kunta erikseen ja yhdessä haastatteleamalla ja tapaamalla asiakasta.	Työnvoima- viranomaisten selvitys	sosiaalityöntekijä	kunnan viranomaisilla integraali ote: tarpeiden määritys kattaa integroitumiseen, kieli, asuminen, hoiva, opetus, työ et	Paikallinen job centre plus/ work coach
SIIRTYMÄT PALVELUIHIN	Samat kuin C ja Kielen kehittäminen/ tulkkipalvelut koulutuspolku (joka hyödyntää lähtömaassa hankittua osaamista)	Samat kuin C, ja kielen ja kulttuurinopetus	Samat kuin C,	Samat kuin C ja integraali ote: kattaa työ, opiskelun, asumisen, kotoutumisen/kieli etc.	samat kuin C: Kielen kehittäminen/ tulkkipalvelut koulutuspolku
SIIRTYMÄT ETUUKSILLA	kuntoutukseen ja työkyvyttömyyteen liittyvät etuudet	toimintatuelta (ALMP) - sosiaaliavustukselle	3. jälkeen sama kuin C	Työkyvyttömyyteen liittyvät etuudet	
PITKÄJAKSOINEN RIIPPUVUUDEN KOHDATESSA	Kuntouttavat palvelut ja aktivointipalvelut seuraavat toinen toisiaan	Työ- ja kehitystakuu	Vinjetti C	Vastapalvelus ryhmään	jatkuva aktivointi, Restart ohjelma
PALVELUIDEN TAVOITE	työllistyminen avoimille työmarkkinoille (mahd. uuden koulutuksen kautta) Mahdollisuutena myös oppisopimus- koulutus tai yrittäjyys	Omavaraisuus, asettuminen työelämään ja yhteiskuntaan	Työskentely avoimilla työmarkkinoilla (koko- tai lyhennetty työaika) mahd. täydennetään sosiaalietuuksilla	Taloudellinen itsenäisyys työn tai yrittäjyyden kautta yhdistettynä kotoutumiseen	integroituminen työllistymisen kautta

Suomessa maahanmuuttajataustaiselle pitkäaikaistyöttömälle kohdistetaan toissijaisena pääsyä kieli- tai kotoutuskoulutuksiin, vaikka hän on jo kotoutusajan ylittänyt (Laki kotouttamisen edistämisestä 2010/1386). Kielen oppimista tuetaan esimerkiksi ensin kuntouttavassa työtoiminnassa ja myöhemmin työkokeilun tai palkkatukityön ohessa. Häntä ohjataan myös koulutukseen, jossa voisi hyödyntää lähtömaassa hankittua osaamista. Tarvittaessa annetaan myös tulkkipalveluita.

Myös **Ruotsissa** pyritään tämän ryhmän kohdalla vahvempaan yhteistyöhön työvoimaviranomaisten ja kuntien välillä. Kotoutumisjakson jälkeen pyritään vahvistamaan maahanmuuttajataustaisen henkilön kielitaitoa, kartoittamaan ja validoimaan hänen osaamistaan ja taitojaan. Tärkeää on myös auttaa saamaan kokemusta Ruotsin työmarkkinoista ja ruotsalaisesta yhteiskunnasta. Ruotsissa kotoutumisjakson eli niin sanotun perustamisohjelman palveluita voidaan joissakin tapauksissa jatkaa myös pidempään. Yleensä nämä palvelut ovat kestoltaan enintään 24 kuukautta 36 kuukauden puitejakson sisällä siitä hetkestä, kun asiakas on rekisteröitynyt kuntaan. Henkilö, joka on osallistunut perustamisohjelmaan enimmäisajan, on myös oikeutettu työ- ja kehitystakuuseen tai nuorten työpaikkatakuuseen (Vinjetti A tai C).

Tanskassa maahanmuuttajataustainen henkilö on poikkeus, sillä Tanskassa hän saa erona muihin maihin erillisen etuuden. Tanskassa tarveharkintaista etuutta (Selvforsørgelses- og hjemrejseydelse) maksetaan ensimmäiset kolme vuotta maahan saavuttua. Etuus on velvoittavuuksiltaan kuitenkin lähes sama kuin viimesijaisen etuus (vinjetti C), mutta tasoltaan alhaisempi, noin puolet sosiaaliavustuksesta. Palveluissa tähdennetään opinto- ja taitojen tarpeiden selvittämistä, lähtömaiden tutkintojen tunnistamista, perusosaamista ja taitoja.

Alankomaissa maahanmuuttajataustaiselle pitkäaikaistyöttömällä on periaatteessa samat oikeudet ja velvollisuudet kuin muillakin samassa tilanteessa (C-vinjetti), mutta palveluissa hänelle osoitetaan lisäksi ns. sopeutuspalveluita ("inburgering"), johon kuuluu kielen vahvistamista ja asumis-, hoiva ja hyvinvointipalveluita. Kunta on vastuussa kaikista maahanmuuttajien elämänalueista, kuten työstä, asumisesta ja hoivasta, mutta palvelutuottajina toimivat usein markkinatoimijat tai kolmas sektori. Uuden kotouttamislain (wet inburgering) voimaantulon jälkeen kuntien on laadittava kotouttamis- ja osallistumissuunnitelma jokaisen kotoutettavien henkilön kanssa. Tätä kautta poikkihallinnollisessa yhteistyössä korostetaan integroivaa otetta kotouttamisessa.

Englannissa maahanmuuttajataustaisen pitkäaikaistyöttömän tilanne on sama kuin NEET nuorella (A-vinjetti) ja viimesijaisella turvalla olevalla (C-vinjetti). Hänet luultavimmin sijoitettaisiin intensiivisen työnhaun ryhmään ja hänen odotetaan tapaavan työntekijää noin kahden viikon välein, suorittavan 37 tuntia viikossa työnhakutoimintaa ja osoittavan toimintaansa Universal Credit Journalissa. Jos asiakkaalle on pakolais-status, hän olisi

oikeutettu Work and Health -ohjelmaan heti, kun hän hakee Universal Creditiä. Se, milloin ja milloin lähetee työ- ja terveysohjelmaan tulee, perustuu työntekijän arvioon. Työntekijä voi todeta, että asiakkaan etujen mukaista olisi keskittyä ensin kielitaidon parantamiseen ennen kuin hän lähettää lähetteen työ- ja terveysohjelman. Yleisesti maahanmuuttajataustaisille työttömille tarjotaan tulkkipalveluihin ja kielenopetusta. Heille tehdään usein myös lähtömaassa saavutetun osaamisen arviointi ja kartoitetaan heidän perustaitojansa ja oppimistarpeita.

Maahanmuuttajataustaisen työmarkkinoiden esteet voivat johtaa siihen, että omatyöntekijänsä a päättää, että tarvitaan vähemmän viikoittaisia työnhakutunteja. Tämän sijaan asiakkaat ottavat osa englannin kielen kurssille, jonka aika lasketaan mukaan heidän viikoittaiseen työnhakuunsa. Jos asiakkailla olisi rajalliset kirjoitustaidot, omatyöntekijät voivat auttaa työnhakutoiminnan kirjaamisessa. Huolimatta joustomahdollisuuksista, kaikkiin voidaan tarvittaessa kohdistaa Universal Credit -sanktioita, jos asiakkaat eivät noudata sopimusta. Osallistuminen on pakollista ja työllisyyspalveluita annetaan yleensä yhteistyössä esimerkiksi The Refugee and Migrant Projectin kaltaisten järjestöjen kanssa.

Järjestöt auttavat maahanmuuttaja(perheitä) myös muissa sosiaaliturva- ja työllisyysasioissa. Refugee Employment Networkingin kaltaiset verkostot auttavat myös löytämään työpaikkoja ja harjoittelupaikkoja yhteistyössä työnantajien kanssa. DWP tekee tarvittaessa yhteistyötä Sisäministeriön kanssa, jos maahanmuuttajataustaisen henkilön statuksessa on epäselvyyksiä. Tavoite on työllistyminen sekä yleinen integraatio ja sopeutuminen. Joissa tapauksissa asiakas ohjattaisiin uudelleen koulutukseen, jonka kautta on mahdollista kouluttautua uudelleen työhön, mitä asiakas on tehnyt aikaisemmin omassa maassaan ja saada ammatillisen pätevyys. Tähän voidaan kohdentaa niin sanottua flexible funds-tukea.

4.2.4.1 Yhteenvedo (Vinjetti D)

Vinjettiaineiston perusteella kaikissa maissa D-vinjetissä kiinnitetään erityistä huomiota kielitaitoon, vaikka asiakas on jo edennyt alun kotoutumisvaiheesta. Sen lisäksi suunnitelmassa kartoitetaan edelliset koulutukset ja ammattitaito. Tämä vaatii erityisen paljon ammattitaitoa omalta työntekijältä sekä monialaista arviointia. Enemmän kuin C-vinjetissä, D-vinjetin kohdalla nähdään yhteistyötä muiden hallinnon toimijoiden sekä kolmannen sektorin, järjestöjen ja verkostojen kanssa.

Palvelupolkujen lähtökohtana on periaatteessa sama kuin C-vinjetin kohdalla. Lisänä ovat palvelut, joilla vahvistetaan kielitaitoa osana muita työllistymistä edistävää toimintaa. Esimerkiksi maahanmuuttajataustaista pitkäaikaistyötöntä ohjataan ensin työhön liittyvään kuntouttavaan toimintaan ja myöhemmin työkokeiluun tai palkkatukityöhön. Lisäksi häntä pyritään ohjaamaan koulutukseen, jossa hän voisi hyödyntää lähtömaassa hankittua

osaamista tai täydentää osaamista niin, että hän saavuttaa vastaanottajamaan osaamisvaatimukset. Kaikissa maissa asiakkaiden käytössä on tulkkipalveluita. Maahanmuuttajataustaiselle henkilölle voidaan tarjota myös mahdollisuus terveystarkastukseen, joka ei pyri vain selvittämään hänen työkykyään, mutta mahdollisesti antaa virallisen lausunnon hänen työkyvystään.

Etenkin Alankomaissa korostettiin integroivia sopeutumispalveluita joissa yhtäaikaaisesti annetaan palveluita kielen vahvistamiseen ja asumis-, hoiva- ja hyvinvointipalveluja. Palveluihin kuuluvat työpaikka, työharjoittelu, kielitunnit, motivaatiokursseja, psykologista terapiaa, työvalmentajan palveluja, koulutusta, työpajoja ja työkokemuskokeiluja. Palveluja toteuttaa useampia markkinatoimija ja kolmannen sektorin toimija, mutta kunnalla on vastuu koko palvelutarjonnassa (sis. asuminen, etuudet, koulutus ja työnteko). Näillä pyritään vahvistamaan maahanmuuttajien taloudellista itsenäisyyttä tuomalla heitä lähemmäksi työtä tai yrittäjyyttä, mutta myös edistämään varhaista interventiota, joka pyrkii estämään heidän riippuvaisuuttaan etuuksista.

Tavoitteena kaikissa maissa oli, että maahanmuuttajataustaiset pitkäaikaistyöttömät pääsisivät työskentelemään avoimilla työmarkkinoilla, esim. yrittäjyyden kautta.

4.3 Etuus- ja palvelupoluissa tunnistetut ongelmat ja ratkaisut

Tässä luvussa on vedetty yhteen koko aineistossa (haastattelut yhdistettynä vinjetteihin) esille nousseet pääongelmat ja -ratkaisuehdotukset eri maissa. Haastattelut myös täydentävät ja kirkastavat vinjettihenkilöiden oikeuksia ja velvollisuuksia sekä etulinjan työn käytäntöjä, joita ylhäällä kuvattiin vinjeteissä. Esittelyssä ovat aina ensin Suomen aineistosta nousseet havainnot haasteista ja ratkaisuehdotuksista, jonka jälkeen käydään läpi verrokkimaiden tulokset. Tulokset on jäsennelty kirjallisuuskatsauksessa (luku 3) tunnistettujen ongelmakokonaisuuksien kautta. Haastatteluotteet on yksilöity maan ja haastattelun numeron mukaisesti.

4.3.1 Teema 1: politiikkatoimien ja niiden asettamien reunaehtojen vaikutus etulinjan työhön

Kuten kirjallisuuskatsauksessa todettiin, rakenteelliset etulinjan työn ongelmat liittyvät yleisesti politiikkatoimiin, tehtyihin linjauksiin ja ratkaisuihin. Suomen vinjeteistä ja haastatteluista kävi ilmi, että ylhäältäpäin velvoitetun asiakaslähtöisen aktiivisuuden jalkauttamisen koettiin johtavan siihen, että etuusjärjestelmä ja lainsäädännön antamat reunaehdot

vaikuttavat ohjaavasti palvelupolkuihin; palvelutarpeen sijaan. Etulinjassa nähtiin myös, että tiukalla lainsäädännöllä rajoitettiin ammattilaisten toimintaa ja pahimmillaan se aiheutti kyvyttömyyttä toimia profession vaatimalla tavalla ja vastata asiakkaan tarpeisiin.

Suomessa nähtiin tämän ongelman johtuvan eritoten suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän lainsäädäntölähtöisyydestä:

”Eri lakeihin kirjatut yhteistyövelvoitteet esim. laki kuntouttavasta työtoiminnasta ja laki monialaisesta yhteispalvelusta eivät nykyrakenteella ole oikeasti toimivia. Menee enemmän aikaa siihen, että yritetään saada toiminta näyttämään em. lakien mukaiselta toiminnalta kuin että tehtäisiin asiakkaan palvelupolun edellyttämää palvelujen yhteensovittamista.” (F11)

Ongelmana oli aktivointitavoitteiden rajoittuneisuus ja se, että suunnatut tukitoimet eivät välttämättä vastaa tarkoitustaan. Etulinjan ammattilaiset peräänkuuluttivat kokonaisvaltaisuutta palveluissa eikä vain aktivointia työn ja opiskelun näkökulmasta. Haastatteluissa toivottiin myös mahdollisuutta tarttua muihin sosiaalisiin ja terveydellisiin haasteisiin. Myös julkishallinnon rakenteita kritisoitiin:

”Julkishallinnossa on monta eri toimijaa, joiden yhteistyöhön ei ole rakennetta eikä yhteistä asiakkaan palvelua tukevaa lainsäädäntöä. Tehdään laki kuntouttavasta työtoiminnasta ja silti sosiaalitoimi ei kykene tarjoamaan palvelua em. lain mukaisella tavalla. TE-/kuntakokeilut kipuilevat miten lakia voidaan mitenkään toteuttaa lain edellyttämällä tavalla.” (F11)

Toisin sanoen lakeja ei nähty olevan sovitettu yhteen sillä tavalla, että ne tukisivat asiakkaan palvelupolun edistämistä sen vaatimalla tavalla. Moni näki, että jokainen taho tekee töitä tahoillaan. Nähtiin myös, että resurssien kannalta toiminta ei ollut toimivaa. Tämän kautta nykyjärjestelmän nähtiin ohjaavan ensisijaisesti työnhakuun, vaikka etulinjassa kaivattiin toisenlaisia polkuja, esimerkiksi kuntoutuspolkua, jonka kautta olisi voinut tukea asiakasta paremmin. Haastatteluissa kyseenalaistettiin nykyetuuksien toimivuutta ja kaivattiin joustavampia etuuksia ja haettiin ratkaisuja pienentää kuilua aktivointipolitiikan ja sen täytäntöönpanevan hallinnon välillä.

Etusjärjestelmä nähtiin nykyisellään aiheuttavan väliinpuotoamista siirtymissä ja siten tuloloukkuja ja negatiivisia kannustimia. Työhön kannustamisen esimerkiksi keikkatyöllä nähtiin edellyttävän muutoksia nykyjärjestelmässä:

”Olisi tärkeää, että toimeentulotukilaskelmien ylijäämää ei siirrettäisi Kelassa, jos ylijäämä johtuu kohtuullisista keikkatuloista. Se kannustaisi ottamaan lyhyitäkin töitä vastaan.”(F11)

Nykyisen etuusjärjestelmän ei nähty tukevan aktiivista kokeilua. Sen sijaan, sen nähtiin lukitsevan ihmisen työttömyyteen, jos pienipalkkaiseen työhön työllistyminen ei ole rahallisesti kannattavaa. Haastatteluissa toivottiin rahallisia kannustimia, joiden kautta työttömät hyötyisivät opiskelusta tai työllistymisestä. Nykyjärjestelmässä esimerkiksi opintojen aikainen tulotason lasku saattaa jopa estää opinnot kokonaan.

Toisena suurena teemana Suomen vinjeteistä nousivat esiin riittämättömät resurssit. Etulinjassa kaivattiin aikaa kohdata asiakkaat, kartoittaa heidän tilanteensa ja auttaa heitä oikea-aikaisesti oikeisiin toimenpiteisiin. Organisaatioilla nähtiin usein olevan rajatut tehtäväkentät ja niihin kohdennetut resurssit olivat joustamattomat:

”Organisaatioiden rajatut tehtäväkentät ja niihin kohdennetut joustamattomat resurssit. Esim. terveystoimi, sosiaalitoimi ja työllisyyspalvelut. Jokainen pitää kiinni omistaan, eikä yhteistä yhdyspintaa ole rakenteena vaan on rajapinta. Näkyy myös lainsäädännössä, tietojen vaihtamisen ja tietosuojan osalta. Oikeasti ei lait mahdollista ammatillista yhteistyötä asiakkaan asiassa vaan palvelusta tulee pompottelua. Tämä johtaa siihen, että kaikilla on itsellään tunne, että meillä on rajalliset työntekijäresurssit.” (F11)

Resurssit vaihtelivat myös kohderyhmittäin. Vinjeteistä nousi esiin, että työmarkkinatuella tai toimeentulotuella olevan asiakkaan palvelut eivät ole hyvin resursoituja. Etulinjassa ei ole riittävästi aikaa paneutua arvioimaan asiakkaan palveluntarvetta sekä ohjata häntä oikea-aikaisesti sopiviin palveluihin. Myös D-vinjetti nähtiin ongelmallisena. Kotoutusajan jälkeen asiakkaat putosivat usein niin sanottuun palvelutyhjiöön. Aineistossa nousivat esiin myös riittämättömät mielenterveytyön resurssit.

Kolmantena teemana Suomessa nousi tietosuojalainsäädännöstä nousevat ongelmat. Pääkohdiltaan ongelma kiteytyy näin:

”Tietosuojalainsäädäntö kääntyy asiakkaan auttamisessa itseään vastaan ja estää pahimmillaan asiakkaan etenemistä vaikuttavasti ja sujuvasti palvelupolullaan. Tietosuoja ja siitä seuraavat toimivat suostumuskäytännöt nähtiin suurena haasteena, ja tekivät ammattilaisten toiminnan hankalaksi. Aivan mahdoton tilanne nyt kentällä. Tässä sama asia, kukin toimija taho selvittelee tahoillaan ja tekee omia päätelmiä. Em. estävät sujuvat asiakaspalveluprosessit asiakkaan tilanteen edesauttamiseksi. Resursseja menee hukkaan, kun prosessit takkuavat.” (F11)

4.3.1.1 Vertailu muihin maihin

Alankomaiden aineistosta löytyi paljon samankaltaisia haasteita. Myös Alankomaiden sosiaaliturvan käytäntöönpanon ammattilaiset näkivät, että etuus määrittäi usein palveluita. Se, oliko asiakas työttömyysvakuutuksella (Vinjetti B) tai osallisuustuella (Vinjetti C) määrittää pitkälti kohdistettuja palveluita. Asia nähtiin haastattelussa ongelmallisena, sillä työttömyyden pitkittyessä kunnan sosiaali- ja työllisyystoimissa nähtiin, että näiden asiakasryhmien tarpeet olivat hyvin samankaltaiset (ks. myös Van Zoonen ym. 2020). Tästä johtuen ratkaisuna joissain kunnissa oli panostettu nivelpalveluihin. Pitkäaikaistyöttömyyden riskissä oleviin työttömiin otettiin yhteyttä jo ennen kuin työttömyysvakuutuksen enimmäisaika oli päättynyt. Tätä kautta pyrittiin valmistamaan asiakasta tulevaan: sekä siihen että etuuden taso tulee laskemaan, mutta myös ohjaamaan asiakasta kunnan tarjoamiin ennakoiviin palveluihin. Motivaationa sosiaaliturvan etulinjassa ja asiakastyössä oli, että varhainen interventiotyö ja nivelpalvelut pyrkivät helpottamaan asiakkaan siirtymää. Parhaimmassa tapauksessa sen toivottiin estävän asiakkaan tippumista viimesijaisen turvan pariin:

”Kunnat maksavat palveluita tälle työttömyysturvan kohderyhmälle, koska näemme hyvin selvästi, että jos toimeentulotuelle tippumista rajoitetaan, hyödymme siitä pitkällä aikavälillä paljon. Kyllä, siinä mielessä, aivan kuten tupakka-askin päälle, kannattaa melkein laittaa osallisuustuloetuushakemuslomakkeeseen varoitus: Toimeentulotuki vahingoittaa terveyttä... Se todellakin on noin.” (NL1)

Suurimpana haasteena Alankomaissa aineistossa kuitenkin nostettiin esiin, että aktivointipolitiikan toimeenpanoa johtavat ylhäältä asetetut taloudelliset intressit. Haastattelussa kerrottiin, että osallisuuslailla (participatiewet) on kaksi, osin vastakkaista, tavoitetta (NL1). Yhtäältä se takaa viimesijainen etuuden, jonka tehtävänä on turvata henkilö minimitoimeentulo. Toisaalta sen päätavoite on saada asiakkaat työllistymään. Nämä tavoitteet pitävät sisällään kaksi merkittävää kannustinta toimeenpanijalle:

- **rajoittaa etuudelle pääsyä, jolloin kunnalle osoitettu valtionrahoitus jää käyttöön muilla toiminta-alueilla**
- **purkaa esteitä työllistyä avoimille työmarkkinoille.**

Tätä kautta osallisuuslaki sisältää selkeän taloudellisen kannustimen lain toimeenpanijalle rajoittaa etuudensaajien määrää ja ohjata heitä nopeasti työmarkkinoille (NL1,2,3). Lähtökohtaisesti tämä nähtiin haastattelussa oikeutettuna, sillä osallisuustuella olon nähtiin vahingoittavan ihmisen inhimillistä pääomaa. Keskittyminen New Public Management-tyylisten tavoitteisiin ja sitä kautta taloudelliseen tehokkuuteen nähtiin kuitenkin ongelmalliseksi suhteessa etulinjan työn eettisiin tavoitteisiin auttaa ihmisiä, joilla on vaikeuksia (NL1,2,3).

Etulinjan ammattilaisten näkemys oli, että aktivointipolitiikan päätavoite - nopea työllistyminen - ei kaikissa tapauksissa parantunut asiakkaan asemaa tai hyvinvointia. Varsinkaan siinä tapauksessa, jos työllistyminen ei johtanut kestäväälle työuralle tai laadukkaisiin työpaikkoihin. Etulinjassa kannettiin huolta joustavien työmarkkinoiden rakenteellisesta valuviasta. Tilannetta kuvattiin seuraavasti:

”Tärkeintä on, että sinun täytyy tietysti myös pystyä takaamaan palveluissasi jonkinlainen vakaus ja jatkuvuus. Koska tiedämme myös, että nämä ihmiset eivät ole kuuden kuukauden sisällä takaisin tavallisilla työmarkkinoilla. He kulkevat ovat usein polkuja, jotka ei kenties koskaan lopu...Voi kestää jopa kymmenen vuotta päästä eroon veloistaan ja kasvattaa lapsensa paremmin. No, nuo ovat kaikki esimerkkejä, jotka tiedät. Ja kyllä, nykyisessä järjestelmässä ei ole sisäänrakennettuja kannustimia, joka arvostaa tällaista sitoutumista.” (NL1)

Etulinjan organisaatiosta nähdessä nopea työllistyminen-strategia voi tuottaa jopa päinvastaisen tuloksen. Alankomaissa on yleisesti korkea työllisyys ja työttömyys on matalaa. CBS:n (2020) mukaan työttömyys aste nousi v. 2020 koronaepidemian takia alussa 4,3 prosenttiin, mutta se on laskenut v. 2022 huhtikuussa jopa vain 3,3 prosenttiin. Samalla kuitenkin Alankomaissa on erittäin joustavat työmarkkinat, jossa palkkaaminen ja irtisanominen on suhteellisen helppoa. Viime vuosikymmenien aikana flexwerkin eli joustavan työsopimuksen perusteella tehtävä työn, eli osa-aikatyö ja määräaikaiset työsuhteet ovat yleistyneet huomattavasti. Kun osallisuustulon asiakas siirtyy näille joustaville työmarkkinoille esimerkiksi nollatuntisopimuksella tai muuhun työnantajan kannaltajoustaviin työsuhteisiin, se saattaa haastateltavien mukaan johtaa siihen, että asiakas palautuu vain hetkeä myöhemmin, jopa haavoittuneempana takaisin kunnan etuudelle:

”Myös meidän kunnassamme on paine nopealla paluulle työmarkkinoille. Joskus se johtaa myös työpaikkoihin, jotka eivät välttämättä ole kestäviä.” (NL3).

Etulinjassa nähtiin, että työnantajat eivät myöskään aina halua panostaa työntekijöidensä kehittämiseen tai antaa heille aikaa oppia ja sopeutua, sillä ”tuulikaapissa on tulijoita”. Toisin sanottuna, muitakin työnhakijoita on riittävästi.

Syynä vaikeuksiin toteuttaa aktivointia asiakaslähtöisesti nähtiin valtion rahoitusjärjestelmästä lähtevä malli, joka ei kannusta ennakoivaan tai pitkäkestoisiin aktivointitoimintaan. Nykyinen taloudellinen kannustinmalli johtaa ennen kaikkea siihen, että aktivointitoimenpiteitä kohdistettiin niin sanottuihin. matalalla roikkuviin hedelmiin, eli heihin, joiden aktiivointi on helpointa ja joiden etäisyys työmarkkinoille ei ole liian suuri. Haastatteluissa tätä kuvattiin seuraavalla tavalla:

”Se on itse asiassa seurausta tavasta, jolla olemme panneet nämä lait täytäntöön. Aiemmin täydensimme vain ihmisten tulopuolta etuudella ja suurelle osalle ihmisiä myös työelämään palaamisen osalta riitti etuus. Nyt kunnat ja muut toimijat saavat liian vähän resursseja järjestääkseen kaikille sopivan palvelun. Rahoituksessa on myös kannustin ”kirsikanpoimintaan” joka vuosi.” (NL1)

Tämä johtaa siihen, että organisaation resurssit suunnataan ihmisille, joilla on eniten mahdollisuuksia työllistyä. Nämä ns. kerman kuorinta (creaming) ja pysäköinti (parking) -käytännöt nousivat jo aikaisemmin kirjallisuuskatsauksesta ja niitä pohditaan lisää myös enemmän seuraavassa luvussa etulinjan käytännön ongelmista. Rakenteellisena ratkaisuna tutkimuksessa nähtiin toisenlainen rahoitusmalli, joka olisi vähemmän tulosperustainen kuin nykyinen, joka mittaa asiakkaiden ulosvirtauksen yhdessä vuodessa. Rahoitusmallin tulisi olla perusteiltaan realistisempi pitkäaikaistyöttömien kohdalla. Aktivoinnin tuotot kumuloituvat usein vasta pitemmän ajan kuluessa ja monissa tapauksissa useiden palvelupolkujen kautta.

Englanti on läpikäynyt suuren sosiaaliturvareformin 2010-luvulla. Universal Creditin, eli yleistulon myötä etuusjärjestelmää on yksinkertaistettu ja etuuden ja palveluiden hallinto on tuotu yhteen yhden luokun periaatteella Jobcentre Plus -toimipaikkoihin. Aineistosta nousi kuitenkin huomio, ettei yhden etuuden järjestelmä, joka on suunniteltu lyhytaikaiseksi korvaukseksi myös työttömyyteen, ole toistaiseksi realisoitunut. Työttömyysetuuksia maksetaan edelleen kahden järjestelmän alla, vakuutusmaksuihin perustuvan new Job Seekers Allowancen ja yleistulon alla. Sen lisäksi Englannissa on edelleen niin sanottuja vaihtoehtoisia avustuksia, joita maksetaan harkinnan perusteelta kunnista, kun asiakkaat tarvitsevat lisätukea. Yhden etuuden järjestelmästä huolimatta Englannissa oli siten edelleen etuuksien päällekkäisyyttä. Tämä johtuu suurimmaksi osan etuuksien matalasta tasosta: vakuutusetuutta paikataan usein yleistuella ja yleistulo yksinäänkään ei aina riitä kaikkien perusmenoihin.

Lisäksi Englannin järjestelmän haasteena nähtiin työttömyysvakuutuksen ja tarveharkintaisen avustuksen välissä oleva harmaa alue:

”Siirtyessään vakuutusetuudelta yleistuloon JSA:n päättymisen jälkeen 6 kuukauden kuluttua) B ei olisi oikeutettu työttömyysetuuksiin tai julkisiin työvoimapalveluihin, ennen kuin hänen säästönsä putoavat tämän kynnyksen alapuolelle.”(UK2)

Työtön tippuu siis kuuden kuukauden vakuutusetuuden loputtua pois sosiaaliturvalta, jos hän ei täytä kriteerejä viimesijaisen yleistukeen. Työtön voi saada palveluita vain, jos hänen taloutensa tulotaso on riittävän alhainen. Oikeus etuuteen siis määritti myös oikeutta palveluihin. Palvelutarjonta vakuutusetuudella nähtiin mitättömäksi:

“Ja näin näille ihmisille (B) maksettaisiin kuuden kuukauden henkilökohtaista korvausta. Mutta muuten heille ei sitten pitkälle venytä.” (UK1).

Intensiivisimmät palvelut kohdistetaan nuorille, mutta muille palvelutarjonta aktivoitui ja monipuolistui vasta siinä vaiheessa kun vuoden työttömyysraja on ylitetty. Tässä välissä, 6–12 kuukauden, välimaastossa moni siis tippuu etuudelta ja samalla myös palveluista.

Kuten muissakin maissa, myös Englannin aktivointipolitiikan toimeenpanossa koettiin suureksi haasteeksi kansallisen aktivointipolitiikan tavoitteiden ja etulinjan työn realiteettien suuri kuilu. Jokainen vinjetti Englannissa tähtäsi yksinomaan työllistymiseen avoimilla työmarkkinoilla. Koulutuspolut, jos niitä tarjottiin (lähinnä A-vinjetissä), olivat myös vahvasti sidottu työmarkkinoille ohjaukseen. Todellisuudessa asiakkaiden työvalmius nähtiin usein olevan kaukana ylhäältäpäin annetusta poliittisesta tavoitteesta, johtuen työttömien terveysongelmista ja osaamisvajeista. Etulinjan tehtävänä nähtiin olevan työttömien aktivointi ja tukeminen.

Kansallisten aktivointiohjelmien (esim. Restart ja Työ ja Terveys -ohjelma) lisäksi toivottiin joustavampia ohjelmia. Suurin osa kansallisista ohjelmista valmistellaan kuitenkin haastattavien mukaan poliittisten tavoitteiden perusteella. Haastattelun (UK1) mukaan nykyisen hallituksen tavoite on korkeaa työllisyyttä ylläpitävän politiikan toteuttaminen ja omavaraisuuden edistäminen. Toinen vastaaja lisäsi myös tavoitteeksi työikäisten aikuisten etuusriippuvuuden vähentäminen sekä menojen merkittävät leikkaukset julkisen sektorin alijäämän pienentämiseksi (UK2, ks. myös Finn 2018, 11). Monet pienemmät ja usein paikalliset aktivointiohjelmat, jotka saattoivat olla etulinjan hallinnon näkökulmasta toimivia, olivat määräaikaista. Esimerkkinä seuraava tapaus:

“Viime aikoihin asti meillä on ollut, luulen sen päättyvän valitettavasti maaliskuussa, työllistymiskoulutuksen tukiohjelma. Jokainen, joka sanoi haluavansa ryhtyä itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi, voi osallistua tähän. Ja kuten sanoin, se on ohjelma, jossa käydään läpi oman yrityksen perustamisen perusteet, mutta myös kuinka kasvattaa yritystäsi, miten mainostaa yritystäsi, kaiken tämän, jotta sinulla on suurempi todennäköisyys yrityksesi selviytymiselle ja että yrityksesi kasvaa siinä määrin, että et ole enää riippuvainen eduista. Valitettavasti hallitus ei nähnyt tai valtiovarainministeriö katsonut tarpeelliseksi uusia sitä viimeisessä menoarviossa. Joten se päättyi maaliskuussa, eikä meillä ole olemassa korvausohjelmaa, mikä on todella valitettava.” (UK1).

Tanskan järjestelmä nähtiin myös kovin etuus- ja lakilähtöiseksi. Poikkeuksena muihin tarkasteltaviin maihin Tanskassa kaikille vinjettitapauksille oli oma etuutensa. Muissa maissa NEET-nuoret, pitkäaikaistyöttömät ja maahanmuuttajataustaiset pitkäaikaistyöttömät olivat usein saman etuuden alla. Haastattelun mukaan yksittäiset etuusjärjestelmät eivät kuitenkaan suoneet joustavaa tai erillistä mahdollisuutta vaikuttaa asiakkaisiin. Sen sijaan, NEET nuorten etuus on:

”Jäykkä järjestelmä, joka ei näytä tunnustavan, että menestyminen näiden nuorten kanssa vaatii sekä aikaa, vaivaa että yksilöllistä lähestymistapaa.” (DK1).

Järjestelmän jäykkyyttä kompensoivat ketterämmät paikallistason palvelujärjestelmät. Isojen kaupunkien Jobcentereissä on esimerkiksi usein erikoistuneita tiimejä eri työttömien ryhmien ohjaamiseen, jolloin palvelutarjonta on jonkin verran vakioitu tietyn tyyppisille ryhmille. Sen lisäksi Tanskan palveluissa lähdetään lähtökohtaisesti holistisesta ja yksilön tarpeisiin keskittyvistä palvelupoluista. Tätä helpottamaan kaikissa Tanskan Jobcentereissä työvoimapalvelut työskentelevät yhdessä sosiaalityön ammattilaisten kanssa (DK1).

Tanskassa suurimpana ongelmana nähtiin juuri etuusjärjestelmän monimutkaisuus etenkin kansalaisten näkökulmasta:

”Luulen, että heidän on melko vaikea ymmärtää kaikkia lakeja ja kaikkia vaatimuksia, koska niitä on niin paljon ja ne ovat niin erilaisia -- riippuen siitä oletko alle 30-vuotias. Jos olet yli 30, saatko integraatioetuja? Saatko säännöllisiä etuja? Mitkä ovat loman säännöt? Loma kestää vain kaksi viikkoa, mutta saat lomaa vain, jos olet saanut etua viimeisen 12 kuukauden aikana. Vaatimuksia on siis niin paljon, ja heidän on melko vaikeaa ymmärtää niitä kaikkia.” (DK1).

Palveluiden resurssointi aiheutti haasteita, etenkin NEET-nuoren ja pitkäaikaistyöttömän kohdalla, jos kyse oli kalliista toimenpiteistä, kuten esimerkiksi koulutuspalveluista.

Samoin kuin muissa maissa, työttömyysvakuutuksella olevan työttömän kohdalla aktivointiin panostettiin minimaalisesti etenkin ensimmäisen kuuden kuukauden ajan. Tämän jälkeen aktivointi tehostui Tanskassa nopeasti ja palvelu tehostui entisestään myös työttömyyden pitkittyessä, joka erottautui käytäntönä muista maista. Tätä kautta pitkäaikaistyöttömiä voidaan siis toisaalta auttaa henkilökohtaisemmalla palvelulla, mutta haittapuolena voidaan myös nähdä, että intensiiviset tapaamiset voivat johtaa myös asiakkaiden kontrolloimiseen ja paternalismiin.

Ruotsin etuusjärjestelmä nähtiin yhtä lailla monimutkaisena. Kehitysehdotuksina nostettiin tukien yksinkertaistaminen, jolloin siirtymissä tapahtuvia riskejä voisi pienentää:

”Mielestäni olisi parempi, jos meillä olisi yhteinen tuki kaikille. Ainakin niin, että aktiivointituki [aktivetsstöd] kuuluisi yhteen työttömyysetuuden [arbetslöshetsersättning] kanssa, tämä olisi merkittävästi yksinkertaisempi malli. Tällä hetkellä ihmisten näkökulmasta on vähän kummallista hyppiä jatkuvasti ohjelmaamme ja taas pois. He saavat työttömyysetuutta muutaman päivän, sitten he hyppäävät aktiivointituelle, sitten tulee taukoja, jolloin tukien maksatukseen tulee myös taukoja – yksilölle on vaikeaa ymmärtää sitä, mikä milloinkin koskee juuri häntä.” (SE1).

Myöskin Ruotsin aktiivimallia (jobb- och utvecklingarantin) kritisoitiin. Haastattelussa tuotiin esiin, että pitkäaikaistyöttömille (C-vinjetti) suunnatut tukitoimet ei välttämättä vastaa tarkoitustaan:

”Se [jobb- och utvecklingsgarantin] kuulostaa todella hienolta: me takaamme henkilölle joko työ- tai opiskelupaikan. Tosiasiassa on kuitenkin hyvin vaikeaa saada ihmisiä etenemään -- Meillä kyllä periaatteessa on tarjota kaikenlaisia apukeinoja, mutta todennäköisesti nämä keinot on jo testattu, eivätkä ne ole auttaneet henkilöä eteenpäin elämässään. -- Sanoisin, että näihin palveluihin päätyminen on epäonnistuminen, sekä ihmiselle itselleen että meille palveluntuottajina.” (SE2).

Samoin kuin muissa maissa, työttömyysvakuutusetuudella olevaan ei yleisesti kohdennettu palveluja: aktivointi alkoi vasta kun hänet ohjattiin JOB:iin (voi tapahtua missä vaiheessa vain mutta ei yleensä vasta 90 päivän jälkeen, kuten nuorilla).

Ruotsin aktivointijärjestelmä poikkesi muista maista siinä, että terveysongelmaisten työttömien ohjaus ja kuntoutus tapahtui sairaskorvausjärjestelmän kautta, jolloin he eivät enää olleet työttömyysjärjestelmässä. Tämän takia Ruotsin aineistossa korostui diagnostisoinnin merkitys aktivoinnissa. Diagnoosin saaminen ja oikeaan etuus- palvelujärjestelmään pääseminen oli tärkeää, sillä sen kautta avautuivat oikeanlaiset palvelut:

”Niille henkilöille, joilla on jokin toimintakyvyn rajoite, vamma tai sairaus – on olemassa suuri tukipatteristo sekä erilaisia subventiomahdollisuuksia. -- Tukea löytyy työnantajille, mutta myös työntekijät voivat saada hyvin ihmisläheistä tukea – työhönvalmentaja voi olla fyysisesti työpaikalla asiakkaan tukena työtehtäviin perehdytyksessä – myös Samhall työllistää ihmisiä, joilla on esimerkiksi kehitysvamma, samoin kunnat voivat palkata tällaisia henkilöitä. – Etenkin Arbetsförmedlingen vaa-tii diagnoosia, jotta henkilö pääsee näiden palveluiden piiriin.” Tärkeää olikin, että asiakas ajautuisi polulle, joka veisi terveystarkastukseen.” (SE3)

Ruotsista nousi myös huomio toisistaan eroavista näkökulmista, joiden kautta asiakkaan tilannetta tarkastellaan sekä palveluiden päällekkäisyyksien haasteista. Ryhmähaastattelussa toinen vastaaja totesi, että:

”Arbetsförmedlingenin työttömyyspalveluissa fokus on yksilössä. – Kunta puolestaan tarkastelee aina tilannetta kotitalouden näkökulmasta, jolloin kaikkien perheenjäsenten tulee kantaa omat vastuunsa koko kotitalouden puolesta. – On hyvä tiedostaa, että joskus kyse on vain yksilöstä, toisinaan kotitalouksista kokonaisuudessaan. (SE3).

Toinen vastaaja samasta organisaatiosta toi esille, että:

“Usein samat henkilöt käyttävät samanaikaisesti monia eri palveluja – Niin kovin monta toimijaa yhden yksilön ympärillä.” (SE3).

Monien palveluiden ja etuuskien samanaikainen käyttö voi siis aiheuttaa asiakkaan näkökulmasta vaikeuksia hahmottaa omaa rooliaan ja velvollisuuksiaan suhteessa kulloiseenkin palveluun tai etuuteen. Ruotsissa etuuskien hajautuminen vaikeuttaa etuuskien ja palveluiden sovittamista yhteen.

4.3.2 Teema 2: Etuus- ja palveluprosessiin liittyvät etulinjan työn haasteet

Kirjallisuuskatsauksen mukaan etulinjan palveluprosesseissa ammattilaisten työ ei aina palvele asiakkaiden tarpeita. Yleisimmin nämä ongelmat **Suomen** aineistossa liittyivät omatyöntekijän resursseihin ja käytettävissä olevaan aikaan. Ongelmalliseksi nähtiin vaikeus taata pitkäaikainen asiakassuhde tai estää oma työntekijän vaihtuminen ja mahdollisuus asiakaskohtaiseen kartoitukseen ja räätälöintiin. Aikapaineiden vuoksi etulinjan työntekijä kokivat, ettei heillä ole aina mahdollisuutta tunnistaa asiakkaiden tilanteita kokonaisvaltaisesti. Heillä ei ollut myöskään riittävästi aikaa tukea asiakkaista myöhemmissä siirtymissä. Ongelmalliseksi nähtiin myös byrokraattinen kuormittavuus:

“Työntekijöiden aikaa menee liikaa etuusjärjestelmän koukeroihin (esim. työttömyys-turva), eikä työntekijä kerkeä auttaa asiakasta itse asiassa kunnolla, eli työllistymisessä ja mahdollisesti terveys- ja sosiaalipalveluihin ohjaamisessa.” (F11).

Haastatteluissa nähtiin myös, että resursseja tulisi tähdentää asiakkaan tilanteen laajaan kartoitukseen ja ennakkointiin:

“Olisi hyvä käyttää aikaa siihen, että arvioidaan lähtötilanne mahdollisimman monipuolisesti ja sen mukaisesti palvelut. Parasta eli irti etuusviidakosta olisi se, että tavoitteena olisi riittävän toimeentulon tarjoava palkkatyö, osa- tai kokoaikainen tai yrittäjyys. Työikä on kuitenkin vielä 25 vuotta jäljellä. Työttömien terveystarkastusta voisi myös käyttää ns. työkyvön toteamiseen eli voi todentaa itselleen sekä työnantajalle työkyvön työnhakutilanteessa. Todennäköisesti ohjataan liian myöhäisessä vaiheessa palveluun. Helposti menee ns. 500 päivää ansiosidonnaista ilman palveluja. Pelkät keskustelut eivät riitä palveluna. Esim. kouluttautumaan ja työttömien terveystarkastukseen olisi hyvä ohjata jo työttömyyden varhaisemmassa vaiheessa. Tämän asiakkaan (vakuutusetuudella) kohdalla menee ilman palveluja, ikuinen toimeentuloasiakas.”(F11).

Omana haasteenaan nousivat tiettyjen asiakkaiden tavoittaminen, esimerkiksi NEET-nuorten kohdalla:

”Nuorten saaminen palvelujen piiriin. Usein jäävät tyhjän päälle yksin, tavoittamattomiksi. Peruskoulusta päästyä tai 18 v. on liikaa oman onnensa ja vastuun varassa, kaikilla ei ole tukiverkosta. Jokin vahva keino, velvoittavuus tms., että saadaan kukin eteenpäin ja nuori saa tarvitsemansa palvelut.” (F12).

Etulinjassa kaivattiin ennen kaikkea kykyä vastata oikea-aikaisesti asiakkaan moninaiisiin tarpeisiin. Tämä edellyttää yksilökohtaista työskentelyä ja siten henkilöstöresurssien lisäämistä, sillä palveluita tulee räätälöidä ja asiakasta tulee pystyä motivoimaan. Sen lisäksi oleellista on, että etulinjan työntekijöillä on aikaa ja kykyä tunnistaa asiakkaan aiempi osaaminen ja selvittää työkykyyn vaikuttavien asioita. Soveltuvia palveluja ei aina ole tarjolla tai niitä liian vähän suhteessa tarvitsijoihin:

”Etuus- ja palvelupolulla vallitsee asiakkaan oikeuksien ja velvollisuuksien epätasapaino.” (F11).

Asiakastyössä ongelmalliseksi koettiin myös asiakkaiden sitoutuminen palveluihin ja tilanteet, joissa asiakas ei noudata palvelusuunnitelmaa tai ei osallistu palveluihin. Tämä huomio korostui nuorten kohdalla. Asiakas ei välttämättä sitoudu ja kiinnity polulleen, vaikka palveluita olisi olemassa. Osallistumisen nähtiin vaativan omaa motivaatiota eikä järjestelmä pysty estämään väärinkäyttöä kaikissa kohdin:

”Suurin ongelmakohta on juuri tämä toimeentulotukiasia. Eli A:n pitäisi osallistua TE-toimiston/kuntakokeilun järjestämään velvoittavaan tapaamiseen, mutta hän ei tule tapaamiseen, jolloin työnhaku katkeaa. Hän voi kuitenkin vaikka seuraavana päivänä käynnistää työhaun uudelleen, jolloin taas varataan velvoittava aika TE-toimistoon/kuntakokeiluun. Jolloin hän ei taaskaan tule ja työnhaku katkeaa. Ja tämä kierre voi jatkua aika lailla loputtomasti eikä A:ta oikeasti tavoiteta. Hän saa toimeentulotukea niin kauan kunnes on työnhaku voimassa. Perusosaa toki laskeetaan toimeentulotuessa.” (F15).

Lisäksi tietotekniikkaan ja tietoturvaan liittyvät haasteet noteerattiin laajasti Suomen aineistossa. Ongelmia aiheuttivat sekä tietojärjestelmien käytön vaatima aika, mutta myös kyvyttömyys käyttää niitä. Tietosuojalaki nousi useammassa keskustelussa. Sen nähtiin hankaloittavan eritoten organisaatioiden välistä yhteistyötä (ks. teema 3 alla), mutta myös etulinjan työtä. Tietosuojalainsäädäntö nähtiin vaikeuttavan joissain kohdin asiakkaan auttamista ja estävän pahimmillaan asiakkaan etenemistä vaikuttavasti ja sujuvasti palvelupolullaan. Toisaalta etulinjassa nähtiin tietotekniikassa olevan mahdollisuuksia parantaa työskentelyä tulevaisuudessa ja osallistaa asiakasta myös paremmin oman palveluprosessiinsa:

”Ei osata vielä hyödyntää eri teknisiä keinoja saada asiakkaan osallisuutta mukaan palveluprosessiin. Eli ei ole palveluprosessia tukevaa teknistä järjestelmää, jossa tätä verkko/verkkototyöskentelyä voitaisiin tehdä asiakkaan parhaaksi. Asiakas voisi osallistua, kun keinoja olisi, niin enemmän itse, arvioida omaa tilannettaan, saada näkyviin palveluissa syntyvää palautetietoa, seurata omaa etenemistään eri etuuksien vaikutusta toisiinsa jne. Tätä tietoa voisi myös asiakkaan omatyöntekijä käyttää yhdessä asiakkaan kanssa. Nyt tieto on hajallaan eri järjestelmissä, sitä ei näe asiakkaan asioita eri hoitavat tahot (voisi olla heijastetietoja käytettävissä enemmän) eikä järjestelmät tue asiakkaan omaa osallisuutta hänen polkunsa edistämiseksi.” (F11)

4.3.2.1 Vertailu muihin maihin

Alankomaissa etulinjassa havaittiin samoja haasteita kuin Suomessa. Suurin haaste Alankomaissa nähtiin olevan asiakastyön tiukat taloudelliset reunaehdot ja huonot kannustimet moniongelmaisen asiakkaan palveluihin. Alankomaiden aktivointipolitiikan tavoite voidaan kiteyttää yksipolkuinen tienä työmarkkinoille. Kuitenkin etulinjan työssä keskitytään etuuksien ja palveluiden yhteensovittamiseen niin, että palvelun tavoitteena on vakauttaminen, ei niinkään työmarkkinapolitiikan toteuttaminen lähtökohtaisesti:

”Keskitymme aktivointiin, emme työmarkkinoille osallistumiseen.” (NL1).

Etulinjan tavoite on siis laajempi kuin pelkkä työllistyminen ja sisältää myös sosiaalisen osallistumisen ja jossain tapauksissa myös suojatyön, vaikka tämä toiminta on tarkoituksella poistettu ja tämän ryhmän aktivointi on sisällytetty osallisuuslakiin vuonna 2015. Vaikka osallisuuslaki nimensä mukaisesti pyrkii osallisuuteen, on se vahvasti politiikan tasolla yhdistetty työmarkkinoihin. Tätä työ ensin -ajatusta kritisoitiin kaikissa haastatteluissamme:

”Werk eerst eli työ ensin, se on poissulkeva mekanismi.” (NL1).

Alankomaiden aineistosta nousee esiin selkeä käsitys, ettei työ ensin -malli käytännössä toimi kaikille. Yhdessä Hollannin haastattelusta eräässä suurussa kaupungissa kerrottiin, että heillä on tällä hetkellä (2021) n. 35 000 henkilöä kunnan osallistumisetuudella, joista 25 000 ei tule pystymään osallistumaan avoimille työmarkkinoille. Samoissa luvuissa oli myös toinen iso kaupunki tutkimuksessamme:

”Meillä on noin 40 000 asiakastiedostoa. Yksinkertaistettuna, 10 000 on melko suora työvoimapotentiaali. 10 000:lla vielä paljon puuhasteltavaa, mutta eteneminen on melko suoraviivaista. Voi käyttää kaikkia uudelleenintegroittoimenpiteitä, usein yhdessä muiden kanssa. He pääsevät lopulta töihin, en tiedä? Loput 20 000 kanssa on hyvin kyseenalaista, toimiiko aktivointi koskaan ja kuinka paljon siihen kannattaa sijoittaa” (NL3).

Kunnissa tälle viimeiselle ryhmälle suunnataankin sosiaalisesti aktivoivaa toimintaa, sillä tarkoituksella, että se saa ihmiset liikkeelle:

”Vapaaehtoistyötä, valmennusta, rakenteen tuomista elämäsi. Ihannetapauksessa on tietysti aina seuraava askel työhön, mutta on myös hyväksyttävä, että heidän joukossaan on suuri joukko, jotka eivät koskaan ota sitä askelta... Jokainen ihminen on sijoittamisen arvoinen. Mutta se rajoittaa julkisia resursseja. Voitko kysyä, kuinka paljon tuottoa saat tästä sijoituksesta?” (NL3).

Ongelmana on, että nykyiset taloudelliset kannustimet, jotka ovat suorassa yhteydessä siirtymiin pois etuusjärjestelmästä, eivät kannusta kuntia sijoittamaan niiden ihmisten aktivointiin, jotka ovat jo kaukana työmarkkinoilta. Osa heistä saattaa pystyä työllistymään niin sanottuihin suojatyöpaikkoihin. Osallisuuslain myötä juuri tämän segmentin siirto niin sanottujen ”normaalien” pitkäaikaistyöttömien pariin oli kaikkein kritisoiduin osa uutta lainsäädäntöä (ks. Myös SCP 2019 lain kriittinen arviointi):

”Osallistumislain takana on vain halpamainen säästötoimi. Ja sanottiin vain, että kaikki osallistuvat. Rahat ovat siis menneet ja sen myötä suojatyön malli ei enää kestänyt.” (NL3).

Kuntien aktiivisen lobbauksen jälkeen vuonna 2021 valtion budjettiin on jälleen merkitty lisärahaa korvamerkittynä suojatyöpaikkoihin (ns. Afspraakbanen).

Resurssipula kunnissa oli myös suorassa yhteydessä osallisuuslain yhteydessä tehtyihin isoihin budjettileikkauksiin. Alankomaissa kunnat ovat hyvin autonomisia, jonka takia valtionrahoitus jaetaan suhteessa kunnan sosioekonomisiin tunnuslukuihin. Autonomian takia kunnat voivat myös pitkälti itse päättää, miten osallisuuslakia toimeenpannaan. esimerkiksi kuinka vastikkeellista etuuden myöntäminen on ja kuinka sanktioita annetaan, mutta myös siltä osin kuinka usein asiakkaat tapaavat omatyön tekijänsä. Haastatteluisia korostettiin, että kunnat ovat palveluissaan hyvin riippuvaisia resursseistaan. Alankomaiden sisällä on myös sekä niin sanottuja rikkaita ja köyhiä kuntia, joilla on hyvin erilainen tilanne aktiivoinnin järjestämiseen. Kuntia kuitenkin yhdistää se, että aktiivointia kohdennetaan taloudellisten tehokkuuskannustimien takia lähtökohtaisesti heihin, joilla on parhaat työllistymismahdollisuudet.

Etulinjasta kerrottiin, että resurssit kohdistettiin tietyille asiakasryhmille: intensiivisempää tukea annettiin nuorille, tämän jälkeen pitkäaikaistyöttömille, kun taas työttömyysvakuutuksella olevan oletettiin suoriutuvan pitkälti itseksään digitaalisten apujen lisäksi. Käytännössä siis he, jotka itse selviytyivät tai joiden paluu työmarkkinoille oli vaikeaa, jäivät usein resurssien keskittämisen takia vähemmälle tuelle. Suurin panostus tehdään nuorisotyöttömyyteen ja sen estoon:

”Meidän pitää estää nuoria jättämästä koulua kesken, jotteivat he jää ilman tutkintotodistusta. He kuuluvat kunnan koulutusosaston piiriin, eivät siis työpalveluosastolle. He tuntevat kaikki alueemme 15 000 nuorta. He tietävät, että näistä 15 000:sta noin 500 on haavoittuvassa asemassa ja heitä seurataan. Tuntemme kaikki nuoremme. Se on erikoista, mutta tiedämme jokaisen keitä he ovat. Tiedämme, missä he ovat, ja jatkamme heidän seurantaansa kolmen vuoden ajan.” (NL2).

Alankomaissa haasteena nostettiin esiin myös asiakkaiden motivaation puute ja kommunikaatio ja kieliongelmat. Näistä puhuttiin harvoin sitoutumisongelmana, oikeastaan päinvastoin:

”Yleensä motivaatio-ongelma ei ole se, etteivät ihmiset halua, mutta koska ihmiset eivät pysty haluamaan, sillä muut asiat (esim. velat, perheongelmat) kuluttavat niin paljon energiaa.” (NL2).

Alankomaiden kaikista haastatteluista nousi esille, että useasti pitkäaikaistyöttömät kiersivät moniongelmaisuuksien kumulatiivista kehää: heikommat lähtökohdat, ei digikykyä, ei kykyä hallinnolliseen byrokraatiaan, rajoittunut sosiaalinen verkosto, ei mahdollisuutta yrittäjyyteenn. Nämä seikat johtavat käytännön esteisiin työllistymisen kannalta, kuten esimerkiksi puutteelliseen ymmärrykseen järjestelmistä ja lastenhoidon puutteeseen. Tämä aiheuttaa perspektiivin katoamisen, laskee motivaatiota ja niin sanottua ”kykyä kyetä”, josta Alankomaissa paljon puhutaan. Pitkittyneen työttömyyden nähtiin kasvattavan myös asiakkaan kokemaa toksista stressiä.

Kaikki tämä vie asiakasta *”jatkuvaan työttömyyden kehään (NL1)”*. Haastattelujen mukaan suojatyo (nykyisin afspraakbanen) tai sosiaalinen integraatio ovat yrityksiä katkaista asiakaiden työttömyyden kehä ja antaa osallisuuden kokemuksia turvallisessa ympäristössä. Etulinjassa huomioitiin etenkin heidän kohdallaan, että etulinjassa pitää pystyä käyttämään harkintaa. Onneksi Osallisuuslaista löytyy kuitenkin sellainen kohta:

”Meillä on artikla osallistumislaissa. Jos tämä laki ei ajaa tarkoitusta, voi siitä poiketa. Ja se on todellakin kaunein artikla...Mutta sinun on jo selitettävä se kunnan sisällä.” (NL2).

Laajemmassa kuvassa yksi artikla ei tietenkään muuta laissa asetettua suuntaa, mutta se antaa etulinjassa mahdollisuuden poiketa yhdenvertaisuudesta tilanteen niin vaatiessa.

Alankomaissa on eurooppalaisittainkin vahva vastikkeellinen etuusjärjestelmä ja osallistumista tulevat myös kovat sanktiot: enintään 100 prosentin etuuden pidätys, 1–3 kuukauden ajan. Vastikkeellisuuden painotus vaihteli myös eri haastatteluissa eri kaupungeissa, mutta kaikkia haastateltavia yhdisti ymmärrys pitkäaikaistyöttömien haasteista ja halu löytää juurisyyt pitkäaikaistyöttömyyteen ja purkaa näitä esteitä:

”Käytännössä olemme huomanneet, että tiukat sanktiot ei ole järkevää tälle ryhmälle, koska se tarkoittaa sitä, että jos aiot sanktioida tai sulkea pois tai mitä tahansa, he ovat työpöydälläsi myöhemmin suurempien ongelmien kanssa.” (NL3).

Paljon aktivoinnin onnistumisesta nähtiin riippuvan ammattilaisten työn laadusta ja siitä, että heidän kyvykkyyteensä vaihtelee organisaatiossa:

”Job Coachin työnkuva (omatyöntekijä) voi vaihdella suuresti kunnasta toiseen. Yksi Job Coach, tulee kotiin työtapaamiselle ja pesee asiakkaan kanssa yhdessä astioita keittiössä. Toinen Job Coach, voi soittaa työnantajalle kuukausittain kysyäksään meneekö asiakkaalla hyvin ja joka auttaa työnantajaa hallinnon tekemisessä. Sitten on vaihtoehtoja, jotka voivat vaihdella kuntakohtaisesti.” (NL2).

Haastatteluissa nähtiin, että Alankomaissa omatyöntekijöiden koulutus on alemmalla tasolla kuin esimerkiksi Pohjoismaissa. Toisaalta kuitenkin nähtiin, että omatyöntekijät valikoituvat sen mukaan, että heillä on rohkeutta ajaa asiakkaansa etua, siinäkin tapauksessa, että poliittinen linjaus olisi toinen. Etulinjasta päin katsottuna palvelutuotantoa ei ole tarpeeksi tai ainakaan se ei ole tarpeiden mukaista. Mielenterveyspalveluita ei ole aina riittävästi saatavilla tai ne eivät vastaa tarkoitusta. Mielenterveyspalvelut (esim. GGZn palvelut) nähtiin myös kalliiksi ja siksi niitä keskitettiin lähinnä vaikeille tapauksille, esimerkiksi kodittomille. Velkaongelmissa ja muissa talousosaamista vaativissa asioissa kunnilla nähtiin olevan hyvät käytännöt ja verkostot. Joissain kunnissa esimerkiksi asiakkaan velat siirrettiin kunnan vastuulle, jotta vältyttäisiin velkautumisen eskaloitumista.

Jotain viitteitä tietoturvan haasteista välittyi myös Alankomaiden aineistosta:

”Vakuutusyhtiöt ei halua tarjota asiakkaan lääketieteellisiä tietoja. Joten soitanne toisillemme ja selvitämme mitä tapahtuu...Yksityisyytlainsäädäntö on tässä suhteessa erittäin rajoittava. Ihmisten keskuudessa on myös joskus pelko, että tämä tietosuojalaki on. Vuoden 2018 jälkeen sitä on tiukennettu.. Ja meillä on kunnassa tiukka virkamies, joka pitää kaiken silmällä, kun taas -- toisessa kunnassa -- on joku, joka ajattelee kanssasi.” (NL2)

Englannissa päähaasteeksi nousi se, että asiakastyön realiteetit olivat usein eri kuin maan aktivointipolitiikan tavoitteet. Englanti on johtavia työ ensin - mallin kannattajia, ja ns. workfare mallin juuret Euroopassa löytyvät myös sieltä (Lødemel & Trickey 2001). Vaikka jokainen Englannin vinjetti tähtäsi paluuseen avoimille työmarkkinoille, samoin kuin Alankomaissa ja Suomessa, etulinjan työn realiteetit eivät useinkaan kohdanneet politiikan tavoitteita:

“30–50 %:lla hakijoistamme on työkyvyn rajoite siinä vaiheessa, kun he hakevat etuutta. Vain puolet heistä menee terveystarkastukseen. Puolet heistä, eli loput 25 % ihmisistä, ovat ihmisiä, joilla on sairaus, joka vaikuttaa heidän työkykyynsä, mutta ei välttämättä rajoita heidän työskentelyään. Joten on olemassa kaksi erilaista palvelupolkua riippuen siitä, minne leiriin he kuuluvat. Jos he ovat siinä ryhmässä, jotka voivat työskennellä, mutta heillä on sairaus, meillä on ylimääräisiä helpotuksia, voimme esimerkiksi lyhentää heidän odotettavaa työskentelyaikaansa... En usko, että koskaan rajoittaisimme sen nollaan, mutta voimme rajoittaa sen 16 tai 20 tuntiin tai jotain vastaavaa riippuen heidän tilanteestaan.” (UK1).

Ratkaisuna etulinjassa voitiin purkaa asiakkaiden velvollisuuksia tai heitä voitiin ohjata työllisyyttä edistäviin toimiin, jotka muistuttivat enemmän kuntoutuspolun toimia kuin työllisyyspolun toimia:

“Esimerkiksi jos jollakulla on lyhytaikainen sairaus -- tai jos jollakulla on pieni terveyshaitta... kunnes heillä on virallinen työkykyarviointi, he ovat matkalla työllisyyteen ja mutta voimme silti pyytää heitä työnhakuun. Suurin osa tällä matkalla olevista ei kelpaa työnhakuun, joten silloin pyytäisimme heitä tekemään toimia, jotka edistävät heidän työhönsä valmistautumista... Kyse on siitä, että pysyt lähellä työmarkkinoita, pidät itsesi mahdollisimman valmiina työhön.” (UK1)

Etulinjan työssä ammattilaiset käyttivät harkintaa, sovelsivat lain velvoitteita ja tarvittaessa työskentelivät lain ympärillä:

“Jotkut ihmiset ovat olleet pitkään sairaita. He eivät voi kuvitella, mitä he tekisivät. Itse asiassa heitä kohdellaan hyvin eri tavalla. Heillä on oma työntekijä, he näkevät edelleen säännöllisesti, vain eivät yleensä ole mukana työnhakutoiminnassa. Se on enemmän työhön valmistautumista, jotta jos he saavat hoitoa tai kunto paranee, he voivat siirtyä takaisin työnhakualueelle.” (UK1).

Toinen mahdollisuus, joka etulinjassa mainittiin, oli suojella asiakkaita myös työmarkkinoilla:

“Toinen kunnollinen asia, jonka voimme toteuttaa, on heidän etsimänsä työ. Jos tulet meille ja sanott että sinulla on sairaus, esimerkiksi että minulla on hengitysvaikeuksia, emmevälttämättä lähettäisi sinua minnekään, missä on pölyinen ympäristö tai puhdistusaineita tai jotain, sillä tavalla, mikä pahentaisi tilaasi.” (UK1).

Etulinjassa toivottiin myös mahdollisuutta tukea pitempiaikaisesti asiakkaita, jotka ovat jo saaneet kosketuksen työmarkkinoihin. Esimerkiksi osa-aikatyö nähtiin hyvänä mahdollisuutena päästä työllistymisen syrjään, mutta niissä työskenteleviä olisi haluttu etulinjasta

kannustaa esimerkiksi tukemalla heitä valmennuspalveluilla. Tätä kautta voidaan tukea asiakkaiden kestävämpää työllistymistä esimerkiksi auttamalla heitä saamaan enemmän työtunteja tai ”parempilaatuinen” työpaikkaan. Nykyresursseilla tämä ei kuitenkaan ollut aina mahdollista:

”Kevyessä kosketuksessa” pidät silti yhteyttä omatyöntekijään, mutta sinulla ei ole sitä välttämätöntä vaatimusta, että tapaavat meidät kahden viikon tai viikon välein. Haluamme kuitenkin edistää jotain, jota kutsutaan työssä etenemiseksi. Emme ole tehneet tätä paljon viime aikoina, käytettävissä olevien resurssien vuoksi. Mutta käytäntö on, että näihin henkilöihin otetaan yhteyttä ja heille edistetään työntekijän tukea. Haluamme siis auttaa ihmisiä saamaan enemmän tai parempaa työtä niin, että heille maksetaan enemmän siitä, mitä he tekevät, jotta he voivat saavuttaa sen tason, jossa he eivät enää ole riippuvaisia etuuksista.” (UK1).

On selvää, että omatyöntekijöiden profession kohdistuu paljon vaatimuksia ja odotuksia. Haastatelluissa myönnettiin, että paljon riippuu omatyöntekijän harkinnasta, mutta myös kyvykkyydestä ja kompetenssista:

”Joten se on oman työntekijän harkinnan varassa. Monet työntekijöistämme, en missään nimessä sanoisi, että kaikki, mutta varmasti monet ovat hyvin myötätuntoisia ihmisiä kohtaan.” (UK1).

Profession liittyä myös suuri vastuu:

”Työvoimakeskuksen henkilökunta on tietoinen C:n kohtaamista ulkoisista tekijöistä, ja heillä tulee olla hyvä tuntemus paikallisista työmarkkinoista. Universal Credit -työllisyyspolitiikka keskittyy siihen, että hakijat työskentelevät oman työllistettävyytensä eteen joko parantamalla taitojaan, muuttamalla henkilökohtaisia asenteita, hakemalla töitä tai siirtämällä heidät toiselle alalle.” (UK2)

Ammattilaisille politiikan linja ja sen edelleen kiristymistä tuottavat uudistukset tuovat painetta ohjata työmarkkinoille:

”Teemme uudistusta ammattilaisten oppimisessa ja keskitymme siihen, miten käymme asiakaskeskusteluja, miten rakennamme valmennuskeskustelun... On suuri sysäys kohti kaikenlaista ohjaamista. Ja tietysti sen puolella on tarkasteltava myös lähemmin sanktioiden soveltamista ja sen varmistamista, että ihmiset... Pakotteiden tarkoitus on saada ihmiset toimimaan oikealla tavalla. Ne eivät ole olemassa rankaisemaan ihmisiä, emme yritä saada ihmiset menettämään rahaa, säästämään rahaa tai mitään sellaista. Ne ovat kirjaimellisesti olemassa vaatimustenmukaisuuden viitekehystenä. Ehdollisuus on siis asetettu. Ihmiset tietävät, että heidän on tehtävä se.” (UK1).

Lisäksi nähtiin, että:

“Nousevan ehdollisuuden myötä haluamme varmistaa, että henkilökuntamme ymmärtää täysin, mitä heidän pitäisi tehdä ja miten asiat pitäisi tehdä, jotta ihmisiä ei vahingossa rangaista väärin tai muuta vastaavaa...Joten kaikki saavat selkeä viestin siitä, mitä odotetaan, miten se tehdään..” (UK1)

Tämä keskustelu liittyi Britanniassa uuteen velvoitteita lisäävään Way to Work -kampanjaan (ks. keskustelu tästä tämän luvun johtopäätöksissä). Haastatellun mukaan: ”

“Tulet kuulemaan keskusteluja siitä (Way to Work kampanjasta) muutamana seuraavan kuukauden aikana... Ei siis ole kyse siitä, että me painostamme pakotteita, emme lisää pakotteita, emme muuta pakotteita, vaan selvennämme, mitä tämä kaikki tarkoittaa henkilöstölle, jotta kaikki tietävät, mitä pitäisi tapahtua ja mitä ei pitäisi tapahtua.” (UK1).

Lisääntyvän vastikkeellisuuden takia, mutta myös yleisenä etulinjan työn haasteena, Englannissa nostettiin esiin sitoutuminen palveluprosessiin yhdeksi päähaasteista. Palveluiden nähtiin etulinjassa riippuvan pitkälti asiakkaan motivaatiosta ja sitoutumisesta. Etenkin maahanmuuttajataustaisen D-vinjetin tapauksessa, asiakkaiden kielitaidon puutteen takia koettiin vaikeaksi saada kokonaiskuva maahanmuuttajien aikaisemmista taidoista ja tarpeista. Tämän takia ja myös muiden moniongelmallisten asiakasryhmien kohdalla työ nähtiin haasteellisenä ja vähäresurssoituna.

Tanskan haastatteluissa nousi päällimmäisenä haasteena järjestelmän monimutkaisuus ja sen tuomat professioiden haasteet:

“Mielestäni yksi päätehtävistämme on myös ohjata työttömiä tässä järjestelmässä. Minun on vaikea ymmärtää kaikkia lakeja, koska työskentelen vain yhden alueen sisällä. Joten miten työtön henkilö, joka ei ole koskaan ollut yhteydessä järjestelmään, voi ymmärtää? (DK1)

Oman työntekijän ja Job centerin tehtävä olikin ohjata asiakkaita monimutkaisen järjestelmän sisällä

“Voit sanoa, että se (Job center) on paikka, jossa heidän on tavattava saadakseen rahaa... Joskus se on ainoa paikka, jossa he ovat yhteydessä kuntaan. Meillä on oltava jonkinlainen yleiskuva siitä, kuinka koko järjestelmä toimii, jotta voimme auttaa heitä, että voit saada apua.... Joten meille on varsin tärkeää tuntea ja ohjata heidät järjestelmän läpi.” (DK1).

Tanskassa Job centerit ovat vastuussa palveluista; ne tarjoavat palveluja osin itse ja osin ostamalla palveluja muualta (yritykset, kolmas sektori) (DK1). Vaikka vinjeteissä korostetaan asiakkaan tarpeista nousevaa palvelupyrkimystä sekä Job centerien vakiintunutta roolia, myös Tanskassa resurssipula nousi haasteeksi haastattelussa joka määrittää palvelutoimintaa:

”Meillä on vain rajallinen määrä rahaa, jota voimme käyttää koulutukseen, koska jos on etuja, meidän on maksettava niistä summa esimerkiksi koulutuksen suorittamiseksi... Mutta tietysti ajan ongelma on aina. Onko työpaikalla yksinkertaisesti tarpeeksi aikaa esim. näihin tapaamisiin, jos henkilö on yhteydessä johonkin hoitoon?” (DK1).

Myös jatkuvan osallisuuden vaade nähtiin haasteelliseksi asiakkaille ja paljon etulinjan resursseja meni sen takia myös asiakkaiden motivointiin. Tämä oli erityisen haasteellista niiden asiakkaiden kohdalla, jotka olivat kaukana työmarkkinoista eivätkä olleet niin sanotusti helposti työllistettäviä. Tämän ryhmän nähtiin olevan suuri Tanskassa:

”No, voit katsoa yhteiskunnan näkökulmaa, jossa meillä on suuri työvoima, joka on työskennellyt tehtaissa, ja niitä ihmisiä ei ole koulutettu tämän päivän työn vaatimuksiin. Voit sanoa, että se on ongelma. Lisäksi ihmiset ovat työskennelleet kalastuksen parissa ja pitävät siitä, miten asiat muuttuvat yhteiskunnassa. Meillä on paljon ihmisiä, joilla ei ole taitoja mennä työelämään sellaisenaan... Ja sitten se tosiasia, että emme voi antaa kaikille näille ihmisille uutta ilmaista koulutusta toiselle alueelle, meidän on yritettävä selvittää, kuinka he voivat sopeutua yhteiskuntaan sellaisena kuin se on. Mutta jos kyseessä on henkilö, joka on työskennellyt tehtaalla viimeiset 30 vuotta, mitkä ovat hänen terveysongelmansa?...Joten et voi vain laittaa heitä keittitöön 37 tunniksi viikossa. Heidän kehonsa ei kestä sitä loppuelämänsä ajan. Joten ajattelen yhteiskunnan näkökulmasta tietysti, että tarvitsemme enemmän rahaa yrittääksemme auttaa näitä ihmisiä.” (DK 1).

Tanskan malli perustuu säännölliseen yhteyteen omatyöntekijän ja asiakkaan välillä. Sitä kautta pyritään aikaiseen interventioon ja auttamaan asiakasta eteenpäin. Haastatteluiden mukaan Job Centreissä pidettiin kolmen kuukauden aikaikkunaa merkityksellisenä: lähtökohtaisesti tällöin asiakkaan tulee hakea kahta työtä viikossa ja olla yhteydessä Job Centreen sopimuksen mukaan. Jos asiakas ei työllisty kolmessa kuukaudessa kokopäiväiseen työhön, aletaan hänen kanssaan rakentamaan pitkäkestoisempaa palvelupolkua, jolla pyritään purkamaan työllistymisen tai koulutuksen esteitä.

Jos työllistymiseen liittyy laajempia sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia, palvelun kesto kasvaa kuukausista vuosiin. Tässä tilanteessa kerrottiin, että työnhakuvelvollisuuksia mahdollisesti puretaan, mutta työttömän tilannetta selvitetään moniammatillisessa tiimissä

ja säännöllisissä tapaamisissa 6–8 viikon välein. Lisäksi kerrottiin, että jos työtön on osa-työkykyinen, hänet ohjataan mahdollisesti flex job -polulle, jossa työllistytään osa-aikaisesti ja etuudella korvataan toteutumaton palkkatulo. Flex job -polulla voidaan myös maksaa erillistä toimintatukea, joka nostaa työttömän etuuksien tasoa. Kuitenkin myös Tanskan järjestelmää kritisoitiin siitä, että aktivointia johdetaan hyvin vahvasti julkisen talouden (New Public Management) mittarein. Esimerkiksi tapaamisia saatetaan toteuttaa vain sen takia, että Job Centerit saatetaan sakottaa, jos tarvittava määrä asiakastapaamisia ei toteudu.

Job Centerin sisällä on myös toimintaa, joka toteutuu sosiaalipalvelulain alla ja joka tällöin korostaa sosiaalisia integraatio- ja tukitoimia työttömän elinympäristössä:

“Se voi olla henkilö, joka tulee kotiisi ja auttaa sinua perusasioissa, jos se on haaste elämässäsi. Ehkä et ole kovin hyvä nousemaan aamulla... Ehkä et ole hyvä varmistamaan, että sinulla on lounas mukana, mikä on normaalia. Mutta joillekin näistä ihmisistä se ei ole niin yksinkertaista. Voi olla, että taloutesi ei ole kunnossa ja saat paljon maksumuistutuksia, etkä pysty järjestämään niitä. Ja koska sinulla ei ole asioita selvitetty elämässäsi, sinulla ei ole henkistä kykyä keskittyä irti pääsemiseen, työn saamiseen ja kaikkeen muuhun.” (DK2)

Tämän takia tavoitteena nähtiin viimesijaisen turvan kohdalla myös sosiaalinen integraatio. Tanskan aineistosta nousivat tässä kohdin hyvin poikkeuksellisiakin palveluja, joilla pyritään henkilön voimavarojen ja hyvinvoinnin edistämiseen. Yksi haastatelluista kertoi esimerkiksi mindfulness -valmennuksesta tässä kohderyhmässä. Tanskassa työllisyys kuului kuitenkin osaksi hyvinvoinnin parantamista:

“Sillä olisi vaikutusta, ja aloittaisimme siitä, voisimmeko löytää töitä. Uskomme, että jokaisen, joka voi tehdä työtä, tulee työskennellä, ei rangaistakseen heitä, mutta näemme, että työskentely tuo arvoa heidän elämäänsä. Ja emme halua, että jäädään eläkkeelle liian aikaisin, jos voimme välttää sen tai antaa heille vähemmän tunteja. Aloittaisimme siis sieltä... voisimmeko saada hänet työhön. Ja jos ei, on suunnitelma B.” (DK2).

Eräissä haastattelussa ongelmaksi nostettiin, että koska kaikki aktivointi tapahtuu Job Centereitten kautta, kaikissa toimissa kuitenkin dominoivat työllisyyspolitiikan tavoitteet. Sitä kautta sosiaalisen integraation toimet jäivät usein toissijaisiksi työllisyystoimille. Toisaalta toisessa haastattelussa, koettiin ettei työllisyystavoitteet ole tarpeeksi esillä alusta lähtien:

”Uskon, että meillä on laaja valikoima mahdollisuuksia...Mielestäni meidän pitää olla alusta alkaen entistä enemmän työmarkkinasuuntatuneita, ehkä keskittyä alussa vähemmän elämänhallintaa tukevaan toimintaan, [tai] tehdä se enemmän rinnakkaisemmalla tavalla...Luulen, että joskus kaipaamme vauhtia, koska odotamme vähän liian kauan, ehkä siksi, että säälimme henkilöä, tai ehkä ajattelemme, että hänen on ensin opittava paljon asioita, mutta luulen, että voit tehdä näitä rinnakkain.” (DK2).

Haastatteluissa haasteeksi nousi myös eri sektorien palvelupolkujen irrallisuus, jossa nähtiin tarvetta parannukselle. Ratkaisuksi tähän Tanskassa ollaan parhaillaan toteuttamassa lainsäädännön muutosta, jonka myötä moniongelmaisille asiakkaille tulisi vain yksi omatyöntekijä, joka pystyisi auttamaan eri sektorien välisissä ongelmissa. Tätä kautta apua saataisiin tehokkaasti räätälöityä asiakkaan tarpeisiin. Tanskan haastatteluissa puhuttiin myös ainoana Alankomaiden lisäksi jälkihoidosta, mutta laajemmin kuin Alankomaissa:

”Olet osa työvoimatoimistoa, kunnes et saa meiltä enää rahaa. Mutta autamme jälkikäteen, varsinkin jos aloitat työt, yritämme ja tarjoamme sinulle, että voit ottaa yhteyttä ja saada mentorin esimerkiksi seuraavan kolmen kuukauden ajan auttaaksesi sinua tässä siirtymisessä. Mutta myös kun yrität, varsinkin koulutuksen kanssa, teemme sen jopa kuuden kuukauden kuluttua. Joten varmistamme, että voit jatkaa ja seurata suunnitelmaa.” (DK1).

Ruotsissa resurssipula näkyi tutkimuksessa siinä, että palveluita voitiin kyllä tähdentää asiakkaan tarpeisiin, mutta niiden saatavuus riippui käytettävissä olevista resursseista. Oikean diagnoosin jälkeen, asiakkaita voitiin ohjata palveluihin, jotka veivät heitä eteenpäin. Samoin kuin muualla, suurimmat ponnistukset tehtiin muille kuin työttömyysvakuutuksella oleville. Mutta joissain tapauksissa myös heille

”Mikäli koemme, että B:llä on potentiaalia palata työmarkkinoille ja B:n omalla paikakunnalla olisi tähän varattuna budjettiosuutta – Silloin voisin ajatella, että olisimme motivoituneita käyttämään näitä raskaita ja kalliita palveluita B:n tilanteen edistämiseen. – Nämä koulutukset [yrkesutbildningar] ja työmarkkinakoulutukset [arbetsmarknadsutbildningar] ovat kalliita vaihtoehtoja.” (SE1)

Ruotsissa etulinjan suurimpana haasteena nähtiin monitoimijakentässä toimiminen ja siinä asiakkaan oikea ohjautuvuus. Oikean diagnoosin ja oikean vastuutoimijan merkitys nousi tässä avaimena palvelupolun onnistumiseen. Esimerkkinä tästä haastattelussa nostettiin esiin tilanne, jossa henkilöllä ei ole esittää sopivaa todistusta työkykyyn vaikuttavasta vammasta tai sairaudesta, joka rajoittaa hänen mahdollisuuksiaan ottaa työtä vastaan ja voi aiheuttaa väliinputoamista eri palveluista ja heikkoon asemaan päätymistä:

”Tämä on meille hyvin tyypillinen ongelma, etenkin mitä tulee meidän [Arbetsförmedlingen] sekä kassan [Försäkringskassan] yhteistyöhön. Henkilö voi kertoa meille, että hänellä on jokin työhön liittyvä este, muttei pysty esittämään meille tai kassalle kelpavaa todistusta asiasta. Tällöin voimme joko tarjota hänelle peruspalveluitamme tai pyrkiä räätälöimään näitä palveluita B:n tilanteeseen paremmin sopivaksi. -- Mikäli B ei ottaisi mitään työtä vastaan esteiden takia, ongelmia tulisi, en oikein tiedä mitä meidän silloin tulisi tehdä. Luultavasti ilmoittaisimme kassalle [A-kassa], että tämä henkilö ei tällä hetkellä sovellu avoimille työmarkkinoille, jolloin he ottaisivat asian vastuulle. -- Jos B ei täytä kassan vaatimuksia, voivat myös työttömyysetuudet päättyä -- tällöin kassan tulisi selvittää mahdollisuus sairauspäivärahaan [sjukpenning] ja jos tämä ei onnistu, kunta ottaa vastuun -- On myös hyvin mahdollista, että tällaisessa tilanteessa henkilö joutuisi heikkoon asemaan, jos hän ei saisi apua meiltä tai kassalta ja joutuisi hakemaan viimesijaista tukea [försörjningstöd]. -- sitä, kuinka voisimme estää tämänkaltaiset väliinpuotoamiset meidän ja kassan [Försäkringskassan] välillä, emme ole vielä ratkaisseet kokonaan.” (SE2).

Myös etuuksien hakemisessa ja asiassa tiedottamisessa nostettiin esiin ongelmia ja ammattilaisten apu yli vastualueiden ja etuuksien tunteminen näyttötyy asiakkaan kanalta merkityksellisenä:

”Asiakkaan tulisi aina tehdä hakemus (Försäkringskassaan) itse. Hakemuksen pitää olla aina juuri sitä kyseistä asiaa koskeva ja vain harvat osaavat täyttää oikean hakemuksen. Usein on niin, että joku ammattilainen, esimerkiksi kunnan tai Arbetsförmedlingenin työntekijä, on se, joka kehottaa asiakasta hakemaan jotakin tiettyä etuutta Försäkringskassasta.” (SE1).

Myös Ruotsissa pitkäaikaistyöttömien asiakkaiden (C-vinjetit) tilanteiden monimutkaisuus ja ongelmien kerroksellisuus toivat haasteita etulinjan työhön, kun työntekijät yrittivät selvittää, mistä työllistymisen vaikeudet todella johtuvat:

”Tämä henkilö on siis työskennellyt aiemmin elämässään, hän puhuu kieltä ja niin edelleen – hän voisi hyötyä jonkinlaisesta lisäkoulutuksesta. Me emme kuitenkaan tiedä, mitä työttömyyden taakse todella kätkeytyy, emmekä tiedä (vinjetin perusteella) mikä pitkittyneen työttömyyden syy lopulta on.” (SE3).

Etulinjan työntekijät joutuivat siis käyttämään paljon aikaa työllistymisen esteiden selvittämiseen, jotta vaikuttavat keinot pystyttiin ottamaan käyttöön.

Ongelmalliseksi nähtiin myös osa-aikatyön ja etuuksien sovittaminen yhteen. Ruotsin haastattelussa tuotiin esiin ongelmakohtia osa-aikatyön ja työttömyysetuuden yhdistämisestä ja yksilöiden toimintamahdollisuuksista näissä tilanteissa:

”Jos B työllistyisi edes osa-aikaisesti, se olisi tosi hieno asia. – on kuitenkin olemassa tietty raja siitä, kuinka kauan voit yhdistää osa-aikatyötä työttömyysetuuteen. Henkilön tulee siis lopulta valita, tekeekö hän vähemmän töitä ilman lisätukia vai irtisanoutuuko hän, jotta hän pääsisi pääsee taas työttömyystuen [arbetslöshetersättning] piiriin. -- Ennen jotkut saattoivat tehdä esimerkiksi puolikasta viikkoa ja korvata loput tuella. Työttömyysturvan ei ole tarkoitus toimia tuolla tavalla.” sen takia ”Jotkut valitsevat mieluummin sen, että tekevät osa-aikaista työtä ja tienavat vähemmän, koska silloin heillä ei ole velvoitteita meitä [Arbetsförmedlingen] kohtaan. Tätä tapahtuu, sillä aina ei ole mukavaa olla kirjoilla meillä. He siis valitsevat vapauden lisätulojen sijaan.” (SE2)

4.3.3 Teema 3: Yhteistyön ja koordinaation ongelmat

Suomen aineiston mukaan suurimpana ongelmana olivat moniammatillisen verkoston hajanaisuus ja yhteistyötä haittaavat raja-aidat. Moniammatillista, poikkihallinnollista ja erilaiset sektorirajat ylittävää yhteistyötä asiakkaan palvelupolulla nähtiin tehtävän liian vähän. Toimijoita kentillä on paljon, mutta heidän ei nähty aina keskustelevan tai työskentelevän keskenään, vaikka asiakkaan asiat olisivat sitä edellyttäneet. Etuus- ja palvelukenttää kuvattiin viidakkona, jossa toimii useita eri työntekijää eri tahoilla tai vaihtuvilla kokoonpanoilla. Puuttuvan yhteistyörakenteen takia koettiin, että olemassa olevatkin resurssit ja palvelut eivät ole tehokkaasti käytettävissä.

Sen lisäksi Suomen aineistossa huomioitiin nivelvaihepalvelujen puutteet. Nivelvaiheen käytännöllä tarkoitetaan usein esimerkiksi kahden palvelun päällekkäisyyttä ja samanaikaisuutta ja toimia joissa palveluja ohjataan koordinoitusti. Esimerkiksi NEET-nuoren kohdalla tarvitaan ammatillisen koulutuksen/valmentavan koulutuksen päättyessä heti perään sosiaalipalvelua sekä etuuksien selvittämistä, jos siirrytään esimerkiksi kuntoutustuelta toiselle etuudelle. Parhaimmillaan palvelu, johon siirrytään, on selvillä ennen koulutuksen päättymistä. Tällöin etulinjan ammattilaisten välillä on sovittu selkeä työnjako etuuksien kartoituksesta ja olennaiset tiedot on ns. ”saattaen vaihdettu”, jotta yhteistyö pääsee jouhevasti käyntiin. Ilman nivelvaiheen palveluita, etuus- ja palvelusiirtymiin voi tulla katkoksia. Useammassa vinjetissä korostettiin organisaatioiden välisiä raja-aitoja yhteistyön suurimpana ongelmana.

Asiakastietojen hallinnan nähtiin vaikeuttavan yhteistyötä, sillä asiakastiedot eivät kulje palveluketjussa:

”Raja-aitoja” organisaatioiden välillä luovat mm. erilaiset tiedonhallintajärjestelmät ja se, kuka hallitsee mitäkin tietoa asiakkaasta. Tietosuoja-asetus on entisestään lisännyt raja-aitoja, koska asetusta tulkitaan monissa organisaatioissa todella

tiukasti. Etenkin isommissa kaupungeissa, joissa työntekijöitä ja erilaisia organisaatioita on paljon, myös rajoja on paljon, ja niiden yhteensovittaminen asiakasta tukeväksi systeemiksi on haasteellista. Pienissä kunnissa tämä on paljon joustavampaa.” (F13)

Raja-aitoja aiheuttavat myös organisaatioiden rajatut tehtäväkentät ja eritoten niihin kohdennetut joustamattomat resurssit:

”Esimerkiksi terveystoimi, sosiaalitoimi ja työllisyyspalvelut. Jokainen pitää kiinni omistaan, eikä yhteistä yhdyspintaa ole rakenteena vaan on rajapinta.” (F11) Tietoturva on osa ongelmaa: ”Näkyvät myös lainsäädännössä, tietojen vaihtamisen ja tietosuojan osalta. Oikeasti ei lait mahdollista ammatillista yhteistyötä asiakkaan asiassa vaan palvelusta tulee pompottelua. Tämä johtaa siihen, että kaikilla on itsellään tunne (että) meillä on rajalliset työntekijäresurssit.” (F11)

Lisäksi kaivattiin vahvempaa koordinoitua ja selkeämpää vastuunjakoa:

”Aikuissosiaalityön tulisi olla etulinjassa. Nyt on paljon toimijoita ja on määrittämättä, kuka on viime- tai ensisijaisesti vastuussa, kuka kokoaa toimijat nuoren ympärille. Liikaa ehkä sattumanvaraista.” (F12)

Haasteita nähtiin eritoten nuorten palveluissa, joissa kaivattiin monialaisempaa työskentelyä kuin nyt toteutuva palvelu:

”Myös moniammatillinen työskentely nuoren tilanteen tukemiseksi pitäisi olla vahvaa. Nykyisin tilanteiden selvittelyjä tehdään esim. Kelan ostamana palveluna (akse), mutta selvittelyn tulokset jäävät irrallisiksi muista prosesseista.” (F13)

Monialaisempaa työskentelyä peräänkuulutettiin myös maahanmuuttajille:

”Maahanmuuttajien taustojen erilaisuus tuo haasteita, kulttuurierot suuret, kukin tilanne hyvin erilainen ja vaatisi paneutumista, kielen opetuksen lyhytaikaisuus, kun kotoutumisvaihe on ohi siirtyvät kunnan palvelujen varaan. Monialainen palvelu ei toimi kotoutumisvaiheessa ja ovat nopeasti ongelmiseen kunnan maksulistalla, jolloin aloitetaan taas alusta asioiden selvittäminen. Työllistymispolku voi olla todella pitkä.” (F12)

4.3.3.1 Teema 3: Vertailua muihin maihin

Alankomaissa moniammatillista, poikkihallinnollista ja erilaiset sektorirajat ylittävää yhteistyötä tehdään jonkin verran aineiston mukaan. Haastatteluissa korostettiin myös, että oma työntekijä-käytäntö on siellä jo hyvin vakiintunutta. Samanlaisia rajapintojen ongelmia kuin Suomessa löytyi kuitenkin myös Alankomaista: kunta ei myöskään ole johdonmukainen palveluissaan:

”Minulla on paljon työtovereita, jotka työskentelevät organisaation muissa osissa. Olemme keskustelleet saman asiakkaan kanssa, mutta eri ongelmasta... Ilman yhteistyön integroimista räätälöiminen ei ole mahdollista. Mutta hallinnon (rajat) ja rahoitus ei ole vielä yhteensovitettu, ja siinä toimiva ammattilainen ei silloin myöskään.” (NL1)

Toinen haastateltava totesi, että:

”Ongelmia aiheuttaa joskus eri viranomaisten eriävät mielipiteet esim. asiakkaan integraation polusta, esim. pitäisikö asiakkaan suunnata työllisyys- vai hoivapolulle?” (NL2)

Taustalla ovat samat ongelmat resurssinjakamisesta, asiakastiedon hallinnasta ja koordinaatiosta kuin Suomessakin.

Alankomaissa ongelmia aiheutti myös alueellinen ja valtakunnallinen yhteistyö. Vaikka kunnat ovat vastuussa aktivointipolitiikan toimeenpanosta, toimivat kunnat myös alueellisten työvoima-alueiden kautta. Se on tuonut ongelmia, paikallisesti, alueellisesti mutta joskus myös valtakunnallisesti:

”Keskittäminen osallistumislain yhteydessä on aiheuttanut sen, että vaikka yhteistyö valtakunnallisesti paikallisten kanssa, esim. REGIO UWV:n kanssa, saattaa toimia, niin alueellisesti se ei aina toimi. Tai päinvastoin. Esimerkiksi työvoima-alue (arbeitsregio) odottaa, että asiat järjestetään johdonmukaisesti alueen sisällä. UWV:n aluetoimistot toimivat yhdessä, mutta sitten löytyy muita hallinnon tasoja, jotka estävät yhteistyön... Ministeriö haluaa levittää joitain projekteja, parhaita käytäntöjä, mutta tässä näyttää siltä, että kaupungit ovat erilaisia ja konteksti on erittäin ratkaiseva, toimiiko järjestelmä vai ei.” (NL1).

Toisaalta alueellinen yhteistyö nähtiin vahvuutena, jos se saadaan toimimaan. Alankomaissa tehdään paljon yhteistyötä julkisten ja kaupallisten partnereiden kanssa aktivoinnin järjestämisessä. Esimerkkinä mainittiin koulutusyhteistyö kuntien sisällä yritysten ja oppilaitosten kanssa:

“Hollannin koulujärjestelmä on hyvin pitkälti pätevyityssuuntautunut, eli tavoitteena on luokkahuoneessa istuminen ja tutkintotodistusten hankkiminen. Samalla näemme myös, että nuoria on paljon, joiden, no, on parempi olla istumatta luokassa, vaan ennen kaikkea on opittava asioita käytännön ympäristössä... Ja mitä me kunnat yritämme nyt organisoida paljon enemmän, eli luoda nuorille oppimisympäristön. Se on siis itse asiassa eräänlainen välimuoto, jossa he oppivat asioita hyvin puoliksi suojatussa ympäristössä... Ei siis tutkintoa, vaan yksinkertaisia oppimistaitoja, joiden avulla he kehittävät palkka-arvoaan. Ja mahdollisuuden työskennellä työnantajan palveluksessa. Keskitymme enemmän yhteistyöhön ns. “halukkaiden työnantajien liit-touman” kanssa.” (NL1).

Myös sosiaaliset yrittäjät mainittiin yhteistyöpartnereina:

“Jossain vaiheessa jouduimme tekemään budjettileikkauksia, jouduimme lopetta-maan monia palveluita, mutta myös järjestämään paljon enemmän talon sisällä. Se tehtiin usein yhteistyönä sosiaalisten yrittäjien kanssa. Sosiaalisten yrittäjien välillä on suuria eroja. Jotkut sosiaaliset yrittäjät ovat hyviä, mutta on myös monia, jotka eivät yksinkertaisesti selviä, jos heillä ei ole rakenteellista tukisuhdetta valtion kanssa. Hmm, he eivät siis ole hyviä yrittäjiä. Yritämme nyt selvittää, kuinka ja missä olosuh-teissa on parempi tehdä jotain itse. Yrittäjät sopivat erityisesti pienimuotoisiin asioi-hin.” (NL1)

Uutta voimaa työllistymiseen haetaan myös yhteistyöstä suurten yritysten kanssa:

“Mutta nyt näemme, että työmarkkinoiden työntekijäpulasta johtuen, myös suuret työnantajat aloittavat jo kehittämisen kanssamme. Esimerkiksi, erittäin suuri raken-taja ja rakennusyritys tekee nyt kanssamme yhteistyötä.” (NL1)

Englannissa, Skotlannissa ja Walesissa DWP järjestää Jobcentre Plus -verkoston, joka on organisoitu eri alueille. Vastaaja (UK2) selitti, että nämä työvoimakeskukset työskentele-vät yhdessä sopimusten tarjoajien kanssa, jotka toteuttavat kohdennettuja kansallisia työ-markkinaohjelmia. Mahdollisten palveluntarjoajien on käytävä läpi tarjouskilpailu, ja valin-nat tehdään DWP:n keskustoimiston kautta. Viime vuodet aktivointi on tapahtunut erito-ten erilaisten kohdennettujen työllisyysohjelmien (Restart ja Kickstart) kautta (UK1, UK2).

Englannin tapauksessa yhteistyö nähtiin oleellisena osana Jobcentren sisällä tapahtuvaa toimintaa. Koordinaatio nähtiin olevan vahvasti omatyöntekijän käsissä, joka parhaimmil-laan tapaa asiakasta joka viikko, tuntee tilanteen hyvin ja voi lähettää asiakastaan palvelui-hin ja seurata kehitystä ilman suuria aikaviiveitä. Kuitenkaan järjestelmällistä yhteistyötä Jobcentren ulkopuolelle ei nähty tekevän:

“Yleisesti ottaen Jobcentren palvelujen ja terveys- ja hyvinvointipalvelujen välillä ei ole suoria yhteyksiä. Työvalmentajat voivat tunnistaa terveys- tai hyvinvointitarpeen ja rohkaista työtöntä hakemaan apua paikallisista terveys- tai kolmannen sektorin palveluista. Jobcentrellä voi olla yhteyksiä paikalliseen kolmannen sektorin tarjontaan, joka voi sisältää hyvinvointikursseja, luottamuskursseja ja yhteisökeskuksia. Paikallinen tarjonta voi kuitenkin vaihdella, ja tieto näistä palveluista vaihtelee työvoimakeskuksissa ja työvalmentajilla.” (UK2).

Pyrkimyksenä on kuitenkin asiakkaan tarpeet huomioiva palvelu kansallisten ohjelmien sisällä:

“Kohtelemme ihmisiä kokonaisvaltaisesti...Emme sanoisi, että aiomme tarkastella vain terveydellisiä ongelmiasi, me tarkastelemme kaikkia erilaisia ongelmia, joita henkilö kohtaa. Ja ensinnäkin yritämme tunnistaa, onko olemassa mitään helpotuksia, joita voimme soveltaa näiden takia. Terveyden...taitojen takia.. jos sinulla on taito-ongelmia, lähetän sinut työllisyyskoulutuspalveluihin. Jos kyse on motivaatiosta, työskentelet työvalmentajasi kanssa, jotta mielesi kääntyy. Itse asiassa kaikkia kohdellaan kokonaisvaltaisena pakettina. Kaikilla on kumulatiivisia ongelmia. Kukaan ei tule meille vain sillä, että minulla on vain terveysongelma tai jotain sellaista.” (UK1)

Toiminnassa korostaa aineiston mukaan oma työntekijän vastuu:

“Pitkäaikaistyöttömyyspalveluihin ohjaamiselle ei ole selkeää aikataulua, sillä työvalmentajan on arvioitava osallistujan soveltuvuus. Työ- ja terveysohjelmassa palveluntarjoajan odotetaan tapaavan osallistujan 15 päivän kuluttua lähetteen lähettämisenstä. Restartin osalta DWP on sanonut, että 90 % viitteistä sisältää “lämpimän luovutuksen”. Tämä tarkoittaa todennäköisesti kolmisuuntaista neuvottelupuhelua osallistujan, Jobcentre Work Coachin ja Restart-työllisyysneuvojan välillä. Restart-palveluntarjoajan ohjeissa ei anneta ohjauksen aikarajaa, mutta Work Coach on vastuussa “lämpimän luovutuksen” järjestämisestä. Jos lämmin luovutus ei ole mahdollista, Restart-neuvojan tulee sopia ensimmäinen kasvokkainen tapaaminen osallistujan kanssa.” (UK2).

Tanskassa aineiston mukaan, Tanskassa tehdään paljon organisaatioiden ja ammattien välistä yhteistyötä ja kaikki tapahtuu Job Centereissä. Haastatteluissa kerrottiin, että Tanskassa toimii ns. erikoistuneita työvoimatoimistoja:

“Meillä on erilaisia työvoimakeskuksia riippuen siitä, millaisia sosiaali-etuksia saat. Oletko alle 30-vuotias? Entä silloin, kun olet yli 30? Onko syynä se, että olet valmis työhön vai et? Laki on siis jaettu Tanskassa sen mukaan, oletko alle 30-vuotias. Ja sitten, kun olet yli 30, oletko valmis työhön vai et ole valmis työhön? Sitten he menevät eri työvoimakeskuksiin, mutta pienemmissä kunnissa heillä on kaikki (työttömät).” (DK1)

Sen lisäksi Tanskan haastatteluissa nostettiin esiin ratkaisuna joustava yhteistyö asumisyhdistyksien kanssa:

“Meillä on pääsy joihinkin asuntoihin, mutta hänen täytyisi odottaa sitä, jotta voimme auttaa siinä. -- Haastattelija: Onko työvoimatoimistolla asuntoja? Vastaaja:: Kyllä. Kyse ei ole siitä, että emme omista näitä asuntoja... On suuria asuntokomplekseja, jotka ovat yhdistyksien omistuksessa, josta voit hakea asuntoa ja meillä on joitain asuntoja, joihin pääsemme ensin käsiksi.” (DK2).

Toisaalta paikallisen työmarkkinatoimiston ammatillisen yhteistyön laajentaminen nähtiin tärkeinä menestymisen kannalta niin sosiaalisissa, terveydellisissä kuin lopulta työllisissäkin tavoitteissa. Yhteistyötä tehdään nykyisin esimerkiksi terveys- ja mielenterveysammattilaisten kanssa, mutta ilman että asiakkaan omaan hoitavaan tahoon otetaan yhteyttä:

“Mielestäni sinun täytyy vain olla tietoinen siitä, millaisia mielenterveysongelmia henkilöllä on ollut... ADHD, masennus, ahdistus? Ja sitten sinun [jobcenter] on löydettävä oikea apu riippuen siitä, millaisia ongelmia on aiemmin ollut. Jos ongelma on ADHD, sinun on oltava tietoinen siitä, että heidän on vaikea jatkaa viisi vuotta koulutusta. Joten mielestäni sinun on tehtävä suunnitelma sen mukaan, millaisia terveysongelmia ja millaista historiaa on ollut aikaisemmin. Haastattelija: Ottaako työvoimatoimisto näissä tapauksissa yhteyttä muihin julkisiin palveluihin? DK1: Jos he ovat kyseisessä ohjelmassa tai jos he saavat jonkinlaista hoitoa, keskustelemme heidän kanssaan nähdäksemme mikä on tilanne. Onko olemassa asioita, jotka meidän tulee olla tietoisia? Mistä heidän ajatuksensa on? Mitkä ovat heidän näkemyksensä? Miten henkilö pystyy suorittamaan jonkinlaista koulutusta, josta olemme sopineet? Ja meillä on myös kokouksia, jos ne ovat esimerkiksi alueellinen terveysohjelman puitteissa, joihin osallistuu esim. psykiatreja, yritetään tehdä yhdessä suunnitelma ja katsotaan, kuinka voimme tukea henkilöä parhaalla mahdollisella tavalla.” (DK1)

Tätä kautta Tanskassakin näyttäytyy samoja hallinnon raja-aitoja kuin Suomessakin.

Yhteistyönkin kannalta on haastavaa, että tässä työssä tehdään töitä moniongelmallisten asiakkaiden kanssa. Tanskan haastatteluissa korostetaan, että kyse on siis pitkäaikaisesta prosessista:

“Jos sinulla on esimerkiksi henkilö, joka on esimerkiksi kamppaillut ahdistuksen kanssa työvoimatoimistossa useita vuosia, hän on yrittänyt hänen ollessaan säännöllisillä etuuksilla, hän on yrittänyt aloittaa esim. koulutuksen. Olemme yrittäneet saada hänet työharjoitteluun yrityksessä. Olemme koordinoineet lääkäreiden kanssa, mutta siitä ei ole oikeastaan ollut mitään hyötyä tai menestystä. Olemme kokeilleet tätä esimerkiksi kolme tai neljä vuotta. Sitten he laittavat tämän tapauksen

*eräänlaiseen tapaamiseen ja katsotaan, okei, mitä muuta voimme tehdä, missä koor-
dinoimme enemmän ja teemme suunnitelman, jossa enemmän ihmisiä on mukana
useammalla yhteisön alueella, mikä voi auttaa.” (DK1)*

Omatyöntekijän rooli nähtiin ratkaisevana tässä koordinaatiossa, jolloin asiakasta ohjataan moniammatillisesti:

*”Jos sinulla on muita ongelmia myös sosiaalisissa taidoissa, missä tarvitset apua
kunnan eri alueilta ja missä olemme yrittäneet normaalisti ... Ja jos se ei osoittautu-
nut toimivaksi... tehdään [uusi] suunnitelma, jossa kuvataan koko historiasi ja mihin
tarvitset apua. Ja sitten ...kolme muuta hallinnon sektoria katsovat [tapausta] eri alu-
eilta. Tarkastelemme tapaustasi ja tapaamme henkilön kanssa ja katsomme millaisen
suunnitelman, missä voimme auttaa sinua? Ja sitten he tekevät suunnitelman, joka
on yhdestä kolmeen vuotta ja yrittää auttaa sinua saamaan työtä ja motivoimaan
sinua tai mitä tahansa.” (DK1)*

Tanskassa korostui siis moniammatillinen yhteistyö, holistinen katsaus asiakkaan tarpeisiin.

Ruotsissa haasteita nähtiin asiakkaan ohjaamisessa eri etuuksien ja palveluiden ja palveluntuottajien välillä. Palveluntuottajien vastuunjako ei nähty sallivan aina joustavaa yhteistyötä ja se saattoi vaikuttaa asiakkaasta katsottuna hajanaiselta:

*”Haastattelija: Entä nämä valtion palvelukeskukset (statens servicecentern), voivatko
he auttaa? Kenen puoleen asiakas voi kääntyä, jos hän tarvitsee lisäapua? Vastaaja:
Kyllä vaan, tietenkin siellä autetaan -- ja tietenkin, myös meillä [Arbetsförmedlingen]
on ohjausvastuu silloin, kun asiakas ei tiedä kuinka tukia haetaan. – Mutta on myös
olemassa selvä vastuunjako, sillä me emme voi [epätoivotuissa tilanteissa] muut-
taa maksajan [Försäkringskassan] päätöstä ja mennä sanomaan, että meidän mie-
lestämme päätös tulisi korjata näin ja näin. – Voimme kuitenkin avustaa esimerkiksi
lomakkeen täyttämässä ja ohjata asian eteenpäin oikealle henkilölle, joka osaa aut-
taa.” (SE2)*

Kuntien ja valtion palveluiden välisessä yhteistyössä nähtiin parantamisen varaa:

*”Luulen, että hyötyisimme siitä [selvästä yhteistyörakenteesta] hyvin paljon... Meiltä
[Arbetsförmedlingen] odotetaan tiiviimpää yhteistyötä kuntien kanssa, oikeastaan on
aina odotettu. Mutta se on vaikeaa, kuinka monta kuntaa meillä edes on, 289? Valta-
vasti, joka tapauksessa. Ei kuitenkaan ole mitään yhtä tiettyä organisaatiota, jonka
kanssa yhteistyötä voisi rakentaa – Niin kauan kun meillä on kunnissa itsehallinto,
me emme voi valtiona vaatia, että heidän tulisi hoitaa asiat meidän tavallamme. Eikä
meillä ole resursseja rakentaa toimivia yhteistyörakenteita yli 200 erilaisen toiminta-
mallin kanssa. Tässä meillä on ongelma.” (SE2).*

Toisaalta haastatteluissa tuotiin esiin myös toimivia yhteistyömalleja kuntien ja valtion välillä, kuten seuraavassa esimerkissä:

”Vastaaja 1: Mikäli haet [valtiolta] taloudellista tukea [ekonomiska bistånd], sinut ohjataan automaattisesti myös kaupungin työllisyyspalveluihin – tarkoituksena on rakentaa asiakkaan lähtökohtiin sopiva suunnitelma, jota toteutetaan sekä kaupungilla että rinnakkain Arbetsförmedlingenissä. Ihannelanteessa nämä suunnitelmat myös yhteensovitettaisiin niin, ettei suunnitelmiin sisältyisi päällekkäisiä toimia, vaan että ne täydentäisivät toisiaan – Tämä on suhteellisen ainutlaatuista täällä kaupungissamme. Pienemmissä kunnissa on tavallista, ettei heillä ole lainkaan Arbetsförmedlingenin toimipistettä, jolloin yhteistyö on luonnollisesti vaikeampaa. Meillä on suuri Arbetsförmedlingenin toimipiste ja kaupungilla on vahva tahtotila tehdä yhteistyötä heidän kanssaan. Vastaaja 2: On myös kyse suurista rahavirroista ja isosta määrästä asukkaita, jotka asioivat sekä valtion että kunnan kanssa. Tällöin on aina hyötyä sovittava nämä palvelut yhteen parhaalla mahdollisella tavalla. Näin me kaikki osapuolet voimme saavuttaa toivomamme lopputuloksen.” (SE3).

Aineiston mukaan Ruotsin toimijakenttä rikastaa myös se, että Ruotsissa on (SE1 arvion mukaan) noin 280 koordinaatioliittoa (Finsam). SE1:n mukaan yksi tai useampi kunta on voinut muodostaa koordinaatioliiton yhdessä työvoimatoimiston, sosiaalivakuutuslaitoksen ja alueen maakuntavaltuustoa edustavien kanssa. Nämä liitot ovat valtion rahoittamia ja ne räättelöivät paikallisia aloitteita olemassa olevien tarpeiden mukaisesti. Koordinaatioliittojen kautta valtion rahoittamat aloitteet täydentävät julkista sektoria ja niin sanotusti ”toimivat nivelissä” eri toimijoiden vastuualueiden välillä. Ongelmaksi nähtiin kuitenkin haastattelussa, että yhteistyön kannalta koordinaatioliitot voivat sekoittaa näitä tunnustettuja vastuualueita:

”Sanoisin, että jokaisella – yhteiskunnan toimijalla on oma vastuualueensa, jonka pohjalta he tekevät työtään. Mutta joskus näiden (vastuualueiden väliin) jää aukkoja. Yksilön näkökulmasta tällaisia palveluaukkoja syntyy, kun palveluntuottajan näkökulmasta oma osuus on tehty ja olisi aika siirtää vastuu toiselle palvelulle. Yksilölle aiheutuu suuria ongelmia, jos palveluntarjoajat katoavat heti heidän vastuualueensa päätyttyä, eikä yksilöllä ole ketään auttamassa tässä nivelvaiheessa – Yhteiskunnan järjestelmät eivät ole vesitiiviitä, koska palveluissa löytyy harmaita alueita, joissa kukaan ei koe olevansa perimmäisessä vastuussa asiakkaasta. Lopullinen vastuu on tietysti aina kunnalla. Mutta kuitenkin.” (SE1)

Jollain tasoilla koordinaatioliitot voivat siis heikentää palveluketjuja, jos vastuuta palvelujärjestelmän toimivuudesta siirretään muille toimijoille, ja sitä kautta kokonaiskuva saattaa sirpaloitua ja harmaita aukkoja syntyy.

Etulinjasta nähtiin, että koordinaatioliitot voivat myös luoda kohdennettuja toimia yksilöille tai luoda ryhmäaloitteita hyvin monenlaisesta toiminnasta paikallisella tasolla, vaikkei niiden tehtävä ei ole korvata jo olemassa olevaa palvelua (SE1). Niiden toiminta voi kuitenkin haitata ongelmien nostamista lainsäätäjien käsiteltäviksi:

“Koordinaatioliitot tekevät fantastisia ponnisteluja paikallisesti. On valtava määrä ihmisiä ja yksilöitä, jotka saavat apua niin kauan kuin nämä toimet jatkuvat. Mutta niitä ajetaan usein jonkinlaisessa projektimuodossa rajoitetun ajan. Ne ovat hyvin harvoin toteutettavissa “todellisuusjärjestelmässä”, mikä tarkoittaa, että kun projekti tai ponnistelu päättyy, ollaan taas vähän lähtöpisteessä kunnassa ja sitten näitä ponnisteluja ei ole olemassa. Joten kyllä, taloudellinen koordinointi ja rahoitus toimivat loistavasti, paikallisesti, silloin kun niitä on.” (SE1).

Vaikka koordinaatioliiton tapaiset palvelutoimijat voivat täydentää julkista palveluverkkoa, täyttää aukkoja ja jopa koordinoida niiden toimintaa, niiden määräaikaisuus voi olla ongelma ja se että ne paikkailevat palvelutarjontaa, jonka pitäisi ehkä olla valtion vastuulla.

Ruotsissa erityisesti huolenaiheeksi nousi aineistossa sairaanhoidon ja sosiaalihuollon välinen yhteistyö diagnoosien selvittämisessä. Esimeriksi tilanteisissa, jolloin asiakas tarvitsee sairaanhoitoviranomaisilta todistuksen alentuneesta työkyvystä, liittyy paljon ongelmia myös tietoturvan ja eri sektorien raja-aitojen takia:

“Sanoisin, että tällöin ongelmana ovat tiukat salassapitovelvollisuudet sekä sairaanhoidon että sosiaalihuollon puolesta. A:n tulisi joka ikinen kerta erikseen antaa yhteydenpitoon. — Meillä sosiaalihuollossa ei ole mitään mahdollisuuksia vaikuttaa sairaanhoidon prosesseihin, joskus odotusajat ovat hyvin pitkiä. Kuukaudet seuraavat toisiaan ja me vain odotamme yhdessä asiakkaan kanssa pääsyä erikoislääkärille tai vastaavalle ammattihenkilölle.” (SE3)

4.3.4 Teema 4: Asiakkaiden kohtaamat riskit ja eriarvoisuus

Suomen aineistossa näkyi hyvin, että etuus- ja palvelujärjestelmän asiakaskunta on hyvinkin heterogeenista ja eriarvoisuuteen on suuri riski. Varsinkin sosiaalisilla ja terveydellisillä ongelmilla on tapana kasaantua ja sitä kautta heikentää asiakkaiden työllisyysmahdollisuuksia (ks. myös OECD 2020b). Aineistosta nousi näkemys, että pitkittynyt työttömyys ja sen tuomat muut ongelmat aiheuttavat usein talous- ja elämänhallinnan ongelmia, kun asiakkaan tulot ovat matalat pitkän aikaa ja uudelleen koulutuskaan ei välttämättä takaa työllistymistä. Erityistä huolta nähtiin aineistossa työttömistä, joilla oli kielitaidon puutetta. Kielen oppimisella oli siis iso merkitys myös palveluiden vaikuttavuuteen tällä ryhmällä

Eriarvoisuuden riskit näkyivät aineistosta siten, että asiakkaat eivät usein hyötäneet sektori kerrallaan järjestetyistä etuuksista ja palveluista ja väliinpuotoamista tapahtui. Onnistumisen nähtiin olevan tiukasti kiinni asiakkaan kyvyistä lähteä työllistymistä edistävään palveluun. Siirtymäriskit olivat riskejä kaikille, mutta etenkin haavoittuvimmille ryhmille:

”Työllistymisen kannalta, esim. osa-aikaisen työn vastaanottaminen voi sekoittaa taloudellisen tilanteen, siirtymiin tarvittaisiin riittävää taloudellista puskuria/aikaa, jossa perusetuus/talous ei heti muuttuisi vaan kannuste tulisi lisääntyvänä tulona.” (F1)

Myös keikkatyön riskit nostettiin esiin vinjeteissä:

”Pienipalkkaiseen työhön työllistyminen ei välttämättä rahallisesti ”kannata”, koska D voi työttömänä ollessaan saada enemmän rahaa ns. käteen saamiensa sosiaalietuuksien/muiden tukien takia. Jos D höytyisi opiskelusta osaamista lisätäkseen ja työllistyäkseen, opintojen aikainen mahdollinen tulotason lasku saattaa estää opinnot kokonaan. Vaarana on myös D:n ajautuminen pimeisiin töihin ja tätä kautta riistäviin työsuhteisiin.” (F1).

Kuten muissakin maissa, Suomen aineistossa nähtiin, että maahanmuuttajien taustojen erilaisuus toi haasteita, paitsi kulttuurierojen, myös erilaisten yksilöllisten tilanteiden myötä. Myös kotoajan ylittäneiden kohdalla etuuksien ei nähty enää kompensoivan heidän tarpeitaan ja erityistä asemaa samalla tavalla kuin kotoajan aikana:

”Soveltuvia palveluja ei aina ole tarjolla tai niitä on suhteessa tarvitsijoiden määrään liian vähän.” (F1).

4.3.4.1 Teema 4: Vertailua muihin maihin

Alankomaissa eriarvoisuuden riskit nähtiin myös suurena. Etulinjassa nähtiin, että osallisuuslaki on ulotettu nyt kaikille pitkäaikaistyöttömille, riippumatta heidän olosuhteistaan tai henkilökohtaisista haasteistaan. Suurimmaksi haasteeksi asiakkaan näkökulmasta nostettiin se, että Alankomaiden ”Politiikka asettaa korkeampia vaatimuksia mitä C pystyy suoriutumaan.” (NL2). Vaikka osallisuustulo kohdistuu kaikkein heikoimpiin, heidänkin keskuudessaan oleville ihmisille tehtiin haastatteluissa selviä eroja:

”Näemme myös, että osallisuuslaki ei toimi kaikkein haavoittuneimmille... Ja se liittyy myös säästöjen täytäntöönpanoon ja tarjottuihin palveluihin. Sinulla täytyy itse asiassa olla hyvin korkea kyvykyys ”pysyä pinnalla”, kuten Hollannissa sanotaan. Sinun on oltava taitava byrokratiassa. Tarvitset digitaalista taitoa. Ymmärtää kaikkia suunnitelmia ja hyödyntää niitä.-- Palveluissa pätee Matteuksen-vaikutus- niistä hyötyvät ne, jotka niistä tietävät, eikä he, jotka tarvitsevat niitä eniten.” (NL1).

Tulostavoitteiden myötä palveluja nähtiin kohdistettavan niin sanottuihin helpommin työllistyviin asiakasryhmiin (creaming) ja heikoimpia ryhmiä poissuljettiin palveluiden puuttuessa (parking).

Aineiston mukaan, riskit kohdistuivat yleisesti C-vinjetin henkilöille, ja heistä haastatelluissa eroteltiin eritoten kehitysvammaiset henkilöt ja suojaustyötä tarvitseville asiakkaat:

“Tämä ryhmä on huonoimmassa kunnossa osallistumislain vuoksi. Laki on epäonnistunut. Julkisen ja yksityisen yhteistyötä tehdään, mutta vain palkkatuilla, kiintiöt eivät toimi, työnantajien intensiivinen motivointi on tärkeää. Työtoiminta on tuotava lähelle ihmisiä, naapurustoon. Ongelma on se, että työmarkkinoilla ei ole tilaa näille ihmisille, työtä on, mutta yhä vähemmän heille. Siksi käytämme vastineeksi vapaaehtoistyötä. Tämä on seurausta budjettileikkauksista, palkkatuettuun työhön) ei ole rahaa, siksi pyydämme nyt ihmisiä osallistumaan vapaaehtoistyöhön. Omavaraisuus on tärkeää, mutta kaikki eivät siihen pysty. On työskenneltävä ”sitoutuneiden” työnantajien kanssa. Etsimme myös mahdollisuuksia tehdä yhteistyötä sairausvakuutusyhtiöiden kanssa. tarkastellaan myös rahoitusta kunnan WMO-rahalla” (NL1).

Esille tuotiin myös etuuksille lukittuminen ja siitä seuraava inhimillisen pääoman menetys. Tämän nähtiin usein johtavan ”motivaation murentumiseen ja näkökulman puutteeseen. Asiakkaalle ei itseluottamusta eikä luottamusta valtioon, jonka kautta ongelmat kasaantuu.” (NL1).

Englannissa eriarvoisuuden riskien nähtiin jakautuvan epätasaisesti. Vaikeimmiksi tapauksiksi haastattelussa nousivat yli 50 vuotiaat työttömät, jotka asuvat syrjäisillä alueille ja ulkomaalaistaustaiset (UK1). Ikääntyneillä nähtiin usein olevan vajetta taidoissa ja kasaantuneita ongelmia:

“Heillä on taito-ongelmia... Se johtaa käyttäytymisongelmiin. Joten he ovat todennäköisemmin hyvin pidättyväisiä vuorovaikutuksessa työvalmentajien kanssa...on aggressiivisuutta...terveydentilan huononemista ja lääkitystä... joka voi vaikuttaa käyttäytymiseen. Se on kokonaisvaltainen ongelma, että ihminen vanhenee, varsinkin jos hän on ollut ennen töissä ja nyt työtön tuon elämän aikana.” -- “50 plus-ohjelma on vähän kuin alle 25-v. nuorten ohjelmat... tarjoamme lisätukea juuri tälle ikäryhmälle... He kohtaavat enemmän esteitä työllistymiseen, koska ihmiset eivät halua työllistää iäkkäitä ihmisiä, joten tarjolla on vain työnvoimaviranomaisen intensiivisempi tuki. Tämä 50 plus ryhmän tulee käytäntöön ensi vuonna ja kyse on oikeastaan siitä, että heillä on kaikki saatavilla oleva tuki.” (UK1).

Tämän lisäksi kaukaisilla syrjäseuduilla asuvat olivat vaarassa jäädä ilman palveluja:

“Maaseutu, niukat markkinat. Teemme mitä voimme sillä mitä on saatavilla. Joissain osissa maata on hyvin vähän työpaikkoja.” (UK1).

Haastattelussa kerrottiin myös uusista teknologian mahdollistamista palveluista:

“Tein projektin etähakijoista. Ja tarkastelimme erityisesti ihmisiä Länsi-Skotlannin saarilla, siellä ei vain ole työpaikkoja. Emme voi vaatia ihmisiä muuttamaan. Teemme mitä voimme yrittääksemme tarjota palveluja. Heidän vaikeutensa maaseudulla on etäisyys työvoimakesuksista. Olemme saaneet jonkinlaisen (palvelu)kattavuuden kaikkialla Yhdistyneessä kuningaskunnassa, mutta joissain paikoissa, kuten Skotlannissa, ihmiset saattavat joutua matkustamaan Skotlannin toiselle puolelle päästäkseen työvoimakeskukseen, mikä on melko paljon pyydetty, jos tapaamistiheys on vähintään kahden viikon välein. Ja joissain paikoissa Walesissa linnuntietä saattaa olla lyhyt matka, mutta teiden ollessa huonossa kunnossa, se voi olla melko pitkä matka mennä laaksosta toiseen. Joten todennäköisemmin meillä on silloin tulevaisuudessa) etäkeskusteluja tällaisten ihmisten kanssa.” (UK1)

Englannissa eriarvoiseen asemaan joutuivat myös ulkomaalaistaustaiset, joille on vaikeaa kommunikoida paikallisella kielellä. Heille nähtiin olevan hankalaa toimia digitaalisessa ympäristössä ja heille tarjottujen palvelujen määrä oli suppea ja sitä tarjotaankaan usein ainoastaan paikallisten kolmannen sektoritoimijoiden kautta:

“D:lle voi aluksi tuntua vaikealta kertoa, mitä hän haluaa ja millä kielellä hän tarvitsee tukea. D:llä voi olla vaikeuksia päästä käsiksi verkkosovelluksiin saatavilla olevan teknologian ja mahdollisesti ymmärryksen puutteen vuoksi. D saattaa huomata, että heille ei ole saatavilla tarvittavia koulutustaitoja tai että paikalliset hyväntekeväisyystukiryhmät eivät sisällä heidän osaa maailmaa/kieltä. He saattavat joutua odottamaan lisää aikaa saadakseen tulkin.” (UK1).

Tämän lisäksi riskiksi nostettiin DWP:n palvelujen laatu:

“Työ ja terveys -ohjelmalla on ollut alhainen onnistumisprosentti ihmisten siirtämisessä työhön. Viralliset tilastot osoittavat, että vain 16 % pitkäaikaistyöttömistä, jotka aloittivat Työ ja terveys -ohjelman joulukuun 2017 ja helmikuun 2020 välisenä aikana, saavutti työtuloksen. On tärkeää huomata, että nämä luvut eivät kerro, oliko työn tulos pitkäaikainen. Tällä hetkellä ei ole tietoa uudelleenkäynnistyksen tuloksista.” (UK2).

Tanskassa eriarvoisuuden riskit liittyivät aineiston mukaan ennen kaikkea siirtymiin etuuksien välillä. Toimintaympäristönä etuusjärjestelmän monimutkaisuus asettaa kuitenkin haasteita asiakkaille:

”Se (aktivointi) on hyvin monimutkainen ala, ja on hyvin monimutkaista tuntea kaikki lait. Niissä on paljon vaatimuksia...On myös jotain, jota kutsutaan joustavaksi työksi. Jos pystyt tekemään töitä vain tietyn ajan, on kyseessä varhaiseläke. Joten on niin monia asioita, jotka sinun on tiedettävä omista oikeuksistasi. Mutta luulen, että periaatteessa monet työttömät voivat saada paljon apua sillä, että työvoimatoimistoissa koordinoidaan.” (DK1).

Aineistosta nousi esiin esimerkkejä väliinpuotoamisesta työttömyysvakuutuksella olevan (B-vinjetti) kohdalla, mutta myös maahanmuuttajan tilanteesta ja sen erilaisuudesta (D-vinjetti). Työttömyysvakuutuksella olevan kohdalla ensimmäinen vaihe etuudella meni ilman palveluita, kuten lähes poikkeuksetta muissakin maissa:

”Luulen, että voi kulua kuusi kuukautta ennen kuin voit päästä kuuden viikon kursille, en tiedä -- eri aloilla, joilla sinun on oltava työttömänä tietyn ajan. Mielestäni odotusaika on kuusi kuukautta ennen kuin voit osallistua myös harjoitteluun, koska ensimmäiset kuusi kuukautta sinun on vain haettava työpaikka.”(DK1)

Kuten myös muissa maissa, siirtymä työttömyysvakuutukselta vähimmäisturvalle (C –vinjetti) nähtiin Tanskan aineistossa ongelmalliseksi, sillä sosiaaliavustuksen saamisen säännöt perustuvat viimesijaisuuteen:

”Uskon, että tulee aika, jolloin tämä henkilö ei voi saada sosiaalietuksia... Suuri ongelma myös asunto, heidän on myytävä se ja heidän on käytettävä yksityisiä säästöjään. Heidän on elettävä -- säästöillään. (DK1).

Myös C-vinjetin henkilön mahdollisuuksiin työmarkkinoilla suhtauduttiin epäillen ja siten sijoittaminen kalliimpiin toimiin, kuten heidän uudelleen koulutuksensa riippui siitä, oliko resursseja siihen saatavilla.

Poikkeuksellisin tilanne verrattuna muihin maihin oli kuitenkin Tanskan D-vinjetissä. Heillä kerrottiin olevan samat velvollisuudet kuin muillakin, mutta puolet pienempi etuus ensimmäisten yhdeksän vuoden ajan:

”Niinpä hallitus on tehnyt siitä niin kuin nyt kutsutaan, he vaihtavat nimeä joka vuosi tai joka kolmas vuosi. Luulen, että sitä kutsutaan nyt kotouttamissosiaalietuksiksi, jolloin sinun on asuttava maassa viimeiset yhdeksän vuotta kymmenestä, Mutta kun olet ollut täällä yli tämän määrän vuosia, saat samat sosiaali-etuudet (C-vinjetti).

Mutta tämä, näyttää siltä, että henkilö ei ole ollut täällä niin pitkään. Joten he saavat vain puolet summasta....Heillä ei esimerkiksi ole samoja säännöt siitä kuinka paljon lomaa he saavat pitää ja sosiaalietuudet ovat pienemmät kuin muilla.” (DK1).

Alle 10 vuotta maassa olleiden maahanmuuttajien tilanne oli haastattelun mukaan poikkeuksellinen myös silloin, jos he ottivat vastaan osa-aikatyötä:

”Se muuttuisi. Erittäin mielenkiintoisella tavalla... Jos he tienaavat tarpeeksi, sanoisimme, että se ei riipu tunteista. Riippuu tulotasosta. Sanoisimme, että nyt voit elättää itsesi. ...Kun tulot ovat rinnakkain niiden sosiaalietuuksien kanssa, jotka olisit saanut, jos sinulla ei olisi ollut työtä, niin sanomme, että pystyt nyt elättämään itsesi etkä saa meiltä mitään. Haastattelija: Vaikka kyseessä on osa-aikainen työ? DK2: Tarkalleen. Haastattelija: Erityisesti tälle ryhmälle? Jos olet siirtolainen tai myös C:lle. DK2: Se on maahanmuuttajia varten. Haastattelija: Ja sisältääkö se sitten antamasi tuen, valmennuksen ja vastaavat? Loppuuko se myös? DK2: Se riippuu. Meillä on edelleen integraatiovastuu näitä ihmisiä kohtaan. Jos he tekevät töitä, mutta tarvitsevat jonkinlaista mentorointia tai muuta tukea pysyäkseen työmarkkinoilla, niin tekisimme sen, koska se on parempi sijoitus kuin jos he menettävät työpaikkansa ja palaavat meille.” (DK2)

Aineiston mukaan palveluissa maahanmuuttajataustaisen palvelut olivat periaatteessa siis samat kuin muilla vastaavissa tilanteissa olevilla, mutta painotus oli matalan kynnyksen kielen harjaannuttamiseen

”Luulen, että yritämme tehdä suunnitelman, jossa käyt kielikursseilla ja voimme myös saada esimerkiksi työharjoittelupaikan, jossa painopiste on kielessä. Voimme myös esimerkiksi maksaa yhdelle siellä työskentelevistä ryhtymisestä mentoriksi, jolla tavalla autamme heitä integroitumaan työelämään. Joten luulen, että se on tärkein suunnitelma tämän henkilön kanssa.” (DK1).

Toinen poikkeus Tanskassa oli ikääntyneisiin liittyvä viime vuoden uudistus. Ikääntyvät ovat Tanskassa, kuten muuallakin, haastava ryhmä, joiden aktivoimiseen on monissa maissa suunnattu erityisiä resursseja (mm. UK, Alankomaat). Tanska on kuitenkin viime vuosina tehnyt poikkeuksellisen politiikan muutoksen ja ottanut käyttöön varhaiseläkkeen tietyille ryhmälle ikääntyneitä työttömiä, joilla on pitkä työhistoria eikä koulutusta:

”Senioreiden on nykyään vaikeaa löytää töitä. Joten olisimme paljon tekemisissä heidän kanssaan, tukisimme heitä melko paljon. Ja sitten on mahdollisuus hakea, jos niin haluaa, hakea vanhuuseläkettä... Se on uusi asia Tanskassa, ja se riippuu siitä, kuinka monta vuotta olet ollut työmarkkinoilla ja monista erilaisista olosuhteista... Mutta sitten sinulla on mahdollisuus saada vanhuuseläkettä. Se tarkoittaa

varhaiseläkettä... [se ei riipu iästä], se riippuu siitä, kuinka monta vuotta olet työskennellyt. Jos työskentelet esimerkiksi 14-vuotiaasta lähtien...Joten se on ensisijaisesti tarkoitettu niille, jotka aloittavat työn hyvin varhain ja joilla ei ole koulutusta tai mitään.” (DK2).

Ruotsissa työmarkkinoilla aineiston mukaan vaaditaan usein toisen asteen koulutusta, ja lisäksi nähtiin, että puutteellinen kielitaito asettaa osan työnhakijoista, erityisesti maahanmuuttajataustan omaavat, vaikeaan asemaan:

”Mikäli D ei opi ruotsia tai hanki vähintään 2. asteen koulutusta – tällöin D päätyy hyvin rajatuille työmarkkinoille, tarkoitan nimenomaan matalan vaatimustason töitä. Tämä on todella suuri haaste niille, jotka tulevat Ruotsiin aikuisina. – Todella suurella osalla on hyvin vaikeaa integroitua ruotsalaiseen työelämään. – Meillä on todella vähän sellaisia työtehtäviä, joissa ei olisi minkäänlaisia koulutusvaatimuksia. – Tilanne ei kuitenkaan ole toivoton, meillä on ollut paljon puhetta aikuiskoulutuksen kehittämisestä. Kaikkihan haluavat ratkaista asian.” (SE3).

Vaikka koulutuksen merkitys tunnustetaan siis hyvin, ei koulutukseen hakeutuminen ole haastateltavan mukaan kaikille helppo päätös. Koulutukseen hakeutumisella on myös omat taloudelliset riskinsä asiakkaille:

”Monille on todellinen riski rahoittaa opiskelunsa lainalla mahdollistaakseen koulutuksensa. Varsinkin silloin, kun ihminen on epävarma koulutukseen osallistumisen lopputuloksesta. Tämän vuoksi on todella tärkeää kehittää sellaisia koulutuspolkuja, joissa on mahdollista testata erilaisia koulutuksia ennen niihin sitoutumista. Haluamme saada ihmiset tuntemaan, että hei, minähän pystyn tähän, minulla on tulevaisuus edessäni ja olen löytänyt polkuni! – Päätös sitoutua opiskeluun ei ole helppo, varsinkin keski-ikäisillä kynnys opintolainan nostamiseen sellaisessa tilanteessa, kun lopputuloksesta ei ole varmuutta, voi olla korkea. – Etenkin silloin, kun puhumme perustason koulutuksesta – se tuntuu niin kovin pitkältä reitiltä.” (SE3).

Koulutuksen lisäksi eriarvoisuutta palvelujen saatavuudessa voi aiheuttaa työttömän henkilön kotipaikkakunta, mikäli hän asuu haja-asutusalueella:

”Luulen, että haja-asutusalueilla asuvan on vaikeampaa päästä tällaisten palveluiden pariin, joista olemme keskustelleet tässä haastattelussa. Palveluun osallistuminen voi tarkoittaa matkustamista jonnekin kauas, mikä voi tulla kalliiksi ja olla muutenkin hankalaa. Joten kyllä, sanoisin että maantieteellinen sijainti vaikuttaa yksilön tilanteeseen. Sen ei tulisi olla niin, mutta näin se vaan on tällä hetkellä.” (SE1)

4.3.5 Teema 5: Tahattomat seuraukset

Suomen analyysissä ei tunnistettu varsinaisia tahattomia seurauksia. Yleisellä tasolla koskien kaikkia maita analyysissä voidaan todeta, että aktivoinnin ongelmat ovat lähtökohdaisesti sidottu tahattomiin seurauksiin. Aktivoinnin ongelmat ovat sidoksissa siihen, että aktivoinnin poliittiset tai yksilölliset tavoitteet eivät täyty, jos palveluihin osallistuminen ei paranna asiakkaiden tilannetta, kuten esimerkiksi hyvinvointia, taitoja, työllistymistä ja osallisuutta. Sen lisäksi, kun aktivointipolitiikan tavoitteet ja hallinnon realiteetit eivät kohtaa, asiakkaalle tarjotaan sellaisia palveluja, jotka eivät todellisuudessa edistä hänelle asetettujen tavoitteiden toteutumista tai niitä ei tarjota oikea-aikaisesti. Pahimmassa tapauksessa aktivoinnilla saattaa myös olla negatiivisia vaikutuksia: tarjotut palvelut tai osoitettu työ saattavat olla heikkolaatuisia ja pahimmassa tapauksessa johtaa motivaation katoamiseen, lisääntyneeseen stressiin, velkaantumiseen ja muihin sosiaalisiin tai psykologisiin ongelmiin, joista on seurauksena palvelun tai työn lopetus ja asiakkaan palautumiseen yhä ahdistuneempana etuudelle.

Tästä teemassa nostamme esiin yhden keskeisen haasteen **Alankomaiden** analyysistä. Sama laajempi ilmiö näkyy myös muiden verrokkimaiden analyysissä, jossa kuvataan "tahatonta" pirullista hallinnon ongelmaa (wicked problem, ks. Head 2008), joka liittyy yksilön ja yhteiskunnan epätahtisuuteen ja selittää osaltaan yksilön pahoinvointia pitkäaikaistyöttömänä työllisyyden polulla. Problematiikan ydin on sama, eli politiikan, lainsäädännön tavoitteiden, hallinnon realiteettien ja asiakkaiden tarpeiden erilaisuus.

Alankomaiden haastatteluissa tämä sanoitettiin kuiluksi niin sanotun systeemimaailman ja asiakkaan välillä. Ohessa yksi haastatelluista kiteyttää sen pääajatuksen ja mekanismit seuraavasti

"Lain käytäntöönpanossa vaaditaan, että seurataan asetettuja tavoitteita. Ne [täytäntöönpanija] saavuttavatkin useasti, ja erittäin hyvin. Mutta auttavatko he silloin vastapäättä istuvaa kansalaista? Se on kyseenalaista... Tehtävä on niin monimutkainen. Vastapäätäsi istuvan kansalaisen elinympäristön tasolla, ammattilaisen on varmistettava yhteys [asiakkaan] järjestelmämaailmaan. Se on itse asiassa mahdotonta, koska hänen [asiakkaan] perspektiivi on lyhytaikainen, ehkä vain viikko. Ammattilaisen on varmistettava, että kyseinen kansalainen on motivoitunut hyväksymään ja suorittamaan tietyt palvelut -- että hän hyväksyy nämä palvelut. Toisaalta sinun [ammattilaisen] on myös nähtävä organisaation perspektiivi. Saavutetaanko nyt [organisaatio]tavoitteeni? Olemme järjestäytyneet suureksi organisaatioksi, joka on melko laiha ja ilkeä [lean and mean]. Kyllä, meillä on erittäin tehokkaat ja standardoidut prosessimme. Tämän seurauksena saavutamme yleensä resursseillamme asetettuja tavoitteemme. Mutta ammattilaisen on hyvin monimutkaista tarjota räätälöityjä ratkaisuja kansalaisille. Ja sen näemme viime vuosina tietysti kanteluissa, joita saimme oikeusasiamieheltä. Palvelumme, ne saa aina [tässä tapauksessa WRR:ltä]

aikaan poliittisen reaktion, eräänlaisen vastareaktion: tarvitaan lisää räätälöintiä. Hmm, ja se on tietysti erittäin helppo sanoa poliitikkona, mutta jossain vaiheessa lainsäätäjän vastuullisena järjestelmän on tehtävä asialle jotain... Tarvitaan oppimiskykyä, palautesilmukoita [feedback loops]. Ne voivat hyvinkin olla interventiotasolla. Ammatillisella tasolla näen, että toteutamme kaikenlaisia ohjelmia ja projekteja, mutta palaute pitäisi tulla myös yhteisöltä ja päätyä politiikkaan.” (NL1).

4.3.6 Yhteenveto

Käymme läpi eri maiden ongelmakohtia vinjettitapausten kohdalla sekä mahdollisia ratkaisumalleja näihin ongelmiin eri maissa tutkimusaineiston pohjalta taulukossa 10.

Taulukko 10. Kirjallisuuskatsauksen luokkiin perustuva jako vinjetti- ja haastatteluaineistossa esiintyvistä pääongelmakohtista

	Suomi	Ruotsi	Tanska	Alankomaat	Englanti
Rakenteellisen työn ja etulinjan ongelmat	Lainsäädännön soveltaminen käytäntöön ja rakenteelliset (resurssi ja tietosuojat) vaikeudet palveluiden yhteensovittamisessa	Etuusjärjestelmän monimutkaisuus aktivoinnissa	Etuusjärjestelmän monimutkaisuus (asiakkaalle)	Aktivointipolitiikan toimeenpanoa johtavat ylhäältä asetetut taloudelliset intressit	Yhden etuuden järjestelmä, joka on suunniteltu lyhytaikaiseksi korvaukseksi, ei ole toistaiseksi realisoitunut
Prosessiin liittyvät etulinjan työn ongelmat	Asiakastyön resurssit ja työn haasteet edistää (lähtökohtaisesti) työllisyyttä	Ohjaus monitoimija kentässä tarvittaviin aktivointitoimenpiteisiin	Profession haasteet järjestelmän monimutkaisuuden takia	Asiakastyön tiukat resurssireunaehdot ja huonot kannustimet (creaming and parking)	Asiakastyön realiteetit usein eri kuin maan yksipolkuisen aktivointipolitiikan
Yhteistyön ja koordinaation ongelmat	Yhteistyötä haittaavat raja-aidat (yhteistyö, resurssit, tiedon hallinta)	Poikkihallinnollisen yhteistyössä vastuu- ja koordinaatio ongelmia	Ohjauksen koordinaatio monimutkaisessa järjestelmässä (pitkäaikaisasiakkaille)	hallinnolliset raja-aidat ja alueellinen yhteistyö	Yhteistyötä Job Centren sisällä, muttei sen ulkopuolelle

	Suomi	Ruotsi	Tanska	Alankomaat	Englanti
Asiakkaiden kohtaamat riskit ja eriarvoisuus	siirtymäriskit varsinkin haavoittumilla ryhmillä	Suuri koulutuksen ja kielitaidon merkitys ajaa epätasa-arvoa	Maahanmuuttajien suuremmat haasteet	Erot have and have not välillä	Riskien epätasaisesti jakautuminen: ikääntyneet, syrjäseuduilla asuvat, maahanmuuttajat

Taulukossa 11 on listattu aineistoista löytyvät ratkaisut. Mielenkiintoista oli se, että eri maissa ilmaistut ratkaisumallit tai ilmaistut toiveet ratkaisuista olivat myös usein hyvin samankaltaisia. Maiden välillä oli eroja siinä, mitkä ratkaisut nostettiin pääkohdiksi, sillä ne nousivat kansallisista lähtökohdista. Lähtökohtaisesti haastatteluissa oli paljon samaa. Taulukkoon on linjattu haastatteluissa tärkeimmäksi useimmin mainittu ratkaisukohta maittain, mutta kuten yllä olevasta analyysistä käy ilmi, samat ajatukset etuuskien ja palveluiden yhteensovittamisesta kumpusivat esiin useissa maissa. Jotkut näistä olivat jo toteutuneita ratkaisuja, mutta suurin osa perustui haastatteluissa nostettuihin asiantuntijan näemyksiin ja ratkaisuehdotuksiin.

Taulukko 11. Kirjallisuuskatsauksen luokkiin perustuva jako vinjetti- ja haastatteluaineistossa esiintyvistä ratkaisuehdotuksista

	Suomi	Ruotsi	Tanska	Alankomaat	Iso-Britannia
Rakenteellisen työn ja etulinjan ratkaisut	Joustavammat etuudet ja palvelurakenteet asiakkaan näköiselle palvelupolulle	Etuusjärjestelmän yksinkertaistaminen aktivointiin/ palveluihin	Erikoistuneet työvoimatoimistot	Rahoitusmalli, joka tukee pitkäaikaisempaa tukea eikä rajoitu työ ensin linjaukseen	Yhdenetuuden järjestelmää täydentäviä (harkinnanvaraisia järjestelmiä)
Prosessiin liittyvät etulinjan työn ratkaisut	Resurssointia tilanteen tarpeenarvointiin ja ennakointiin	Resurssit, oikean diagnoosin ja vastuunjaon löytäminen	Työllisyyden pitkittyessä vahvistetaan palveluita/ ohjausta, resurssit	Monipolkuisuus työllisyyden edistämiseksi, plus mahdollisuus sosiaaliseen integraatioon, resurssit	Resurssit, ammattilaisten harkinta, asiakkaiden tuki purkamalla velvollisuuksia

	Suomi	Ruotsi	Tanska	Alankomaat	Iso-Britannia
Yhteistyön ja koordinaation ratkaisut	Nivelvaiheen palvelut ja vahvempaa yhteistyötä (resurssit, tiedonhallinta, vastuu ja koordinointi)	Monitoimija-kentän selkiyttäminen ja yhteisvastuun	Moniammatillisen yhteistyön vahvistaminen, koordinointi monimutkaisessa etuusjärjestelmässä	Vahvistaa poikki-hallinnollista ja –alueellista yhteistyötä	?
Asiakkaiden kohtaamat riskit ja eriarvoisuus	Siirtymäriskien pienentäminen	Siirtymäriskien pienentäminen	Siirtymäriskien pienentäminen	Enemmän tukea niille, jotka sitä tarvitsee	Enemmän tukea niille, jotka sitä tarvitsee

Aineiston perusteella maissa toivottiin joustavampia etuuksia ja palvelujärjestelmiä, joiden avulla pystyttäisiin räätälöimään nopeammin asiakkaalle merkityksellisiä palveluita. Pohjoismaissa monimutkaisesta etuusjärjestelmästä haluttiin päästä selkeämpään integroituun etuuteen. Toisaalta yhden etuuden maassa saattoi edelleen olla tarvetta muihin etuuksiin paikkaamaan perusetuutta, kuten Englannissa. Myös etuuteen liitettäviä palvelupolkuja on täytynyt moninaistaa, jotta ihmisten palvelutarpeet saadaan tyydytettyä edes perustasolla, kuten Alankomaissa. Tämä kertoo siitä, kuinka monimutkaista on tehdä yksinkertaista sosiaaliturvaa.

Palveluiden osalta Akilleen kantapää ei välttämättä ollut palvelutarjonnan riittämättömyys. Vinjettien mukaan verrokkimaissa on hyvin monenlaisia työllisyys-, terveys-, kuntoutus-, sosiaali- ja koulutuspalveluita. Yhteisinä haasteina olivatkin:

- tarpeiden kokonaisuuden tunnistus ja oikea-aikainen ohjaaminen
- palveluiden vaikuttavuus, niin että palvelut tarjoavat mielekkään kokonaisuuden asiakkaalle oikeassa vaiheessa matkalla työllisyyttä
- saada oikeat toimijat mukaan asiakkaan tukemiseen.

Tutkimuksen mukaan palvelutarpeiden kartoitusta tehdään joka maassa. Usein omatyöntekijä on siitä vastuussa ja kartoitusta tehdään enenevässä määrin automaatioteknologian avulla. Kaikissa maissa pyrittiin heti etuudelle ilmoittautumisen jälkeen järjestämään keskustelu, jossa asiakas pääsi omatyöntekijän ja mahdollisesti muiden relevanttien toimijoiden kanssa laatimaan työllistymissuunnitelman. Joka maassa resurssit kuitenkin määrittivät tarpeiden arviointia, palveluiden määrää sekä laatua, usein mitattuna intensiivisyydellä ja sitä kautta palvelun hinnalla. Myös eri sektorien väliset jäykkyydet saattoivat estää holistisen tarpeen arvioimisen toteutumisen.

Etenkin, Englannissa, Tanskassa ja Alankomaissa pyritään siihen, että asiakkaalla on kiinteä kontakti omatyöntekijään, jolloin palvelujen tarjontaa voidaan koordinoita, ennakoita ja uudelleen sovittaa tarpeen mukaan, mutta toisaalta myös valvoa, ettei väliinpuotoamista tapahdu. Maissa on kuitenkin eroja siinä, kuinka intensiivistä tämä ohjaaminen on tai mitä se oikeastaan sisältää. Englannissa esimerkiksi viikoittainen tapaaminen kestää vain 10 minuuttia, jonka aikana pyritään tarkistamaan, että asiakas on suorittanut työnhakuvollisuudet. Alankomaissa tapaamisen kesto ja toistuvuus riippuvat asiakkaan tarpeesta ja kunnan resursseista, mutta yleisesti pyritään tapaamiseen kahden kuukauden välein ja tapaamiseen varataan noin tunnin aika. Tanskassa tapaamisten tiheys ovat tarkkaan määriteltä, 6–8 viikon välein, mutta niitä voidaan myös tihentää tarvittaessa.

Kaikissa maissa omatyöntekijällä on velvollisuus valvoa ja kontrolloida asiakkaan työnhakua, mutta kiistatta maiden välillä on eroja siinä, mitä tapaamisen aikana tehdään ja kuinka asiakaslähtöistä se on. Näitä eroja emme pystyneet kartoittamaan systemaattisesti ja tähän tarvitsisimme lisätutkimusta.

Nykyisillä tilastoilla on myös lähes mahdotonta tehdä vertailua eri maiden palveluiden vaikuttavuudesta. Hankkeemme aineiston perusteella palveluiden tarjonnan välillä oli pientä hajontaa maiden välillä, mutta hajontaa oli etenkin eri vinjettitapausten (A-D) välillä. Analyysin perusteella näyttääkin siltä, että suurin osa palveluista kohdistettiin nuoriin ja niihin pitkäaikaistyöttömiin, joiden etäisyys työmarkkinoille ei ole kasvanut vielä liian pitkäksi. Sen lisäksi, resurssien sen salliessa, palveluita voitiin kohdistaa kaikkein haavoittuvimpiin moniongelmaisiin pitkäaikaistyöttömiin. Palveluita voitiin tarjota nille henkilöille, joiden työhistorian ja -kykyjen perusteella voitiin kuvitella pääsevän takaisin työmarkkinoille keskipitkällä perspektiivillä. Vinjettien avulla voimme tehdä varovaisen oletuksen, että Tanska on palveluissa kärjessä ja Englanti toisessa ääripäässä. OECD:n aktiivisen työvoimapolitiikan menot eri maissa tukevat myös tätä oletusta (ks. luku 1). Kuten jo aikaisemmin todettu, molemmissa maissa pyritään säännölliseen kontaktiin asiakkaan ja oman työntekijän kanssa, mutta maiden välillä on suuri ero siinä, miten tapaamisissa toimitaan.

Eroja on myös aktivointitoimien aloittamisen nopeudessa. Tanskassa aktivointipalvelut alkavat jo ensimmäisen kuukauden jälkeen, jonka jälkeen niiden intensiivisyys kasvaa, kun työllisyys pitkittyy. Englannissa taas palvelutarjonta moninaistuu vasta kun asiakas on ollut vuoden työttömänä ja palvelu on standardoidumpaa ns. Restart-ohjelman yhteydessä. On siis sangen merkittävää, kuinka ja missä aikataulussa aktivointia käytännössä harjoitetaan. Tärkeää on myös huomioida nivelpalvelut. Tanskassa esimerkiksi pyritään nivelpalveluilla ohjaamaan asiakasta etuus ja -palvelusiirtymissä, kun taas Englannissa asiakkaan siirtymä vakuusetuudelta yleistuloon saattaa aiheuttaa täydellisen harmaan alueen. Myös Alankomaissa pyritään siirtymää pitkäaikaistyöttömyyteen, etenkin työttömyysvakuutukselta osallisuustuloon, helpottamaan nivelpalveluilla. Näin voidaan pienentää siirtymäriskejä, jotka ovat merkittävä riski kaikissa maissa siinä vaiheessa, kun siirrytään ansiosidonnaiselta vakuusetuudelta tarveharkintaiselle työttömyysavustukselle tai vastaavalle perusturvaetuudelle.

4.4 Johtopäätökset: Ongelmista ratkaisuihin

Riippumatta siitä, että verrokkimaamme ovat hyvin erilaisia maita erilaisine etusjärjestelmineen ja palvelumalleineen, aineistosta löytyy enemmän yhtäläisyyksiä kuin ehkä lähtökohtaisesti odotimme. Koko aineistosta (vinjetit ja haastattelut) ja aikaisemmasta keskustelusta voimme nyt vetää yhteen kolme tärkeää huomiota Suomen verrokkimaiden ratkaisuksista etuuksien ja palveluiden yhteensovittamiseen sekä maiden pyrkimyksistä estää ongelmakohtia. Nämä ovat:

- Pyrkimys oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoon
- Monipolkuisuus palveluissa,
- Varhaisen tunnistamisen, intervention (ennakointi) ja nivelpalveluiden merkitys.

1. Pyrkimys oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoon

Aineistoista nousee huomio pyrkimykseen oikeuksien ja velvollisuuden tasapainosta. Näissä maissa pitkäaikaistyöttömien aktivointimallien tavoitteena on sekä taata oikeudet palveluihin, mutta samalla myös velvoittaa asiakasta osallistumaan palveluihin sekä edistämään omaa työllistymistään. Alankomaiden, Ruotsin sekä Tanskan vinjeteissä ja haastatteluissa pyrittiin "aitoon" tasapainoon. Englannin aktivointimalli painottaa lähes yksinomaan velvollisuuksia, mutta hallinnon käytäntöönpanossa pyrittiin, harkinnan mukaan, purkamaan näitä velvollisuuksia, jotta asiakkaan tarpeisiin voitaisiin vastata. Kaikissa maissa pitkäaikaistyöttömyyttä pyrittiin estämään siirtymissä viimesijaiselle vähimmäisturvalla (Vinjetti C). Tässä vaiheessa etuuden saantiehtot kiristyvät merkittävästi (mm. tarveharkinta, omaisuusehdot) ja työttömään kohdistuu enemmän velvollisuuksia ottaa osaa tarjottuihin palveluihin ja noudattaa käyttäytymisvelvoitteita. Jonkinlaisena poikkeuksena on Ruotsi, jossa siirtyä pitkäaikaisaktivointimalliin ei välttämättä tarkoita heti pudotusta tarveharkintaiselle etuudelle, vaikkakin toimintaetuuden taso on sielläkin niin matala, että toimintaetuutta täytyy usein täydentää tarveharkintaisella kunnan toimeentulotuella. Samoin Tanskan malli oli poikkeuksellinen, sillä siinä työttömyyden pitkittyminen johti sekä palveluiden intensifointiin että korkeampaan etuuteen.

2. Työllisyyspolun ohella pyrkimys monipolkuisuuteen palveluissa

Vinjeteillä tuli hyvin näkyväksi palveluiden monipolkuisuus ja kuinka matkalla työllisyyteen on usein monia polkuja ja limittäisiä sivupolkuja. Itsenäisistä poluista erottuivat työllisyyspolku (etenkin työttömyysvakuutusetuudella olevan B-vinjetin), koulutuspolku (NEET-nuoren A-vinjetin) ja kuntoutuspolku (vähimmäisturvalla olevan pitkäaikaistyöttömän C-vinjetin) ja sosiaalinen integraatiopolku (A, C ja D-vinjetit).

Kaikki nämä polut sisältyivät osaksi pitkäaikaistyöttömän matkaa kohti työmarkkinoita. Useasti eri polut risteilivät limittäin yksittäisten vinjettitapausten matkalla työllisyyteen. Koulutuspolku risteili usein työllisyyspolun kanssa, kun esimerkiksi NEET-nuoren osaamista ja osaamisen tunnistamista pyrittiin nostamaan koulutus- ja työllisyyspoluilla, jotta nuori lähenisi työmarkkinoita. Kuntoutus- ja integraatiopolut olivat usein lähtöpolkuja C-vinjetin kaltaiselle pitkäaikaistyöttömälle, jolloin pyrittiin purkamaan esteitä hänen koulutus- ja työllisyyspoluille siirtymisessä.

C-vinjetin kaltaisen henkilön pitkittynyt työttömyys saattoi johtaa hänen siirtymiseensä sosiaalisen integraation poluille, päästään hänet ainakin hetkeksi irti työllisyystavoitteista ja työllisyyttä tavoittelevalta palvelupolulta. Verrokkimaissa vain kahdesta, Tanskasta ja Alankomaista, löytyi selkeästi tämä sosiaalisen integraation polku. Haastattelussa kuitenkin ilmeni, että sosiaalinen integraatio näissä maissa toimii hieman eri mekanismein. Tanskassa työttömälle voitiin kohdistaa Jobcenterin sisällä runsaasti sosiaalisen integraation toimia, osana sosiaalityön vastuulla olevaa aktivointitoimintaa. Kun Tanskassa pitkäaikaistyötön asiakas sosiaalisen integraation polulla on sosiaalisen aktivoinnin objektina, Alankomaissa pitkäaikaistyötön on osallisuuslain myötä tullut sosiaalisissa integraatiotoimissa toimijaksi, joka on vastuussa omasta roolistaan ”osallisuusvaltiossa”. Myös muissa tarkastelluissa maissa pitkäaikaistyöttömälle voidaan kohdistaa ensisijaisesti sosiaalisen integraation palveluja, esimerkiksi Suomessa kuntouttavaa työtoimintaa. Lähtökohtaisesti henkilön tavoitteeksi nähdään kuitenkin myös tällöin työllistyminen, työttömyysetuuden velvoitteiden myötä. Erona Tanskaan ja eritoten Alankomaihin on se, että henkilö ei ole siirtynyt sosiaalisen integraation polulle, jossa työllisyystavoitteesta päästetään tietoisesti irti ja asiakas siirtyy pois työllisyystoimista rajoitetuksi ajaksi.

Vaikka perusvinjeteissä ei itsessään asemoitu terveysongelmia NEET-nuoria lukuunottamatta, vinjeteistä ja haastatteluista nousivat esiin työkyky- ja terveysongelmat monessa kohtaa. Kaikissa maissa pitkäaikaistyöttömyyteen kytkeytyy usein monimuotoisia terveys- ja sosiaalityön hoivapolkuja joilla pyritään hoitamaan mielenterveyttä, elämänhallintaa, riippuvuuksia ja muita työ- ja toimintakykyyn liittyviä ongelmia. Sitä kautta kaikkien vinjettien palvelupoluilla rönsyilivät esille erilaiset terveys- ja hoivapalvelut. Usein vakavat terveysongelmat siirsivät asiakkaan työttömyysturvan ulkopuolelle diagnoosin seurauksena, usein sairaus- ja työkyvyttömyysetuuksille tai viimesijaiselle turvalle.

Haasteena ovatkin diagnosoimattomat ja moniongelmaiset asiakkaat, joita tutkimuksen mukaan kaikissa maissa oli työttömyysturvaetuksilla. Heidän kohdallaan matka kohti työllisyyttä kulki usein erilaisten työllisyys-, koulutus-, kuntoutus- ja integraatiopolkujen kautta, joissa myös terveys- ja sosiaalityön palvelut liittyivät osaksi kuntoutumista. Ongelmallista oli kuitenkin se, että työttömät eivät usein hyötäneet sektori kerrallaan järjestetyistä palvelupoluista, vaan tarvetta oli selkeästi samanaikaisille, limittäisille, palvelupoluille. Vaarana yksittäisissä palvelupoluissa nähtiin myös väliinpuotoaminen siirtymissä eri etuuksien ja/tai palveluiden välillä. Suomelle mielenkiintoista vinjeteissä onkin siis huomio monipolkuisuudesta ja sen käytännöistä muissa maissa, joihin palaamme luvussa 7.

3. Varhaisen tunnistamisen, intervention (ennakointi) ja nivelpalveluiden merkitys

Vinjeteistä nousee myös huomio siitä, että oikea-aikaiset palveluinterventiot ovat tärkeitä etenkin työttömyyden pitkittyessä. Vinjettityyppien (A-D) vertailussa nousi esiin myös se, kuinka palvelut vaihtelevat eri vinjettityyppien välillä. Kaikissa maissa NEET-nuoriin investoidaan paljon koulutuksen kautta mutta myös kuntoutumisen ja intensiivisemmän työtoiminnan ja työllisyyspalveluiden kautta. Sen sijaan työllisyysvakuutusetuksilla oleviin suunnataan rajoitettu määrä kevyempiä palveluja, varsinkin työttömyyden alussa. Usein käytössä on satunnaiset keskustelut oman työntekijän kanssa ja lyhyet kurssit.

Varsinaiset intensiiviset aktivointipalvelut käynnistyvät usein vasta siinä vaiheessa, kun työttömyys pitkittyy. Kuten aikaisemmin keskusteltiin, maiden välillä oli suuria eroja siinä, koska tämä siirtymä tapahtuu. Yleisesti ottaen vakuutusetuudella olevan oletettiin siis pitkälti aktivoivan itse itsensä. Työttömyyden alkuaikana hänen nähtiin olevan vastuussa omasta työllistymisestä ja hän oli myös velvoitettu toimimaan itsenäisesti vain raportoiden siitä säännöllisesti.

Kaikkein vaikeimpiin tapauksiin, eli vähimmäisturvalla olevalla pitkäaikaistyöttömälle, palveluissa painottuivat työllisyyden edistämisen sijaan kuntoutukseen ja sosiaaliseen kuntoutumiseen suunnatut palvelut. Näiden palveluiden avulla henkilön elämän hallintaa pyrittiin edistämään. Suurimmalla osalla näistä asiakkaista on tässä vaiheessa jo pitkä matka työmarkkinoille ja heidän työllistymisensä vaikeaa jopa silloin, kun työmarkkinoilla on paljon kysyntää. Tässä kohdin realiteetti eri maissa oli, että palveluiden järjestäminen oli yhtäältä resursseihin sidottua, toisaalta etuudet määrittivät palvelutarjontaa.

Tämä taloudellinen resurssikysymys on se Akilleen kantapää jota pohdimme aiemmin. Työttömyyden pitkittyessä kuntoutumisen ja työkyvyn ja -taitojen päivittäminen, jopa elämänhallinnan murtuminen voi viedä pitkille sivuraiteille, joista palaaminen työllisyyteen pyrkivälle polulle on vaikeaa. Siitä voi tulla pitkäkestoinen prosessi, joka ei ehkä ole edes mahdollinen kaikille, varsinkin jos tavoitteena aktivoinnissa on vain ja ainoastaan työ avoimilla työmarkkinoilla. Varhainen diagnoosi, tilanteen kartoitus ja riittävän laaja kuva asiakkaan kyvyistä ja kyvyttömyydestä on tärkeää ja siihen panostetaan kaikissa verrokkimaissa.

Tässä kohdin on yleensä kyse resursseista ja niiden suhteesta lyhyen aikavälin tavoitteisiin, sekä siitä, että etulinjassa on riittävästi aikaa ja osaavaa henkilöresurssia kohdistaa monimuotoisen asiakaskunnan tarpeiden ja kykyjen kartoittamiseen. Myös työttömyysvakuutuksen ja vähimmäisturvan välinen siirtymä on kriittinen piste: se avasi verrokkimaissa samanlaisia kysymyksiä ja haasteita siirtymässä, palveluiden tarjoamisessa, velvoittavuudessa ja oikeuksissa. Tässä kohdin nivelpalvelut, joilla asiakasta ohjataan ennakoivasti palveluihin, sekä niihin tarvittava selkeä vastuunjako ja yhteistyö ovat Suomen näkökulmasta mielenkiintoista pohdittavaksi. Tämän lisäksi, Tanskan ja Alankomaiden panostus jälkihoitoon on kiinnostava ratkaisumalli. Parhaimmillaan palvelupolut eivät lopu työn tai opiskelun aloittamiseen, vaan tilannetta on hyvä seurata kriittisen siirtymäajan yli.

5 Sosiaaliturvan ja työttömien tilastollinen vertailu

Tässä alaluvussa vertaillaan viiden maan (Suomi, Ruotsi, Tanska, Alankomaat ja Iso-Britannia) sosiaaliturvajärjestelmiä ja tarkastellaan miten työttömyys ja työttömät eroavat verokkimaissa.

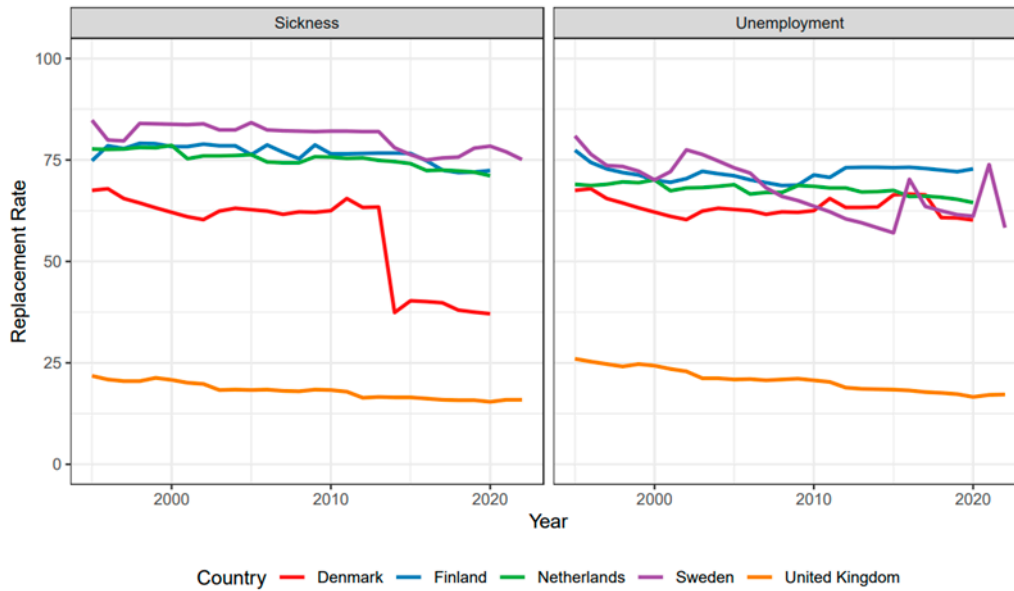
Tarkastelussa keskitytään miten työttömyyden pitkittyminen vaikuttaa käytettävissä oleviin tuloihin ja työttömyysetuuksiin sekä miten nämä ovat muuttuneet viime vuosina.

Tämän alaluvun lopussa tutkitaan luvun 4 vinjettitapauksia mukaillen, miten esimerkkikotitalouksien käytettävissä olevat tulot vaihtelevat eri maissa ja minkälaisia rahallisia kannustimia työnteolle maiden vero-etuus-järjestelmät tuottavat. Kannustimia tarkastellaan esimerkkilaskelmin sekä intensiivisellä että ekstensiivisellä marginaalilla. Viimeisenä tässä alaluvussa kokeillaan, miten Tanskan mallin mukainen työtulojen sovittaminen työttömyysetuuksiin vaikuttaisi Suomessa erilaisiin kotitalouksiin.

5.1 Työttömyys- ja sairausetuksien tason kehitys 2000-2020

Työttömyys- ja sairausetuksien ajallinen tarkastelu osoittaa, että Iso-Britanniassa on kaikista matalin korvaustaso sekä työttömyys- että sairausetuksissa (kuvio 8). Suomen korvaustaso on kaikkein korkein työttömyysetuuksissa ja toiseksi korkein sairausetuksissa. Sairausetuksien tarkastelu työttömyysetuuksien rinnalla on oleellista työttömien kohdalla, koska terveysongelmat ovat yleisempiä työttömien kuin työllisten keskuudessa.

Tarkastelujakson aikana kaikissa maissa korvaavuustaso laski. Tämä ei kuitenkaan johdu politiikkauudistuksista vaan siitä, että etuuksiin on tehty vähän korotuksia. Kuviossa 8 näkyy tason jyrkkä lasku Tanskan kohdalla vuonna 2014, mikä johtuu korvausajan rajaamisesta 22 viikkoon, jolloin vuositason tarkastelussa erot tulevat esille.

Kuvio 8. Työttömyys- ja sairausetuuksien korvaustaso (replacement rate) vuosina 2000–2010

Huomio: Kuvio kuvaa tilannetta, jossa henkilöllä on ennen työttömyyttä ollut keskivertotyöntekijän palkka, 10 vuoden työhistoria ilman keskeytyksiä, avioliitto ja kaksi lasta. Korvausaste kertoo siis sen, kuinka suuri prosenttiosuus työntekijälle korvataan työttömyyden tai sairauden varalta yhden kalenterivuoden ajalta kussakin maassa.

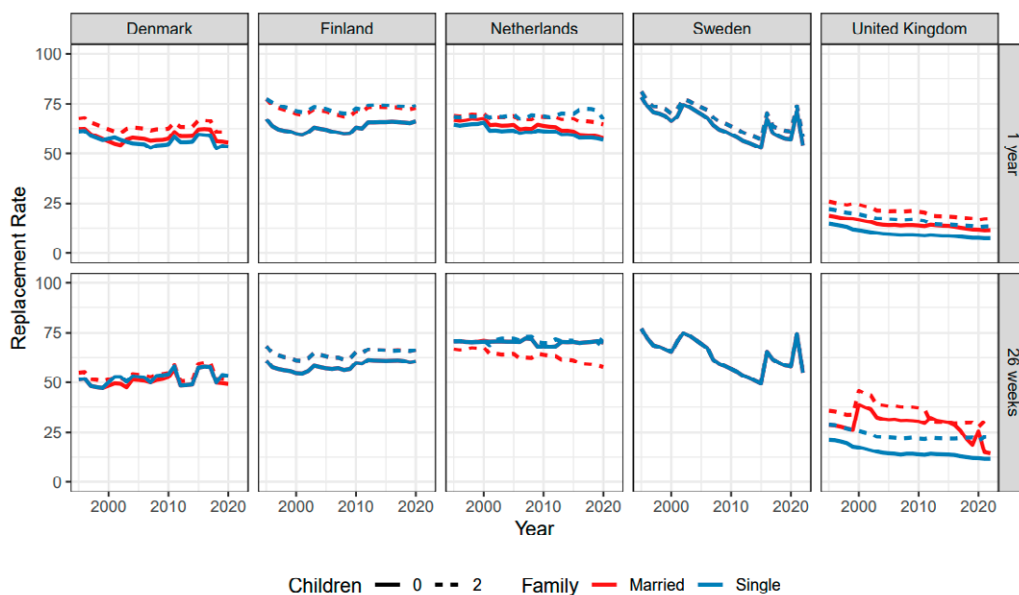
Lähde: Omat laskelmat pohjautuen SPIN/Rense Nieuwenhuis

Kuviossa 9 on esitetty työttömyys- ja sairausetuuksien korvaustason kehitys. Kuviossa on eroteltuna vuoden ja 26 viikon työttömyysjaksot sekä se, onko henkilöllä aviopuoliso tai lapsia. Etuuksien kehitys oli Suomessa ja Alankomaissa hyvin samansuuntaista ja myös lähes samalla tasolla. Tanskassa korvaustaso laski 2010-luvulla hieman. Ruotsissa puolison tulot eivät vaikuta työttömyys- tai sairasetuuksien tasoon, minkä vuoksi kuviossa ei ole eritelty naimisissa olevia. Ruotsissa työttömyysetuuksien korvaustaso on yleisesti ottaen laskenut vuodesta 2000 vuoteen 2020, mutta lasku ei ole ollut tasaista. Etenkin 2010-luvulla on nähtävissä hetkellistä korvaustason korotusta. Avioliitto ei vaikuta merkittävästi etuuksien tasoon, sillä työttömyystuet ovat yksilökohtaisia ja vakuutusperustaisia. Tällöin muiden perheenjäsenten tulot eivät vaikuta työttömyysetuuksien tasoon.

Iso-Britanniassa työttömyysetuuksien korvaustaso on huomattavasti matalampi kuin muissa maissa jo 26 viikkoa työttömänä olleilla. Tämä johtuu siitä, että työttömille ei ole erikseen omaa etuutta vaan ovat universal credit-järjestelmässä, jossa etuuden taso on yleisesti matala.

Yleisenä huomiona lapsiperheiden korvaustasot ovat hieman korkeampia johtuen lapsilisistä, joiden merkitys korostuu etenkin pienituloisissa lapsiperheissä. Myös avioparien korvaustaso on hieman korkeammalla tasolla johtuen verotuksellisista eduista. Verotus vaikuttaa myös siten, että 26 viikkoa työttömänä olleet korvaustaso on korkeampi verrattuna vuoden työttömyysjaksoon. Lyhyemmän ajan työttömänä olleet ja työhön palaavat henkilöt hyötyvät pienemmästä tuloverotuksesta, kun taas läpi vuoden työttömänä olevia tämä etu ei koske.

Kuvio 9. Työttömyysetuuksien korvaustaso keston ja kotitaloustyypin mukaan vuosina 2000-2020 Lisää myös alaviite



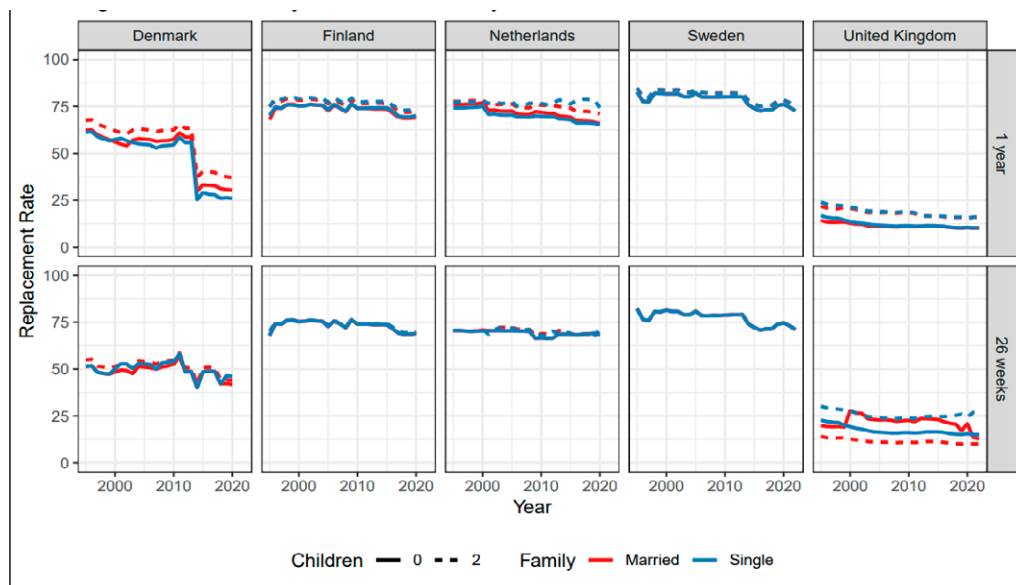
Huomio: Tanskasta ei ollut saatavilla tietoja yksinhuoltajista. Tämän vuoksi myös yksinhuoltajien korvaustasot ovat yhtä suuret kuin muiden 26 viikkoa työttömänä olleiden henkilöiden kohdalla.

Lähde: Omat laskelmat pohjautuen SPIN/Rense Nieuwenhuis

Sairausetuuksien taso mukaillee hyvin pitkälti työttömyysetuuksien tasoja, mutta tasot sairausetuuksissa ovat hieman korkeammalla tasolla (kuvio 10). Suomessa, Ruotsissa ja Alankomaissa sairausetuuksien korvaustaso on hyvin samalla tasolla, kun taas Tanskassa etuuden korvaustaso väheni merkittävästi 2010-luvulla. Iso-Britanniassa korvaustaso on ollut muita maita matalampi koko seurantaajan ajan. On syytä huomioida, että kotitaloudet eivät ole keskenään samanlaisessa taloudellisessa tilanteessa, vaikka

työttömyystukien korvaustasot ovat samanlaiset kaikille. Korvaustasot ovat kokonaisuuden kannalta vain yksi tarkastelun kohde: on erittäin tärkeää huomioida se, ketkä ovat oikeutettuja tukiin ja kuinka suuri osa hyödyntää niitä.

Kuvio 10. Sairasetuuksien korvaustaso keston ja kotitaloustyyppin mukaan vuosina 2000-2020



Lähde: Omat laskelmat pohjautuen SPIN/Rense Nieuwenhuis

Yhteenvedon voidaan todeta, että Suomessa on korkea työttömyys- ja sairasetuuksien korvaustaso verrattuna Ruotsiin, Tanskaan, Alankomaihin ja Iso-Britanniaan. Suurimmassa osassa maita korvaustasot eivät ole vahvasti yhteyksissä perhemuotoon tai lapsilukuun. Työttömyys- ja sairasetuudet ovat merkittävä suoja sosiaalisilta riskeiltä. Myös muut seikat, kuten tukien kattavuus sekä niiden myöntämisen ehdot vaikuttavat merkittävästi työttömien henkilöiden tilanteeseen.

5.2 Työttömyyden pitkittymisen vaikutus työttömyysetuuksiin ja käytettävissä oleviin tuloihin

Tässä luvussa vertaillaan esimerkkilaskelmien avulla, kuinka työttömyyden pitkittyminen vaikuttaa yksinasuvan käytettävissä oleviin tuloihin. Samalla esitellään verrokkimaiden työttömyysetuusjärjestelmät pääpiirteissään. Tämä luku pohjautuu OECD:n Tax and Benefit portaalin (<http://www.oecd.org/els/soc/benefits-and-wages.htm>) tietoihin ja OECD:n TaxBEN laskurin maaraportteihin (OECD 2020cdefg).

Esimerkkilaskelmat on tehty lapsettomalle 40-vuotiaalle juuri työttömäksi joutuneelle käyttäen vuoden 2021 lainsäädäntöä ja OECD TaxBEN 2.4.0 laskuria (OECD 2020h). Laskelmissa on oletettu henkilön täyttävän vakuutusperusteiseen työttömyysturvan kriteerit sekä täyttävänsä työttömyysetuuksiin vaadittavat kriteerit koko työttömyyden ajan, mitkä vaihtelevat hieman maittain. Lisäksi henkilön on oletettu tienanneen ennen työttömyyttä maan keskipalkan mukaisesti. Ts. työttömän vakuutuslasku on sama kuin maan keskipalkka. Kyseinen henkilö vastaa pääpiirteissään vinjettiä B. On kuitenkin muistettava, että tässä luvussa käsitellään vain yhdenlaista työtöntä ja erilaiselle työttömälle verrokkimaiden järjestelmät näyttävät hieman eri tavalla.

Työttömyyden pidentymisen vaikutusta on tarkasteltu kahdella tapaa. Ensin kuviossa 11 on esitelty esimerkkityöttömän avulla, kuinka työttömyyden pitkittyminen vaikuttaa työttömyysetuuksien bruttomääriin suhteessa (bruttomääräiseen) vakuutuslaskuun eri maissa. Asetelma eroaa aiemmin esitetystä työttömyysetuuksien ajallisesta vertailusta, jossa korvausaste esitettiin nettomääräisenä ja suhteutettiin nettotuloihin työllisenä. Tämän jälkeen kuviossa 12 on kuvattu, kuinka esimerkkityöttömän käytettävissä olevat tulot muuttuvat eri maissa työttömyyden pitkittyessä. Tämä lähestymistapa on valittu siitä syystä, että työttömyyden pitkittyessä työttömän käytettävissä olevat tulot muuttuvat pääosin johtuen työttömyysetuuksissa tapahtuvista muutoksista. Esimerkiksi oikeutus työttömyysetuuteen voi päättyä, sen korvausaste voi pienentyä tai työttömyysetuuden maksimimäärä voi muuttua. Keskittymällä ensin työttömyysetuuksissa tapahtuviin muutoksiin pystytään paremmin selittämään muutoksia käytettävissä oleviin tuloihin.

Työttömyysetuus ei kuitenkaan ole ainoa etuus, johon työtön on mahdollisesti oikeutettu. Lisäksi työttömyysetuudessa tapahtuvien muutosten vaikutusta käytettävissä oleviin tuloihin pienentää yleensä se, että muut etuudet mahdollisesti (osin tai täysin) kompensoivat työttömyysetuuksien pienentymistä. Siirtyminen (osin tai täysin) toiselle etuudelle työttömyysetuudelta voi vaikuttaa myös verotukseen, joka voi osaltaan myös kompensoida tulomenetystä. Näiden seikkojen vuoksi muutokset työttömyysetuuksissa eivät yleensä vaikuta täysimääräisesti työttömän käytettävissä oleviin tuloihin.

Kuviossa 11 on esitetty työttömyyden pitkittymisen vaikutukset työttömyysetuuksien bruttomääriin suhteessa vakuutuslaskuun (sama kuin keskipalkka) vertailumaissa. Kuvioista huomataan suurta vaihtelua niin työttömyysetuuksien kestossa kuin niiden tasoissa. Tasoltaan ja kestoaltaan lyhyin työttömyysetuus on Iso-Britanniassa. Siellä esimerkiksi henkilö on oikeutettu maksimissaan 6 kuukautta työttömyysetuuteen, joka on tasoltaan ainoastaan 10 prosentin luokkaa vakuutuslaskusta. Etuuden taso on alhainen johtuen siitä, ettei Iso-Britanniassa ole ansioihin perustuvaa työttömyysetuutta. Alhaista tasoa kuitenkin kompensoidaan Universal Creditillä, jota henkilö voi saada työttömyysetuuden lisäksi.

Kestoltaan pisimmät etuudet ovat Suomessa ja Ruotsissa, joissa molemmissa voi periaatteessa saada työttömyysetuutta ikuisesti. Kuitenkin Suomessa kyseinen henkilö voi saada ensimmäiset 400 päivää³ (noin 18 kk.) ansiosidonnaista työttömyysetuutta ja työttömyyden jatkuessa yli 400 päivää hän siirtyy työmarkkinatuen piiriin. Ruotsissa vakuutusperusteista työttömyysturvaa voi saada 60 viikkoa (80 viikkoa jos henkilöllä on alaikäisiä lapsia) ja tämän jälkeen voi saada ansioihin perustuvaa ns. aktivointirahaa⁴ siltä ajalta, kun osallistuu aktivointiohjelmiin. Kuviossa on oletettu henkilön osallistuvan näihin ohjelmiin.

Tasoltaan Suomen ansiosidonnainen työttömyysturva korvaa esimerkkihenkilön tapauksessa noin 48 %:ia vakuutuslaskusta. Korvausaste tosin riippuu aiemmasta palkasta ollen suurempi pienillä vakuutuslaskun tasoilla ja pienempi korkeilla vakuutuslaskun tasoilla. Tämä johtuu siitä, että suuret tulot kasvattavat ansio-osaa vähemmän kuin pienet tulot. Lisäksi Suomessa ei ole rajattu ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan enimmäismäärää.

Ruotsin vakuutusperusteinen työttömyysturva korvaa ensimmäiset 5 kuukautta tässä tapauksessa noin 65 % vakuutuslaskusta. Viidennestä kuukaudesta eteenpäin etuuden taso pienenee noin 54 prosenttiin vakuutuslaskusta. On kuitenkin huomattava, että kuviossa 11 ei Ruotsin kohdalla näy kaikki työttömyysetuudessa tapahtuvat muutokset johtuen työttömyysetuuden maksimimäärästä. Ruotsissa lapsettomalle työttömyysetuus on työttömyyden ensimmäiset 200 päivää (noin 10 kuukautta) 80 prosenttia työttömyyttä edeltäneestä palkasta, mutta etuuden maksimimäärä tippuu sadan päivän jälkeen 1200 kr/päivä 1000:een kr/päivä. Sadan päivän jälkeen maksimimäärässä ei tapahdu enää muutosta, mutta 200 päivän jälkeen korvausaste tippuu 70 prosenttiin vakuutuslaskusta ja 300 päivästä eteenpäin korvausaste on 65 prosenttia vakuutuslaskusta. Kuviossa 11 näkyy ainoastaan ensimmäisen sadan päivän jälkeen tapahtuva maksimimäärän pudotus, sillä myöhemmin tapahtuvat muutokset työttömyysetuudessa eivät vaikuta esimerkkihenkilöön. Tämä johtuu riittävän korkeasta vakuutuslaskusta.

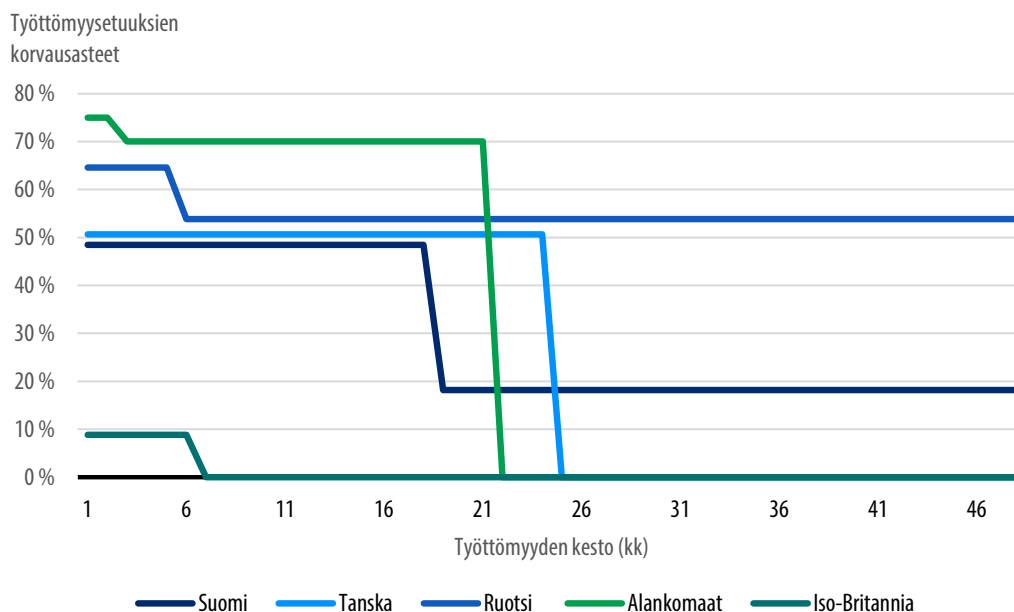
Alankomaissa korvausaste on kaikkein suurin. Ensimmäiset 2 kuukautta työttömyysetuuden suuruus on 75 % vakuutuslaskusta ja sen jälkeen se on 70 % vakuutuslaskusta siihen asti, kunnes ei ole enää oikeutettu vakuutusperusteiseen työttömyysetuuteen. Työttömyysetuudelle on lisäksi asetettu enimmäismäärä, mutta sen taso on sen verran korkea, ettei sillä ole tässä tapauksessa vaikutusta. Vakuutusperusteisen työttömyysetuuden kesto Alankomaissa riippuu henkilön työuran pituudesta. Lyhyimmillään etuuden kesto voi olla 3 kuukautta ja pisimmillään 24 kuukautta. Laskelman esimerkkihenkilöllä on pitkä 22 vuoden työura ja on sen vuoksi oikeutettu saamaan työttömyysetuutta 21 kuukautta, minkä jälkeen hän siirtyy toimeentulotuen piiriin.

³ Suomessa ansiosidonnaisen kesto voi olla sekä lyhyempi että pidempi riippuen henkilön iästä ja työhistoriasta.

⁴ Ruotsissa on myös käytössä vakio suuruinen aktivointiraha, jota maksetaan hieman erilaisin kriteerein.

Tanskassa vakuutusperusteisen työttömyysetuuden kesto on 24 kuukautta. Kuitenkin kesto voi pidentää maksimissaan 12 kuukaudella työskentelemällä työttömyyden aikana vähintään 6 kuukautta. Tarkemmin sanoen jokainen työtunti (vähintään 126,83 kruunun tuntipalkalla) työttömyyden aikana pidentää työttömyysetuuden kestoja kahdella tunnilla. Tämän lisäksi jokaiselta neljän kuukauden jaksolta, jolloin henkilö työskentelee alle 148 tuntia, voidaan etuuden kestoja voidaan lyhentää yhdellä päivällä. Tanskassa työttömyysetuuden suuruus on 90 prosenttia vakuutuslaskusta, mutta etuuden suuruudelle on enimmäismäärä. Tästä johtuen työttömyysetuus on tässä esimerkkitapauksessa vain 51 prosenttia vakuutuslaskusta. Korvausaste tai etuuden enimmäismäärä eivät vaihtele työttömyyden keston mukaan, mutta vastavalmistuneille ja varusmiehille nämä ovat alhaisemmat.

Kuvio 11. Työttömyysetuusten kesto ja niiden tasot suhteessa vakuutuslaskuun eri maissa 40-vuotiaalle pitkättyöuran omaavalle työttömälle



Huomio: Kuviossa on kuvattu työttömyysetuusten tasot suhteessa vakuutuslaskuun työttömyyden keston mukaan. Laskelma on tehty esimerkkilaskelmana 40-vuotiaalle yksin asuvalle työttömälle, joka täyttää vakuutusperusteisen työttömyysturvan ehdot ja on työttömyyttä edeltävänä aikana saanut palkkatuloja maan keskipalkan verran. Aiemman työuran pituus on oletettu 22 vuodeksi.
Lähde: Omat laskelmat pohjautuen OECD TaxBEN 2.4.0 laskuriin.

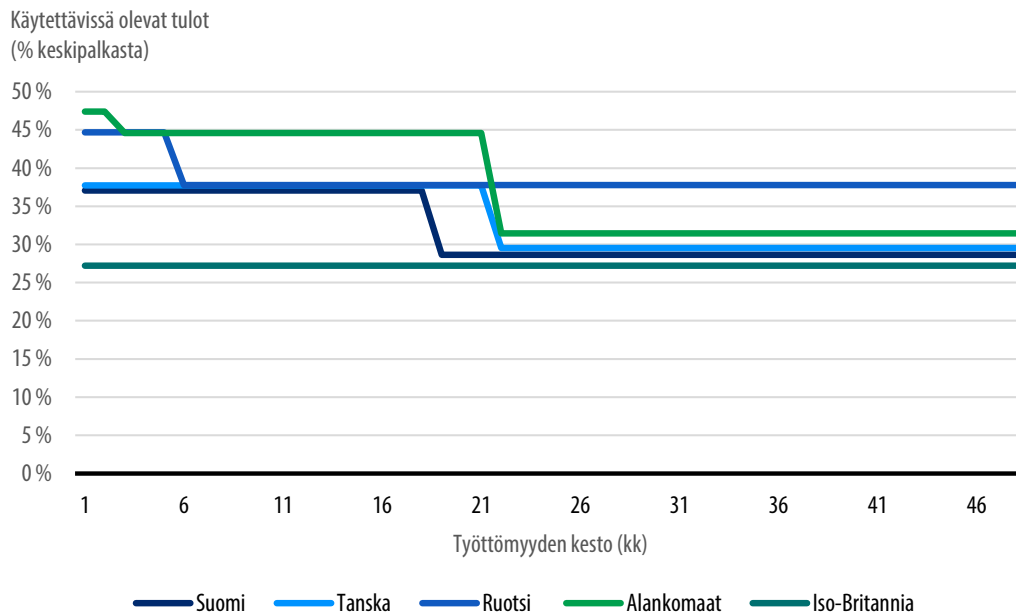
Kuviosta 12 nähdään, että käytettävissä olevissa tuloissa on pienempää ajallista ja maiden välistä vaihtelua kuin tarkastellessa pelkästään työttömyysetuusia. Muutokset käytettävissä olevissa tuloissa kuitenkin selittyvät täysin työttömyysetuuksissa tapahtuvista muutoksista. Kuviosta 12 on huomattavissa myös se, että maiden keskinäinen järjestys pysyy samana. Eli maat, joissa on korkeammat työttömyysetuusten korvausasteet, käytettävissä olevat tulot ovat myös korkeampia suhteessa maan keskipalkkaan.

Alankomaiden järjestelmä tuottaa korkeimmat käytettävissä olevat tulot esimerkkityöttömälle. Työttömyyden ensimmäisten kahden kuukauden ajan esimerkkihenkilön käytettävissä olevat tulot ovat 47 % Alankomaiden keskipalkasta, minkä jälkeen kyseisen henkilön tulotaso tippuu 45 %:iin. Vakuutusperusteisen työttömyysturvan päättyessä esimerkkihenkilön tulotaso tippuu 31 prosenttiin keskipalkasta.

Ruotsissa esimerkkihenkilön tulotaso on työttömyyden alkukuukausina lähes samaa tasoa Alankomaiden järjestelmän kanssa ollen 45 % maan keskipalkasta työttömyyden ensimmäiset 5 kuukautta. Viiden kuukauden jälkeen tulotaso tippuu 38 %:iin keskipalkasta ja pysyy siitä eteenpäin samansuuruisena. Tässä on oletettu henkilön osallistuvan aktivointiohjelmiin.

Suomessa ja Tanskassa esimerkkihenkilön käytettävissä olevat tulot ovat hyvin lähellä toisiaan. Molemmissa maissa vakuutusperusteiseen työttömyysturvaan oikeutettavan ajan aikana tulotaso on noin 38 % maan keskipalkasta. Vakuutusperusteisen työttömyysturvan jälkeen molemmissa maissa tiputaan suurin piirtein samalle tulotasolle (30 % keskipalkasta). Eroa Suomen ja Tanskan välillä syntyy siitä, milloin henkilö siirtyy pois vakuutusperusteisesta turvasta. Kuten edellisen kuvion kohdalla, niin myös tässäkin kuviossa on esitetty Tanskan osalta tilanne, missä esimerkkihenkilö ei ole onnistunut pidentämään työttömyyden aikaisella työskentelyä työttömyysetuuden kesto.

Iso-Britanniassa esimerkkihenkilön käytettävissä olevat tulot ovat alhaisimmat (n. 27% keskipalkasta). Iso-Britannian kohdalla on mielenkiintoista se, että vaikka oikeus työttömyysetuuteen poistuu kuuden kuukauden jälkeen, tämä ei näy ollenkaan esimerkkihenkilön tulotasossa.

Kuvio 12. Työttömyyden keston vaikutus käytettävissä oleviin tuloihin

Huomio: Kuvassa on kuvattu kuinka työttömyyden kesto vaikuttaa yksinasuvan työttömän käytettävissä oleviin tuloihin. Käytettävissä olevat tulot on ilmoitettu suhteessa maan keskipalkkaan. Laskelma on tehty esimerkkilaskelmana 40-vuotiaalle yksinasuvalle työttömälle, joka työttömyyden alussa täyttää vakuutusperusteisen työttömyysturvan ehdot ja on työttömyyttä edeltävänä aikana saanut palkkatuloja maan keskipalkan verran. Työuran pituus on oletettu 22 vuodeksi. Henkilö asuu vuokralla ja vuokra on 16 % maan keskipalkasta.

Lähde: Omat laskelmat pohjautuen OECD TaxBEN 2.4.0 laskuriin.

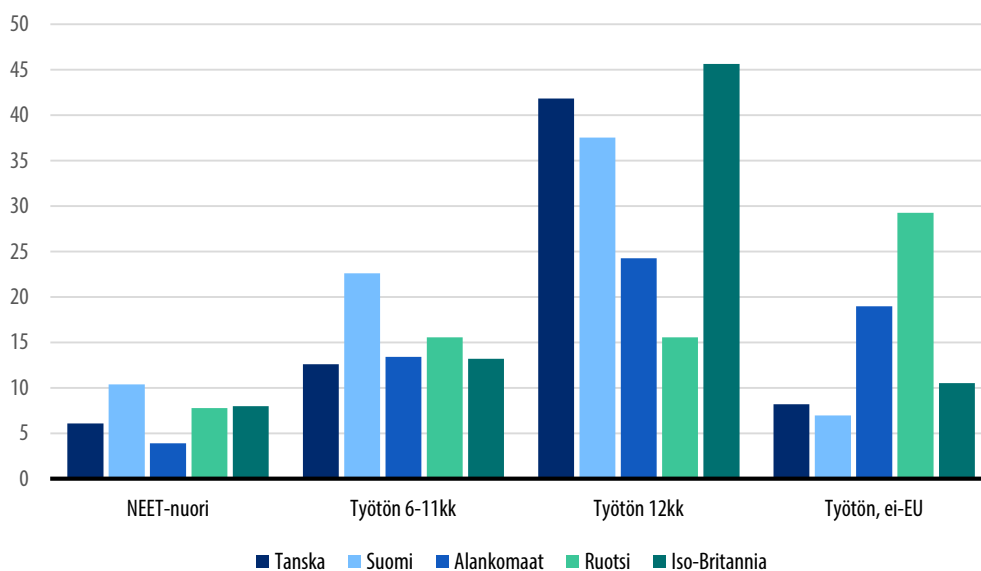
Kuten tästä luvusta on käynyt ilmi, niin vertailumaiden kesken työttömyyden pitkittymisellä on erilaisia vaikutuksia työttömän saamiin etuuksiin ja tulotasoon. Nämä erot johtuvat pitkälti siitä, että verrokkimaiden työttömyysetuuksissa on hieman erilaisia ominaisuuksia ja sääntöjä. Nämä erot maiden välillä liittyvät niin työttömyysetuuksien kestoihin, niiden tasoihin ja tasojen porrastukseen kuin enimmäis- ja vähimmäismääriin. Nämä ominaisuudet voivat myös osin kumota toistensa vaikutuksia. Esimerkiksi Ruotsissa työttömyysetuuden korvausaste laskee työttömyyden pitkittyessä, mutta työttömyysetuuden enimmäismäärän vuoksi korvausasteen vaihtelu ei välttämättä vaikuta työttömän saaman työttömyysetuuden suuruuteen, kuten esimerkkihenkilön tapauksessa kävi. Työttömyysetuuden tason vaihtelut ja siirtyminen pois vakuutusperusteisesta työttömyysturvasta eivät myöskään näy täysimääräisesti työttömän tulotasossa. Tämä johtuu siitä, että kaikissa tarkastelluissa maissa työtön voi saada myös muita etuuksia joko täydentämään vakuutusperusteistaturvaa tai sen sijasta. Iso-Britannian malli selkeästi poikkeaa muiden maiden malleista johtuen siitä, ettei siellä ole ansioihin perustavaa työttömyysturvaa. Lisäksi työttömän tulotasoon ei ollut merkitystä, sillä onko oikeutettu vakuutusperusteiseen työttömyysturvaan vai ei. Vaikka etuuslajin muutos ei täysin näkyisikään työttömän käytettävissä olevissa tuloissa, sillä on vaikutusta työttömän etuuslajien kautta. Velvoittavuus

ja tarveharkinta yleensä lisääntyvät siirryttäessä lähemmäs viimesijaista turvaa. Lisäksi on huomioitava, että tässä tarkastelussa ei ole otettu ollenkaan kantaa siihen, miten riittävä tulotaso todellisuudessa on. Tässä on keskitytty ainoastaan vertaamaan järjestelmien tuottamia tulotasoa suhteessa maan keskipalkkaan. On myös muistettava, että tämän luvun laskelmat pohjautuivat täysin simuloimalla tehtyihin esimerkkilaskelmiin. Näihin liittyy siten epävarmuuksia ja ne ovat jonkin verran herkkiä tehdyille taustaoletuksille. Toisin sanottua tulokset eivät ole suoraan yleistettävissä erilaisiin työttömiin. Lisäksi esimerkkitaustusten yleisyydestä ei voida tämän perusteella sanoa mitään.

5.3 Työttömien ryhmien yleisyys ja koettu terveys ja köyhyys

Tässä alaluvussa tarkastellaan työttömien eri ryhmien yleisyyttä tutkimuksen viidessä maassa (Suomi, Ruotsi, Tanska, Alankomaat ja Iso-Britannia). Lisäksi tutkitaan koetun terveyden ja köyhyyden eroja ryhmien ja maiden välillä. Ryhmien jaottelu perustuu osittain luvun 2 vinjetteihin sillä erotuksella, että ansiosidonnaisen työttömyysturvan saajia ei ole eroteltu omaksi ryhmäkseen vaan jaottelu on tehty työttömyyden keston mukaan. Tässä luvussa käsitellyt ryhmät ovat siis A) NEET nuori, B) 6-11kk työttömänä ollut henkilö, C) 12 kk työttömänä ollut henkilö ja D) EU:n ulkopuolisesta maasta kotoisin oleva työtön henkilö. Viimeiseen ryhmään lasketaan kaikki ne, jotka ovat vuoden aikana olleet työttömänä. Ryhmät eivät ole toisiaan poissulkevia, eli esimerkiksi ryhmät B ja C sisältävät kaikki määrätyn ajan työttöminä olleet, myös ulkomaalaistaustaiset.

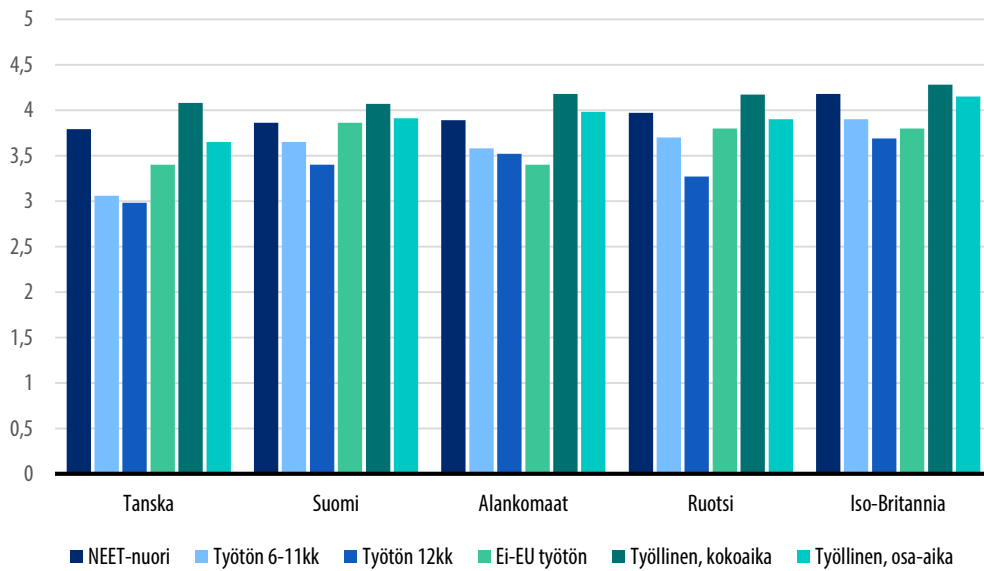
Kuviossa 13 on esitetty ryhmien yleisyys maittain. Ruotsia ja Alankomaita lukuun ottamatta vähintään kolmannes – Iso-Britanniassa jopa 46 prosenttia – työttömistä on ollut työttömänä ainakin vuoden. Suomessa reilu viidennes ja Ruotsissa kuudennes työttömistä on ollut työttömänä 6–11 kuukautta. Suomessa NEET-nuorien osuus kaikista nuorista on korkein tarkastelun viidestä maasta ja kolme kertaa suurempi kuin Alankomaissa. EU:n ulkopuolelta tulevien työttömien osuus kaikista vuoden aika työttömistä olleista on Ruotsissa lähes 30 prosenttia ja Alankomaissa lähes 20 prosenttia. Pienin osuus on Suomessa, jossa ulkomaalaistaustaisten määrä on väestössä yleisesti vertailumaita pienempi. Tanskassa ja Alankomaissa EU:n ulkopuolelta tulevista työttömistä noin 70 prosenttia oli ollut koko vuoden työttömänä, Iso-Britanniassa noin puolet ja Suomessa ja Ruotsissa reilu 40 prosenttia.

Kuvio 13. Työttömien ryhmien yleisyys maittain vuosina 2017–2018

Lähde: Omat laskelmat pohjautuen EU-Silc aineiston havaintoihin vuosilta 2017–2018.

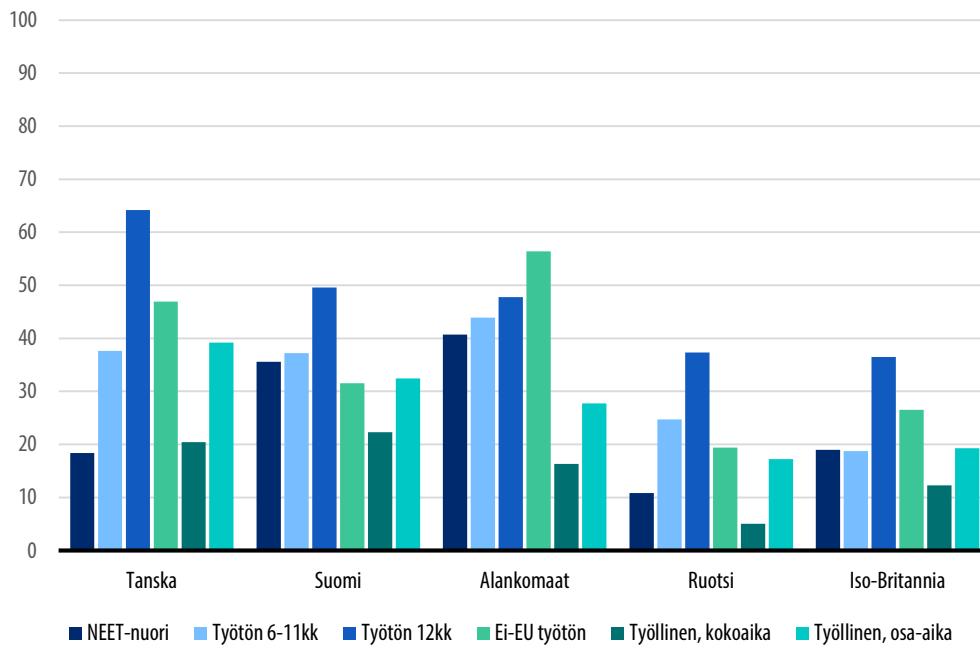
Suurimmat työllisten ja työttömien väliset erot koetussa terveydessä ovat havaittavissa Tanskassa, jossa sekä 6–11 kuukautta työttömänä olleiden että 12 kuukautta työttömänä olleiden koettu terveys on vertailumaiden heikoin (kuvio 14). EU:n ulkopuolelta kotoisin olevien työttömien keskuudessa koetun terveyden keskiarvo oli matalin Tanskan lisäksi Alankomaissa.

Kuvio 14. Koettu terveys maittain eri työttömien ryhmien keskuudessa vuosina 2017-2018, keskiarvo (1=Heikko, 5=erittäin hyvä)



Lähde: Omat laskelmat pohjautuen EU-Silc aineiston havaintoihin vuosilta 2017–2018.

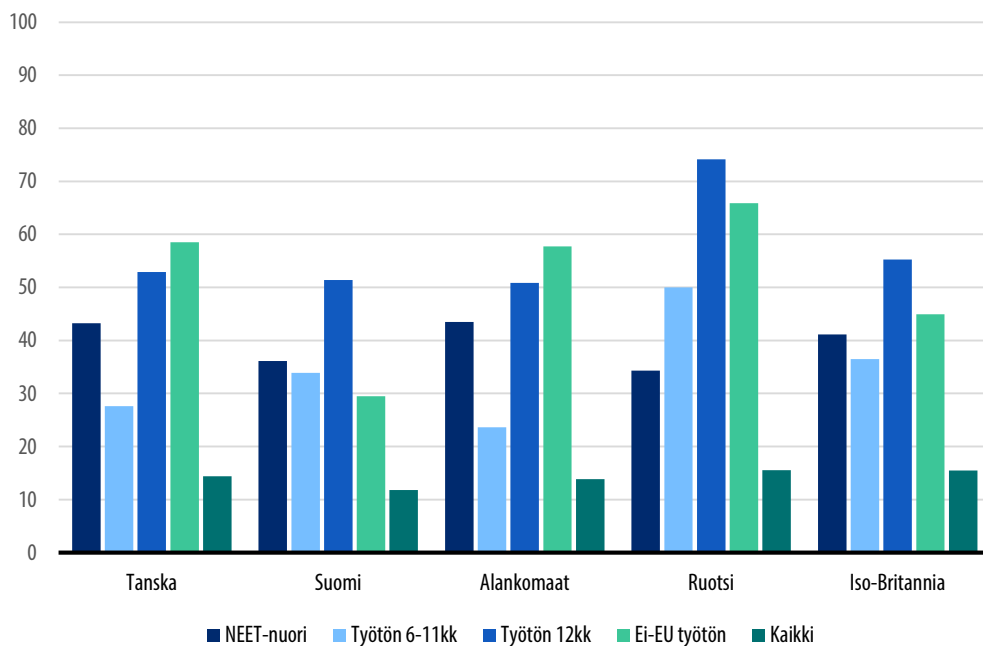
Maiden välillä oli suuria eroja arkipäivää rajoittavien terveysongelmien suhteen (kuvio 15). Ruotsissa ja Iso-Britanniassa sekä työttömät että työlliset ilmoittivat muita maita harvemmin kärsivänsä arkea rajoittavista terveysongelmista. Pitkäaikaistyöttömien kohdalla terveysongelmia koki yli 60 prosenttia ja Suomessa ja Alankomaissa lähes puolet.

Kuvio 15. Terveysten liittyviä ongelmia, jotka rajoittavat arkea vuosina 2017–2018, %

Lähde: Omat laskelmat pohjautuen EU-Silc aineiston havaintoihin vuosilta 2017–2018.

6-11 kuukautta ja 12 kuukautta työttömänä olleiden köyhyysasteet ovat korkeimmat Ruotsissa. Tanskassa ja Alankomaissa alle vuoden työttömänä olleista alle 30 prosenttia ja Suomessa noin kolmannes asui kotitalouksissa, joiden tulot jäivät alle 60 prosenttia maan mediaanituloista, kun pitkäaikaistyöttömien kohdalla osuus oli kaikissa kolmessa maassa jo yli 50 prosenttia (kuvio 16). Suomessa ja Ruotsissa köyhiksi luokitelluissa kotitalouksissa asui noin kolmannes NEET-nuorista. Tanskassa, Alankomaissa ja Iso-Britanniassa osuus oli hieman korkeampi, reilu 40 prosenttia.

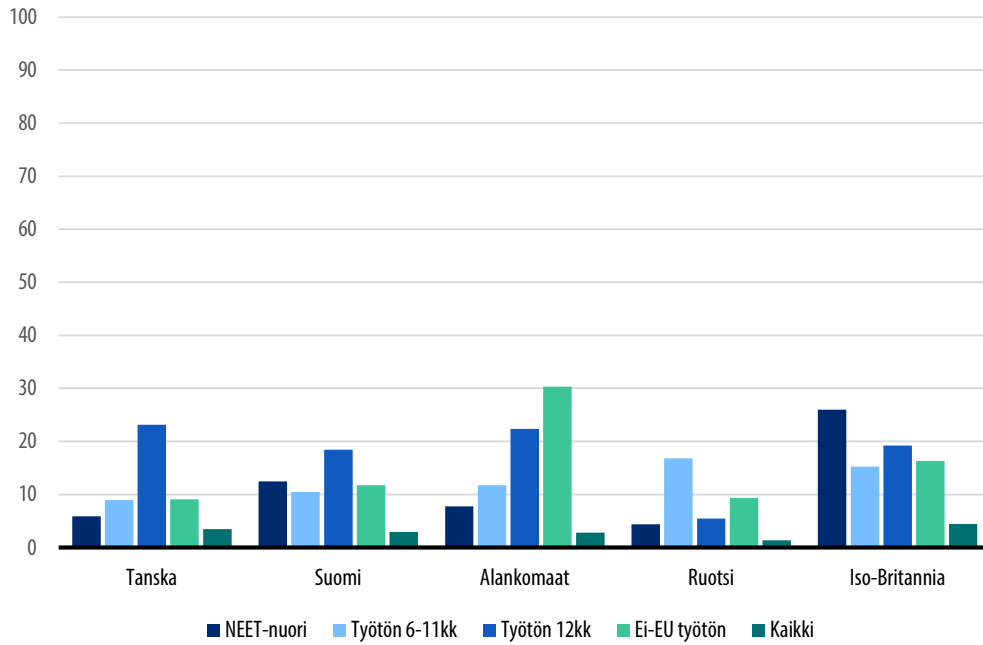
Kuvio 16. Köyhyyssaste (kotitalouden käytettävissä olevat tulot alle 60% mediaanituloista) vuosina 2017–2018, %



Huomio: Köyhyyssaste lasketaan kotitalouden käytettävissä olevista tuloista ja sisältää tässä ne kotitaloudet, joissa ainakin yksi kotitalouden jäsen on työtön.

Lähde: Omat laskelmat pohjautuen EU-Silc aineiston havaintoihin vuosilta 2017–2018.

Aineellisen puutteen kohdalla kuva ei ole yhtenäinen maiden välillä (kuvio 17). Suomessa vajaa viidennes ja Tanskassa ja Alankomaissa reilu viidennes pitkäaikaistyöttömistä koki vakavaa aineellista puutetta. Alankomaissa EU:n ulkopuolelta tulevista työttömistä jopa 30 prosenttia kertoi kokeneensa aineellista puutetta, ja Iso-Britanniassa näin koki lähes yhtä suuri osuus NEET-nuorista. Muissa maissa NEET-nuorten kokemukset aineellisesta puutteesta olivat huomattavasti harvinaisempia. Ruotsissa aineellisen puutteen kokemukset olivat 6–11 kuukautta työttömänä olleiden keskuudessa yleisempiä kuin muissa maissa.

Kuvio 17. Vakavan aineellisen puutteen kokeminen eri työttömien ryhmissä vuosina 2017-2018, %

Huomio: Aineellinen puute kuvaa kotitalouden perustarpeisiin liittyviä puutteita, jotka johtuvat siitä, ettei kotitaloudella ole varaa niihin. Niitä ovat maksuvaikeuksien kokeminen, vaikeudet selviytyä yllättävistä menoista, taloudella ei ole varaa puhelimeen, pesukoneeseen, televisioon, autoon, proteiinipitoiseen ateriaan joka toinen päivä, viikon lomaan vuodessa kodin ulkopuolella tai pitää kotiaan riittävän lämpimänä. Vakava aineellinen puute=kokee ettei ole varaa neljään yhdeksästä hyödykkeestä.

Lähde: Omat laskelmat pohjautuen EU-Silc aineiston havaintoihin vuosilta 2017–2018.

Tämän tarkastelun tarkoituksena oli antaa yleiskuva työttömien eri ryhmistä tutkimuksen viidessä maassa. Tarkastelussa on kuitenkin huomioitava, että se ulottuu henkilöihin, jotka ovat vuoden aikana olleet työttöminä. Työttömyys on harvoin pysyvää, ja etenkin nuorten kohdalla NEET-status on väliaikainen. Monissa tutkimuksissa tarkastellaankin työttömyyden kestoa ja siirtymiä pidemmällä aikavälillä (Immervoll ym., 2015; Königs, 2018, Ilmakunnas ym. 2019).

5.4 Tulotaso ja työnteon kannustimet

Tässä luvussa tutkitaan mikrosimuloinnilla tehtävien esimerkkilaskelmien avulla, miten esimerkkikotitalouksien käytettävissä olevat tulot vaihtelevat eri maissa ja minkälaisia rahoituskannustimia työnteolle vertailumaiden vero-etuus-järjestelmät tuottavat. Tämä luku keskittyy esimerkkilaskelmiin, jotta pystymme paremmin arvioimaan järjestelmien tuottamia eroja tietynlaisille kotitalouksille. Data pohjaista kansainvälistä vertailua on tutkimuskirjallisuudessa jonkin verran tehty ja luultavasti kattavin vertailu on Jaran ym. (2020) tutkimuksessa. Siinä kuitenkin keskitytään työllisiin, joten se ei ole täysin vertailukelpoinen tämän tutkimuksen kanssa. Viimeisessä alaluvussa testataan, miten Tanskan mallin mukainen työtulojen sovittaminen työttömyysetuuksiin vaikuttaisi Suomessa erilaisiin kotitalouksiin.

Esimerkkikotitaloudet mukailevat luvun 4 vinjettitapauksia ja niitä on yhteensä viisi: NEET-nuori, yksinasuva pitkäaikaistyötön, yksinhuoltaja pitkäaikaistyötön, yksinasuva vakuutusperusteiseen työttömyysturvaan oikeutettu työtön ja vakuutusperusteiseen työttömyysturvaan oikeutettu työtön yksinhuoltaja. NEET-nuori on iältään 25-vuotias ja muut ovat 40-vuotiaita. Yksinhuoltajilla on yksi 8-vuotias lapsi huollettavanaan. Pitkäaikaistyöttömällä viitataan tässä luvussa työttömään, joka ei ole oikeutettu vakuutusperusteiseen työttömyysturvaan. Vakuutusperusteista työttömyysetuutta saavilla vakuutuslaskelma vastaa maan keskipalkkaa, yksinasuvalla vuokra on 16 % maan keskipalkasta ja yksinhuoltajilla se on vastaavasti 22 % maan keskipalkasta. Tämän lisäksi kotitalouksista tehdään myös muita pienempiä oletuksia. On huomattava, että tämän luvun analyysi pohjautuu täysin esimerkkilaskelmiin eikä ollenkaan datahavaintoihin. Tämän vuoksi tuloksia ei voida yleistää, vaan ovat luonteeltaan enemmän suuntaa antavia.

Käytettävissä olevia tuloja tarkastellaan suhteessa maan keskipalkkaan ja kannustimia tarkastellaan sekä ekstensiivisellä (työskennelläkö vai ei päätös) että intensiivisellä (kuinka monta tuntia työskennellään, kun osallistutaan töihin) marginaalilla. Tässä tutkimuksessa niin kannustimet kuin käytettävissä olevat tulot muodostetaan vuositasolla. Ekstensiivisellä marginaalilla työnteon kannustavuutta mitataan työllistymisveroasteen avulla (PTR). Se mittaa, kuinka suuri osa työllistymispalkasta menetetään kasvaneina veroina ja pienentyneinä etuuksina henkilön työllistyessä. Tutkimuskirjallisuudessa on kuitenkin viime aikoina kiinnitetty enemmän huomiota siihen, millä aikavälillä työllistymisen kannustimet lasketaan. Kirjallisuudessa (ks. esim. Jara ym., 2020 ja Bartels & Pestel, 2016) asiaa on tarkasteltu niin sanotuilla lyhyen ja pitkän aikavälin työllistymisveroasteilla. Näiden kahden erona on se, että lyhyen ajan työllistymisveroaste lasketaan yleensä vuoden aikahorisontilla ja siihen huomioidaan vakuutusperusteiset etuudet. Vastaavasti pitkän ajan työllistymisveroasteita laskettaessa henkilö ei enää ole oikeutettu vakuutusperusteiseen turvaan ja/tai kannustin laskennan aikahorisontti on pidempi. Tässä tutkimuksessa esimerkkikotitaloudet on muodostettu siten, että vakuutusperusteiseen työttömyysturvaan oikeutetun henkilön pitkän ajan työllistymisveroaste vastaa pitkäaikaistyöttömän (lyhyen ajan) työllistymisveroastetta.

Intensiivisellä marginaalilla kannustimia mitataan efektiivisen marginaaliveroasteen (EMTR) avulla, joka mittaa kuinka paljon lisätyöskentelyn aiheuttamasta tulolisäyksestä menetetään kasvaneiden verojen ja pienentyneiden etuuksien vuoksi. Tässä tutkimuksessa intensiivisellä marginaalilla käytetään varsin suurta tulolisäystä ja tarkastellaan, kuinka 10 työtunnin lisäys (keskimääräisellä palkalla) viikossa vaikuttaa käytettävissä oleviin tuloihin. Laskennassa käytetyllä työtuntien tai työtulojen lisäyksen suuruudella on merkitystä ja erilaisella lisäyksellä kannustimet voivat olla erilaiset. Lisäksi henkilön alkupe-
räisellä tulotasolla on merkitystä kannustimien suuruuteen.

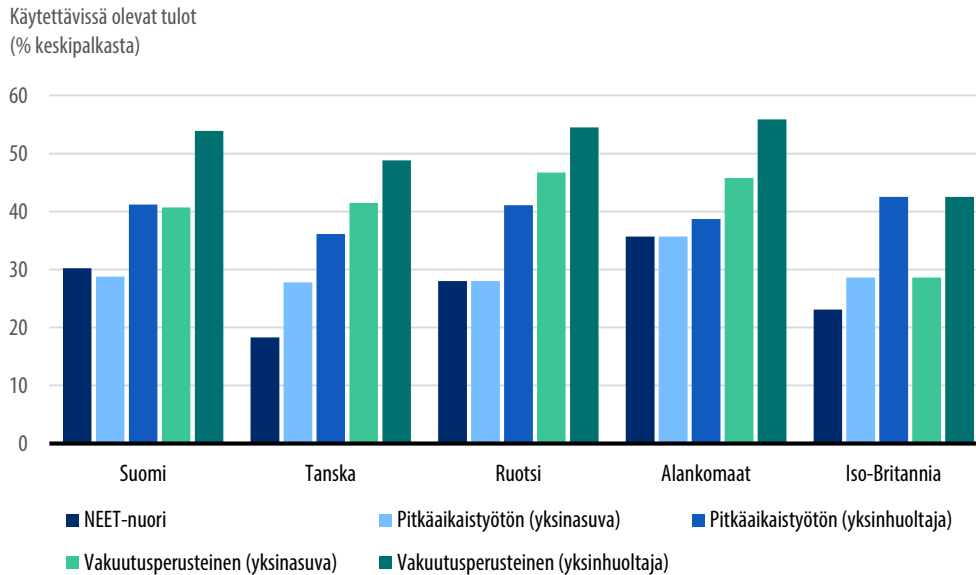
Laskelmat toteutetaan käyttäen mikrosimulointia ja EUROMOD I4.0+ (Sutherland & Figari 2013) sekä UKMOD A3.0+ (Richiardi ym. 2021) mikrosimulointimalleja ja hyödyntäen EUROMOD ohjelmaan rakennettua Hypothetical Household Toolia (Hufkens ym., 2019). Laskelmissa kaikki kyseisiin mikrosimulointimalleihin mallinnetut politiikat, pois lukien Covid19 liittyvät väliaikaiset politiikat, on simuloitu käyttäen vuoden 2021 lainsäädäntöä. Tämän lisäksi EUROMODia on täydennetty mallintamalla siihen tarkemmin työtulojen yhteensovittamista joidenkin etuuksien kanssa.

Simuloinneissa ja laskelmissa on tehty useita oletuksia. Ensimmäisenä simuloinnin aika-horizontti on yksi kalenterivuosi. Tämä tarkoittaa sitä, että simuloinneissa oletetaan, että henkilön työmarkkinastatus yms. pysyvät koko vuoden muuttumattomina. Vastaavasti kannustimia laskettaessa tehdään sama oletus. Eli henkilön oletetaan työskentelevän koko vuoden samalla työtuntien määrällä. Toiseksi työtulojen yhteensovittamisessa etuuksien kanssa operoidaan työtuntien avulla ja oletetaan henkilön työllistyvän maan keskipalkkaa vastaavan tuntipalkan mukaisesti. Normaaliksi työviikoksi on oletettu 40 työtuntia/viikko jokaisessa verrokkimaassa. Tämän oletuksen avulla keskimääräinen tuntipalkka on muodostettu jakamalla maan keskimääräinen kuukausipalkka 173,6:lla ($4,34 \cdot 40$), jossa luku 4,34 on kokonaisten työviikkojen keskimääräinen määrä kuukaudessa. Toisin sanoen työskentelemällä 40 tuntia viikossa (koko vuoden ajan) henkilön työtulot vastaavat maan keskimääräistä palkkaa. Jokaiselle maalle keskimääräinen tuntipalkka on muodostettu samalla tavalla. Lisäksi keskimääräinen tuntipalkka ei varioi kotitaloustyyppin mukaisesti, vaan kaikkien oletetaan maan sisällä työllistyvän samansuuruiselle tuntipalkalle.

Tehtyjen oletusten lisäksi mikrosimulointeihin liittyy useita muita epävarmuustekijöitä. Yhtenä rajoitteena on se, että vero-etuus-järjestelmän kaikkia osia ei pystytä simuloimaan. Yksi tällainen puute EUROMODissa on se, että Tanskassa toimeentulotuen saajille korkeisiin asumismenoihin maksettavaa ylimääräistä asumislisää ei ole mallinnettu. Tämä vaikuttaa etenkin NEET-nuorten kohdalla ja tämän vuoksi heidän tulotasonsa ilman työtuloja on esimerkkilaskelmissa todellisuutta n. 5-7 prosenttiyksikköä maan keskipalkasta alhaisempi. Lisäksi mallinuksessa joudutaan tekemään oletuksia ja itse mallinuksessa voi olla epätarkkuuksia. Näissä voi olla myös maakohtaisia eroja. Kaikkien näiden seikkojen vuoksi tuloksiin on suhtauduttava hieman varauksella.

Ensin on tarkasteltu erilaisten kotitalouksien käytettävissä olevia tuloja maittain, kun kotitaloudelle ei ole ollenkaan työtuloja. Nämä on esitetty kuviossa 18. Kuvioista voidaan huomata, että kotitalouksien järjestys tulojen mukaan noudattavat hyvin samanlaista kaavaa kaikissa maissa pienin poikkeuksin. Tulotason vaihtelu on kuitenkin suurta ja se vaihtelee noin 23 %:sta⁵ noin 56 %:iin maan keskipalkasta. Yksinhuoltajilla on korkeampi tulotaso kuin yksinasuvilla ja vakuutusperusteiseen työttömyysturvaan oikeutetulla on korkeampi tulotaso kuin muilla. Poikkeuksena tästä on Iso-Britannia, jossa vakuutusperusteinen työttömyysturva ei perustu aiempiin ansioihin. Lisäksi NEET-nuorilla on alhaisimmat (tai lähes alhaisimmat) tulot kaikista kotitalouksista. Suomen kohdalla he tosin pääsevät korkeammalle tulotasolle kuin pitkäaikaistyöttömät johtuen siitä, että työmarkkinatuki on veronalaistuloa, kun taas toimeentulotuki ei sitä ole. Kuvan perusteella Suomessa kaikilla tarkastelluilla kotitaloustyypeillä tulotaso suhteutuu verrokkimaihin verrattain hyvin.

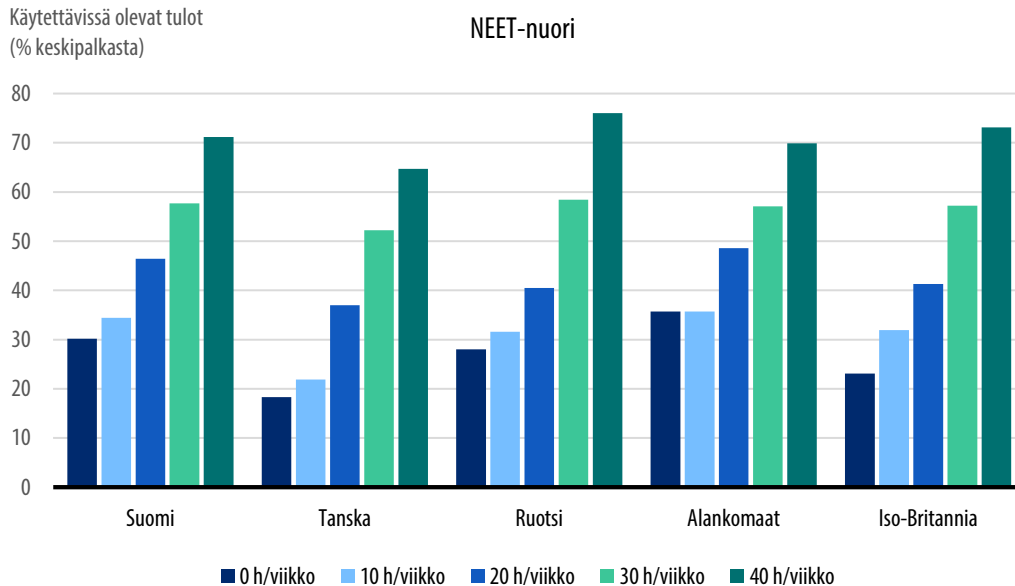
5 Kuten aiemmin mainittiin, niin kuvioista puuttuu Tanskan kohdalla asumistuki, jota maksetaan toimeentulotuen saajille korkeisiin asumismenoihin. Sen suuruus on NEET-nuoren kohdalla noin 5–7 % keskipalkasta ja tämä huomioiden heidän käytettävissä olevat tulot kasvavat noin 23 prosenttiin.

Kuvio 18. Esimerkkikotitalouksien käytettävissä olevat tulot eri maissa, kun kotitaloudella ei ole työtuloja

Huomio: Kuviossa on esitetty viiden esimerkkikotitalouden käytettävissä olevat tulot eri maissa tilanteessa, jossa kotitalous ei saa ollenkaan työtuloja. Yksinhuoltajalla tarkoitetaan 8-vuotiaan yksinhuoltajaa, vakuutusperusteinen viittaa henkilöön, joka on oikeutettu vakuutusperusteiseen työttömyysturvaan ja pitkäaikaistyöttömällä viitataan työttömään, joka ei ole oikeutettu vakuutusperusteiseen työttömyysturvaan. Laskelmissa vakuutuspalkkana on maan keskipalkka ja vuokra 16 % (yksinasuva) tai 22 % (yksinhuoltaja) keskipalkasta.

Lähde: Omat laskelmat käyttäen EUROMOD (I.40+) ja UKMOD (A3.0+) mikrosimulointimalleja

Seuraavaksi on tarkasteltu kuinka työtuntien kasvattaminen vaikuttaa käytettävissä oleviin tuloihin. Kuviossa 19 on esitetty kuinka NEET-nuoren käytettävissä olevat tulot muuttuvat maittain ja vastaavasti kuviossa 20 on kuvattu sama vakuutusperusteiseen työttömyysturvaan oikeutetun yksinasuvan kohdalla. Muut kotitaloustyypit on esitelty liitteessä 4. Molempien henkilöiden ja kaikkien maiden kohdalla voidaan sanoa, että työskentely lisää pääsääntöisesti käytettävissä olevia tuloja. Se, miten työskentely vaikuttaa tuloihin, kuitenkin vaihtelee riippuen maasta ja kotitaloustyypistä. NEET-nuorella pieni työskentely kasvattaa tuloja pääosin vain vähän jos ollenkaan kun taas siirtymä osa-aikaisesta työstä täysipäiväisempään työhön kasvattaa tuloja enemmän. Vakuutusperusteiseen työttömyysetuuteen oikeutetulla tilanne on hieman päinvastainen tai työtunnit lisäävät tuloja varsin tasaisesti. Tämä tosin riippuu tarkastellusta maasta.

Kuvio 19. Työtuntien vaikutus NEET-nuoren käytettävissä oleviin tuloihin eri maissa

Huomio: Kuviossa on esitetty NEET-nuoren käytettävissä olevat tulot eri maissa ja erilaisilla työtunneilla. Tuntipalkka on oletettu vastaavan maan keskipalkkaa ja vuokra on 16 % keskipalkasta.

Lähde: Omat laskelmat käyttäen EUROMOD (I.40+) ja UKMOD (A3.0+) mikrosimulointimalleja

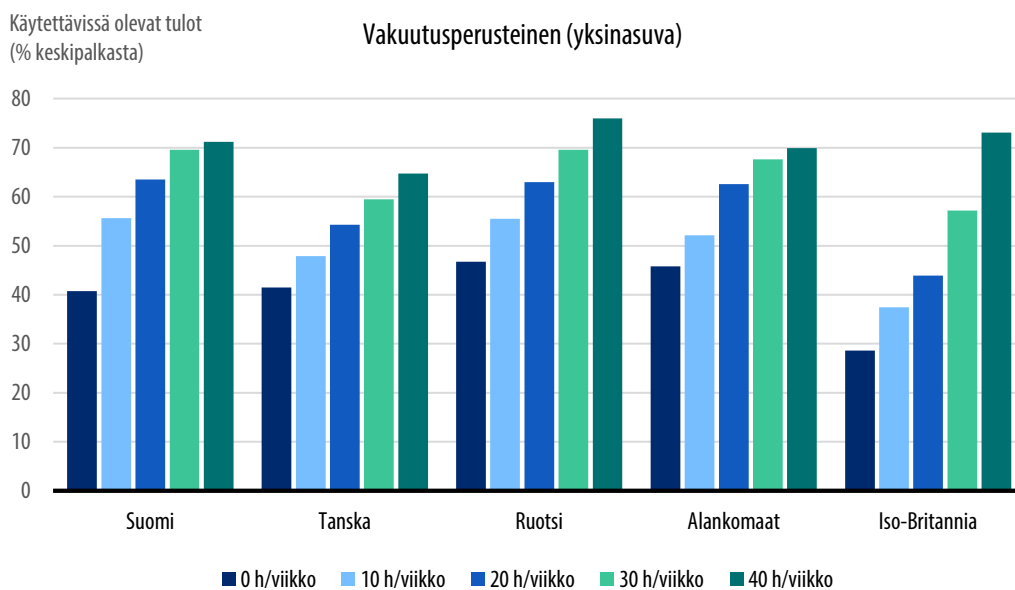
Tarkempi tarkastelu NEET-nuoresta paljastaa mielenkiintoisia eroja maiden välillä.

Alankomaissa työskentely 10 tuntia viikossa ei näytä kasvattavan tuloja ollenkaan. Tämä johtuu siitä, että Alankomaissa toimeentulotuessa ei ole suojaosia ja työtulot leikkaavat etuutta yhden suhde yhteen. Iso-Britanniassa vastaavasti tulotaso kasvaa varsin tasaisesti työtulojen kasvun mukana. Lisäksi Iso-Britannian kohdalla ei ole näkyvää eroa kuvioiden 19 ja 20 välillä. Syynä tähän on pitkälti se, ettei Iso-Britanniassa ole ansioihin perustuvaa työttömyysturvaa ja molemmat kotitaloustyypit ovat pitkälti saman etuuden piirissä (Universal Credit). Suomi sijoittuu tässäkin tarkastelussa varsin hyvin suhteessa muihin verrokkimaihin. Jokaisella työtuntien tasolla NEET-nuoren käytettävissä olevat tulot suhteessa keskipalkkaan ovat yksi korkeimmista.

Kuviossa 20 Iso-Britannia erottuu jälleen johtuen siitä, ettei Iso-Britanniassa ole ansioihin pohjautuvaa työttömyysetuutta. Tämän vuoksi tulotasot ovat kaikilla työtuntien tasoilla, pois lukien täyspäiväisesti töissä olevat, selkeästi alemmalla tasolla verrattuna muihin maihin. Suomi erottuu kuvassa siinä, että työskentely 10 tuntia viikossa kasvattaa tuloja selkeästi enemmän kuin muissa maissa. Tämä johtuu pitkälti siitä, että Suomen työttömyysturvassa on 300 euron kuukausitason suojaosa, jonka jälkeen työtulot alkavat vasta leikata työttömyysetuutta. Tämänkaltaista systeemiä ei käytännössä ole kuin Iso-Britanniassa ja sielläkin se on tasoltaan paljon alhaisempi. Tässäkin tapauksessa jokaisella työtuntien tasolla Suomessa käytettävissä olevat tulot ovat yksi verrokkimaiden korkeimmista.

On kuitenkin muistettava, että tässä keskityttiin vain vertailemaan eri järjestelmien tuottamia tulotasoja suhteessa keskimääräiseen palkkaan. Siihen, kuinka riittävä tulotaso on, ei ole tässä otettu kantaa.

Kuvio 20. Työtuntien vaikutus työttömyysvakuutusetuutta saavan yksinasuvan käytettävissä oleviin tuloihin eri maissa



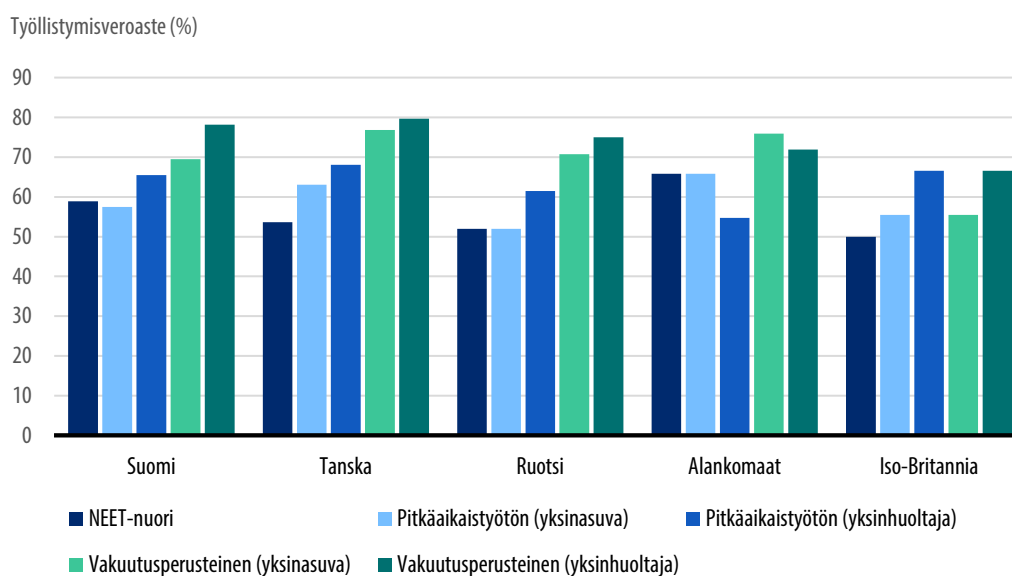
Huomio: Kuviossa on esitetty vakuutusperusteiseen työttömyysetuuteen oikeutetun työttömän käytettävissä olevat tulot eri maissa ja erilaisilla työtunneilla. Tuntipalkka on oletettu vastaavan maan keskipalkkaa. Laskelmissa vakuutuslaskelmana on maan keskipalkka ja vuokra 16 % maan keskipalkasta.

Lähde: Omat laskelmat käyttäen EUROMOD (I.40+) ja UKMOD (A3.0+) mikrosimulointimalleja

Seuraavaksi vertaillaan työnteon rahallisia kannustimia eri maissa. Ensimmäisessä kuviossa 21 on esitetty työllistymisveroasteet kotitalouksittain ja maittain, kun työllistytään täyspäiväisesti maan keskimääräisellä tuntipalkalla. Kuvasta huomataan, että se on pitkälti samansuuntainen kuin kuvio 18, jossa kuvattiin käytettävissä olevia tuloja kotitalouksittain ja maittain. Ne kotitaloudet, joilla on korkeampi etuustaso, kohtaavat myös korkeammat työllistymisveroasteet. Eli työnteon rahallinen kannustavuus on alhaisempaa. Tämä tulos johtuu ainakin osittain siitä, että kaikki kotitaloudet oletettiin työllistyvän samalle palkalle. Tämä on yksinkertaistava oletus, mutta ei kuitenkaan todellisuudessa täysin realistinen oletus. Työllistymispalkalla on vaikutusta työllistymisveroasteen suuruuteen, joten oletuksesta aiheutuu jonkin suuruista harhaa laskelmiin.

Estimoidut työllistymisveroasteet vaihtelevat vähemmän kuin käytettävissä olevat tulot ollen kaikissa tapauksissa 50 ja 80 prosentin välillä. Yksinhuoltajilla on pääosin korkeimmat työllistymisveroasteet ja vastaavasti NEET-nuorilla on pienimmät. Kuvion 21 perusteella suurimmat työllistymisveroasteet ovat vakuutusperusteiseen työttömyysturvaan oikeutetuilla yksinhuoltajilla Tanskassa (noin 80 %) ja pienimmät Iso-Britanniassa asuvalla NEET-nuorella (noin 50 %). Kaiken kaikkiaan maiden väliset erot työllistymisveroasteissa ovat yllättävän pieniä ja Suomi pärjää tässä vertailussa keskimääräisesti.

Kuvio 21. Työllistymisveroasteet työllistyessä täysipäiväisesti maan keskimääräisellä tuntipalkalla



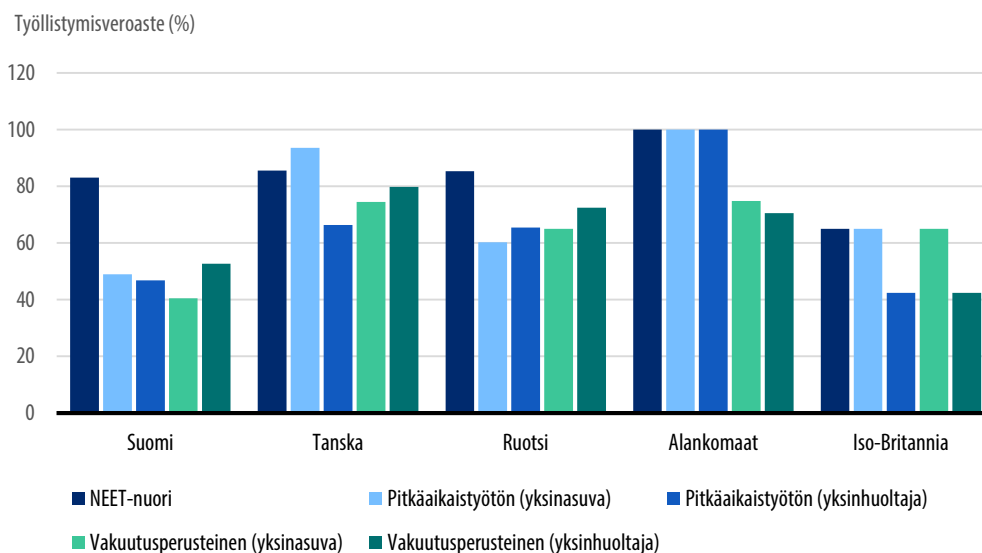
Huomio: Kuviossa on esitetty työllistymisveroasteet eri maissa tilanteessa, jossa henkilö työllistyy täysipäiväiseen työhön maan keskimääräisellä tuntipalkalla. Yksinhuoltajalla tarkoitetaan 8-vuotiaan yksinhuoltajaa, vakuutusperusteinen viittaa henkilöön, joka on oikeutettu vakuutusperusteiseen työttömyysturvaan ja pitkäaikaistyöttömällä viitataan työttömään, joka ei ole oikeutettu vakuutusperusteiseen työttömyysturvaan. Laskelmissa vakuutuslaskuna on maan keskipalkka ja vuokra 16 % (yksinasuva) tai 22 % (yksinhuoltaja) keskipalkasta.

Lähde: Omat laskelmat käyttäen EUROMOD (I.40+) ja UKMOD (A3.0+) mikrosimulointimalleja

Isompia eroja työnteon rahallisessa kannustavuudessa syntyy, kun tarkastellaan työllistymistä vähäisille työtunneille. Kuviossa 22 on kuvattu työllistymisveroasteita, kun työllistytään osa-aikaisesti (10 h/viikko). Kuvioista on huomattavissa, että Suomessa NEET-nuoria lukuun ottamatta pienten osa-aikaisten töiden vastaanottaminen on rahallisesti erityisen kannattavaa verrattuna muihin maihin (PTR 40 % - 53 %). Ainoastaan Iso-Britanniassa yksinhuoltajilla on paremmat kannustimet tehdä pieniä osa-aikaisia töitä. NEET-nuorten kohdalla Suomessa rahalliset kannustimet (PTR noin 83 %) ovat samaa luokkaa kuin Tanskassa (PTR noin 86 %) ja Ruotsissa (PTR noin 85 %), mutta ovat selkeästi alhaisemmat kuin Iso-Britanniassa (PTR noin 65 %).

Kuviosta 22 nähdään myös se, että etenkin Alankomaissa pitkäaikaistyöttömällä ja NEET-nuorella on todella korkeat 100 prosentin työllistymisveroasteet. Sadan prosentin työllistymisveroaste tarkoittaa sitä, että työnteko ei kasvata käytettävissä olevia tuloja ollenkaan. Seuraavaksi korkeimmat työllistymisveroasteet ovat Tanskassa, jossa yksinasuvan pitkäaikaistyöttömän työllistymisveroaste on noin 94 % ja NEET-nuorella noin 86 %.

Kuvio 22. Työllistymisveroasteet työllistyneessä osa-aika töihin (10 h/viikko) maan keskimääräisellä tuntipalkalla



Huomio: Kuviossa on esitetty työllistymisveroasteet eri maissa tilanteessa, jossa henkilö työllistyy osa-aika töihin (10 h/viikko) maan keskimääräisellä tuntipalkalla. Yksinhuoltajalla tarkoitetaan 8-vuotiaan yksinhuoltajaa, vakuutusperusteinen viittaa henkilöön, joka on oikeutettu vakuutusperusteiseen työttömyysturvaan ja pitkäaikaistyöttömällä viitataan työttömään, joka ei ole oikeutettu vakuutusperusteiseen työttömyysturvaan. Laskelmissa vakuutuslaskelmissa on maan keskipalkka ja vuokra 16 % (yksinasuva) tai 22 % (yksinhuoltaja) keskipalkasta.

Lähde: Omat laskelmat käyttäen EUROMOD (I.40+) ja UKMOD (A3.0+) mikrosimulointimalleja

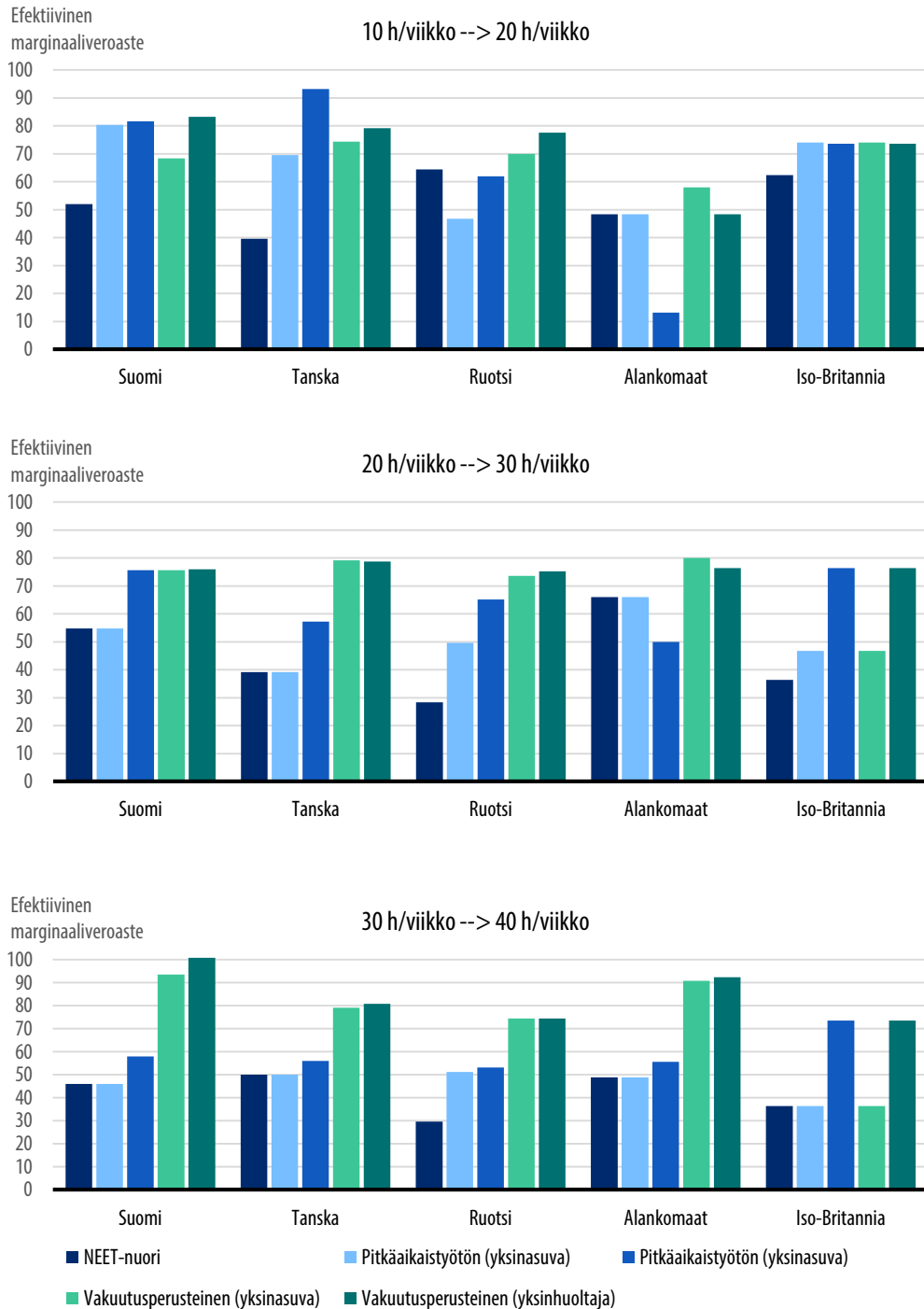
Seuraavaksi keskitytään työntekoa rahallisiin kannustimiin intensiivisellä marginaalilla. Eli analysoidaan minkälaiset rahalliset kannustimet lisätä työskentelyä esimerkkikotitalouksilla on. Kuviossa 23 on kuvattu maittain ja kotitaloustyyppittäin efektiiviset marginaaliveroasteet (EMTR), kun työntekoa lisätään 10 tuntia viikossa keskimääräisellä tuntipalkalla. Efektiiviseen marginaaliveroasteeseen vaikuttaa kuitenkin suuresti se, mikä on työtuntien (tulojen) määrä alun perin. Toisin sanoen efektiiviset marginaaliveroasteet vaihtelevat sen mukaan, missä kohtaa tulojakautama ollaan. Tämän vuoksi kuviossa 23 efektiiviset marginaaliveroasteet on esitetty kolmessa eri tilanteessa: 1) viikkotyötunnit lisääntyvät 10 tunnista 20 tuntiin, 2) 20 tunnista 30 tuntiin ja 3) 30 tunnista 40 tuntiin. Kuvion luvut on lisäksi esitetty tarkemmin Liitteen 4 taulukossa 12.

Kaikkien maiden ja kotitaloustyyppien mukaan laskettu keskimääräinen efektiivinen marginaaliveroaste ei vaihtele suuresti kokonaistyötuntien perusteella. Siirryttäessä 10 viikkotyötunnista 20 viikkotyötuntiin keskimääräinen EMTR on n. 64 % kun taas kahdessa muussa tapauksessa se on vajaa 62 %. Kuitenkin kuviosta 23 on nähtävissä, että EMTR:t vaihtelevat kotitaloustyyppin, maan ja kokonaisviikkotyötuntien mukaan. Riippuen näistä tekijöistä EMTR varioi noin 13 %:sta 100 %:iin. Toisin sanoen on tilanteita, joissa lisätyön tekeminen on esimerkkilaskelmien perusteella rahallisesti todella kannattavaa, mutta on myös tilanteita, joissa siitä ei hyödy rahallisesti ollenkaan.

Esimerkkilaskelmien perusteella työtuntien lisääminen 10 viikkotyötunnista 20 viikkotyötuntiin on kaikkein kannattavinta Alankomaissa. Siellä korkein efektiivinen marginaaliveroaste on yksinasuvalla vakuutusperusteiseen työttömyysturvaan oikeutetulla (58 %) ja matalin yksinhuoltaja pitkäaikaistyöttömällä (noin 13 %). Kaikissa muissa maissa yksinhuoltajilla on pääosin korkeimmat efektiiviset marginaaliveroasteet kuin yksinasuvilla. Kuitenkin Iso-Britanniassa ei ole kotitaloustyyppin perusteella vaihtelua EMTR:ssa pois lukien NEET-nuori. Siellä NEET-nuoren efektiivinen marginaaliveroaste on 62 % kun muilla se on 74 %. Tämän lisäksi NEET-nuorella on korkeimmat työnteon lisäämisen kannustimet Suomessa (EMTR noin 52 %) ja Tanskassa (EMTR noin 40 %). Ruotsissa vastaavasti yksinasuvalla pitkäaikaistyöttömällä on alhaisin EMTR (noin 47 %). Kaikkein korkein efektiivinen marginaaliveroaste (noin 93 %) on Tanskassa yksinhuoltaja pitkäaikaistyöttömällä. Muilta osin efektiiviset marginaaliveroasteet vaihtelevat reilu 60 %:sta reilu 80 %:iin.

Viikkotyötuntien lisääminen 20:stä 30:een on esimerkkilaskelmien perusteella rahallisesti kaikkein kannattavinta NEET-nuorelle kaikissa muissa maissa paitsi Alankomaissa. Ruotsissa asuvalla NEET-nuorella on kaikkein alhaisimmat veroasteet (EMTR on noin 28 %) ja Iso-Britanniassa (EMTR noin 36 %) ja Tanskassa (EMTR noin 39 %) on seuraavaksi alhaisimmat. Suomessa NEET-nuorella EMTR on noin 55 % ja Alankomaissa noin 66 %. Yksinasuvalla pitkäaikaistyöttömällä on kaikissa maissa Ruotsia lukuun ottamatta varsin samanlaiset työnteon lisäämisen rahalliset kannustimet kuin NEET-nuorella. Tässäkin tapauksessa yksinhuoltajilla ja vakuutusperusteiseen työttömyysturvaan oikeutetuilla on pääosin korkeimmat efektiiviset marginaaliveroasteet muutamien poikkeuksin. Alankomaissa yksinhuoltaja pitkäaikaistyöttömällä on selvästi alhaisemmat efektiiviset marginaaliveroasteet (noin 50 %) kuin yksinasuvalla pitkäaikaistyöttömällä (66 %). Iso-Britanniaa lukuun ottamatta vakuutusperusteiseen työttömyysetuuteen oikeutetuilla on varsin samaa luokkaa olevat kannustimet eri maissa. Kyseisillä henkilöillä EMTR vaihtelee noin 74 %:n ja 80 %:n välillä.

Viikkotyötuntien lisääminen 30:stä 40:een on esimerkkilaskelmien perusteella rahallisesti kaikkein kannattominta vakuutusperusteista työttömyysturvaan oikeutetulla henkilöllä pois lukien Iso-Britannia. Etenkin Suomessa ansiosidonnaiseen työttömyysetuuteen oikeutettu työtön kohtaa korkeita efektiivisiä marginaaliveroasteita. Yksinhuoltajalla EMTR on sadan prosentin luokkaa ja yksinasuvalla se on noin 94 %. Myös Alankomaissa samat henkilöt kohtaavat yli 90 % efektiivisiä marginaaliveroasteita. Molemmissa maissa syy varsin korkeisiin EMTR:iin on samankaltainen. Työtulojen sovittaminen yhteen työttömyysetuuden kanssa tapahtuu molemmissa maissa euro pohjaisesti, eli jokainen tienattu euro pienentää työttömyysetuutta 0,5 euroa (Suomessa) tai 0,7 euroa (Alankomaat). Lisäksi molemmissa maissa henkilö voi olla oikeutettu työttömyysetuuteen 30 viikkotyötunnilla, mutta ei enää 40 viikkotyötunnilla. Yhdessä nämä tarkoittavat sitä, että kyseiselle välille osuu kohta, jossa työttömyysetuus leikkaantuu voimakkaammin kokonaan nolnaan. Tämän vuoksi ei ole yllättävää, että näissä maissa esimerkkilaskelma tuottaa varsin korkeita veroasteita. Vastaavasti Tanskassa ja Ruotsissa työtulojen sovittaminen yhteen työttömyysetuuden kanssa pohjautuu työtunteihin tai työpäiviin. Tämän johdosta samanlaista pudotusta työttömyysetuudessa ei tapahdu, vaan työttömyysetuus pienentyy lineaarisemmin. Tästä huolimatta Tanskassa vakuutusperusteiseen työttömyysturvaan oikeutetulla EMTR on noin 80 % ja Ruotsissa noin 75 %. Iso-Britanniassa Universal Credit ulottuu yksinhuoltajille varsin pitkälle ja sen vuoksi yksinhuoltajilla (EMTR noin 74 %) on selkeästi korkeammat veroasteet verrattuna muihin kotitaloustyyppeihin (EMTR noin 36 %). Ruotsalaisella NEET-nuorella on tässäkin tapauksessa alhaisimmat veroasteet (noin 30 %), mutta muuten lopuilla kotitalouksilla EMTR vaihtelee noin 45 %:n ja 55 %:n välillä.

Kuvio 23. Efektiiviset marginaaliveroasteet eri työtunneilla maittain ja kotitaloustyypeittäin


Huomio: Kuviossa on esitetty efektiiviset marginaaliveroasteet eri maissa, kun työntekoa lisätään kymmenellä tunnilla viikossa maan keskimääräisellä tuntipalkalla. Yksinhuoltajalla tarkoitetaan 8-vuotiaan yksinhuoltajaa, vakuutusperusteinen viittaa henkilöön, joka on oikeutettu vakuutusperusteiseen työttömyysturvaan ja pitkäaikaistyöttömällä viitataan työttömään, joka ei ole oikeutettu vakuutusperusteiseen työttömyysturvaan. Laskelmissa vakuutuslaskelmana on maan keskipalkka ja vuokra 16 % (yksinasuva) tai 22 % (yksinhuoltaja) keskipalkasta.

Lähde: Omat laskelmat käyttäen EUROMOD (I.40+) ja UKMOD (A3.0+) mikrosimulointimalleja

Tämän luvun johtopäätöksenä voidaan todeta, että vertailumaiden vero-etuus-järjestelmät tuottavat esimerkkilaskelmien perusteella varsin samanlaiset tulotasot ja työllistymisen kannustimet työllistyä koko-aika töihin. Esimerkkilaskelmien perusteella niin tulotaso kuin täysipäiväisen työllistymisen rahalliset kannustimet vaihtelevat enemmän kotitaloustyyppin mukaan kuin sen mukaan, missä maassa henkilö asuu. Korkeimmat tulotasot olivat yksinhuoltajilla ja vakuutusperusteiseen työttömyysturvaan oikeutetuilla ja alhaisin tulotaso oli NEET-nuorella. Työllistymisveroasteet työllistyessä täysipäiväisesti noudattivat pääosin samaa kaavaa eikä maiden välisessä vertailussa tullut esiin suuria eroja työllistymisveroasteissa kotitaloustyyppien välillä. Tarkasteltaessa työnteon kannustimia työllistyessä 10 tunniksi viikossa ja lisätessä työskentelyä 10 tunnilla viikossa huomattiin suurempaa maiden välistä variaatiota. Lisäksi tässä tarkastelussa huomattiin, että työnteon lisäämisen kannustimet eivät välttämättä ole alhaisimmat yksinhuoltajilla tai vakuutusperusteiseen työttömyysturvaan oikeutetuille.

Suomen vero-etuus-järjestelmä tuotti varsin saman suuntaisia lopputulemia kuin muiden verrokkimaiden järjestelmät. Suomen järjestelmä tuottaa verrokkimaihin verrattuna korkeat kannustimet työllistyä pieniin osa-aikatoihin (10 tuntia viikossa), mutta kannustimet siirtyä osa-aikaisesta työstä (30 h/viikko) täysipäiväiseen työhön (40 h/viikko) ovat verrokkimaihin verrattuna matalat.

On kuitenkin huomattava, että simuloinneissa on jouduttu tekemään paljon oletuksia ja analyysi perustui esimerkkilaskelmiin. Tulosten yleistettävyyttä on siten heikkoa. Lisäksi on muistettava, että erilaisilla kotitalouksilla tulokset näyttäisivät erilaisilta. Esimerkiksi tässä tarkasteltiin vain yhden kouluikäisen lapsen yksinhuoltajaa, mutta nuoremman tai useamman lapsen yksinhuoltajalla todennäköisesti olisi alhaisemmat työnteon kannustimet kuin laskelmissa käytetyllä yksinhuoltajalla.

5.4.1 Poliittika vaihto: Tanskan mallin mukainen työttömyysetuuden ja työtulojen sovittaminen yhteen

Tässä luvussa testataan, miten Tanskan vero-etuus-järjestelmän mukainen työtulojen yhteen sovittaminen työttömyysetuuksien kanssa vaikuttaisi esimerkkikotitalouksiin Suomessa. Suomessa 1 euro työtuloja pienentää työttömyysetuutta 0,5 euroa 300 euron kuukausikohtaisen suojaosan jälkeen. Lisäksi soviteltu ansiosidonnainen työttömyysetuus ja työtulot eivät voi yhdessä ylittää etuuden perusteena olevaa palkkaa. Tanskassa vastaavasti jokainen työskennelty tunti pienentää työttömyysetuutta tunnilla. Tämän lisäksi jokainen työttömänä tehty työtunti pidentää työttömyysetuutta kahdella tunnilla ja etuuden kesto voi pidentää maksimissaan vuoden verran. Työttömyysetuuden keston muutosta ei ole tässä pystytty ottamaan huomioon.

Tanskan mallin mukaisen työtulojen yhteen sovittaminen työttömyysetuuden kanssa on testattu niin sanotulla politiikka vaihdolla (policy swap). Politiikka vaihdossa olemassa olevaan vero-etuus-järjestelmään tuodaan osa tai osia toisesta vero-etuus-järjestelmästä. Nämä osat voivat korvata olemassa olevan vero-etuus-järjestelmän osia (kuten tässä tapauksessa), mutta ne voivat olla myös järjestelmää täydentäviä. Politiikka vaihtoa on aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa käyttäneet mm. Salanauskaite & Verbist (2013) ja Popova (2016).

Politiikan vaihto on toteutettu korvaamalla Suomen järjestelmästä edellä mainitut osat Tanskan mallilla. Tarkemmin sanottuna työttömyysetuuden sovittelu suojaosineen ja sovitelukattoineen on korvattu Tanskan työtulojen ja työttömyysetuuden sovittelulla (pois lukien etuuden keston pidennys). Mitään muita muutoksia Suomen vero-etuus-järjestelmään ei tehdä tarkoittaen sitä, että työttömyysetuutta voi edelleen saada korkeintaan 80 % työviikkoa tekevä henkilö ja itse etuuksien keston tai tasoon ei tehdä muutoksia.

Politiikka vaihdossa työtulojen sovittaminen yhteen työttömyysetuuden kanssa muuttaa merkittävästi luonnettaan. Hieman karrikoiden esitettyä Suomen mallissa tehdyillä työtunneilla ei ole niinkään merkitystä vaan sillä, kuinka suuret työtulot työttömällä on. Tanskan mallissa tämä on päinvastoin, eli työtulojen määrällä ei ole niinkään merkitystä vaan sillä, kuinka monta tuntia työtön työskentelee. Tästä fundamentaalisesta erosta johtuen analyysi on toteutettu useammalla eri työttömyyden aikaisella tuntipalkan tasolla. Muilta osin esimerkkikotitalouksien ominaisuudet ovat sama kuin edellisessä luvussa. Tärkeimpänä huomiona on se, että vaikka työttömyyden aikainen tuntipalkka vaihtelee, ansioidonnan työttömyysetuuden vakuutuslasku on kaikissa tilanteissa sama 100 % keskipalkasta.

Kuviossa 24 on esitetty kuinka käytettävissä olevat kuukausitulot muuttuvat politiikka vaihdosta johtuen kotitalouksittain ja viidellä eri suuruisella työttömyyden aikaisella tuntipalkalla: 1) 50 % keskipalkasta, 2) 75 % keskipalkasta, 3) 100 % keskipalkasta, 4) 125 % keskipalkasta ja 5) 150 % keskipalkasta. Tuntipalkat ovat muuten muodostettu samalla tavalla kuin aiemmin. Kuvion luvut ovat muodostettu vertaamalla Tanskan mallin mukaisella sovittelulla muodostettuja käytettävissä olevia tuloja täysin Suomen mallilla tuotettuihin käytettävissä oleviin tuloihin. Tämä on tehty erikseen kaikille edellisen luvun esimerkkikotitalouksille pois lukien NEET-nuorelle, joka ei simuloinneissa ole oikeutettu työttömyysetuuteen. Täten Tanskan malliin siirtymisellä ei olisi tässä laskelmassa heihin vaikutusta.

Kuviosta 24 nähdään, että vaikutukset käytettävissä oleviin tuloihin (ja siten työnteon kannustimiin) ovat erilaiset riippuen työttömyyden aikaisesta palkasta ja siitä onko oikeutettu ansiosidonnaiseen työttömyysetuuteen vai työmarkkinatukeen. Mitä korkeampi on työttömyyden aikainen tuntipalkka, sitä paremman tulotason Tanskan malli tuottaa työttömälle. Ansiosidonnaista saavilla käytettävissä olevat tulot kuitenkin todennäköisesti

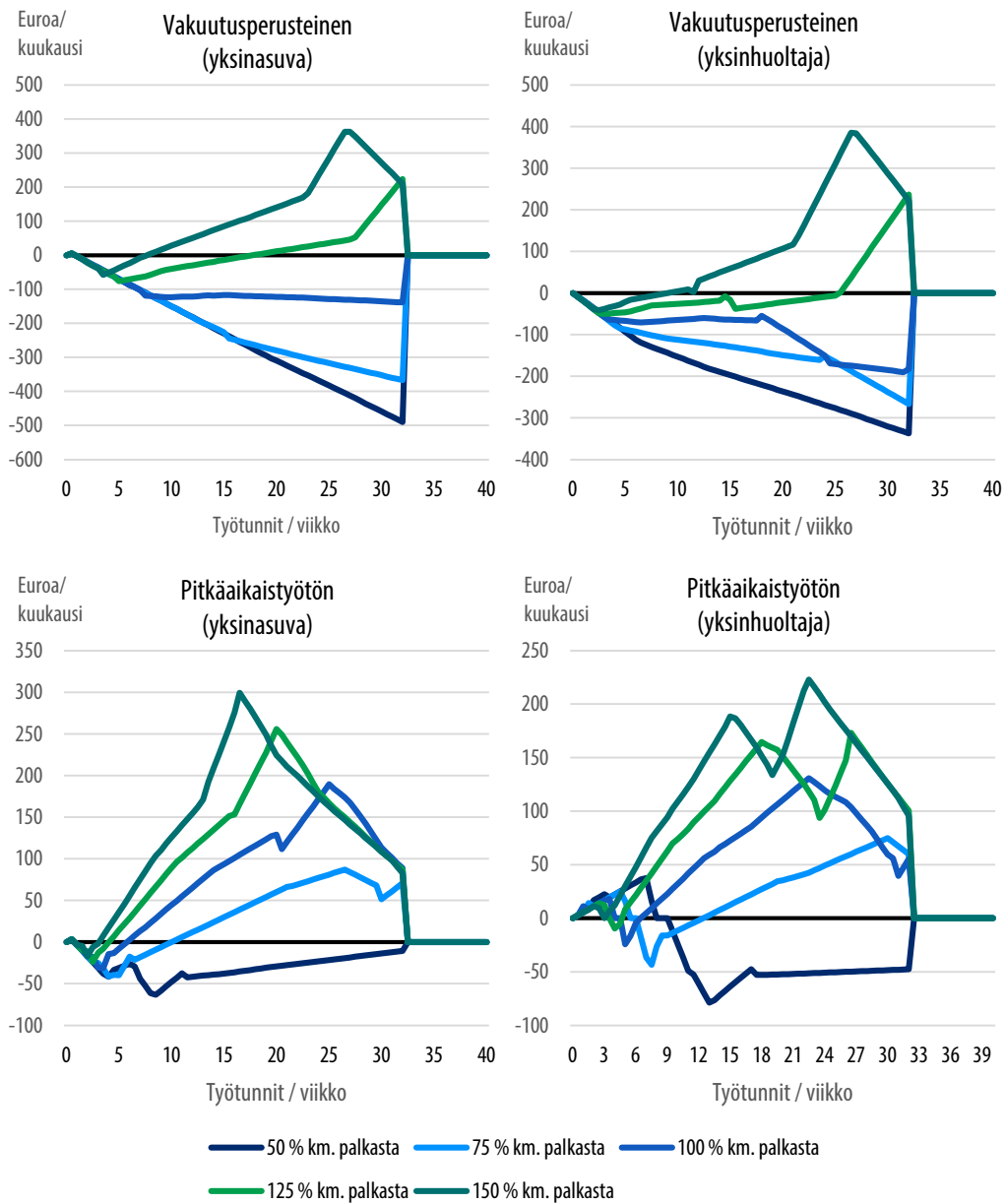
laskisivat. Ainoastaan hyvin korkeilla tuntipalkoilla ansiosidonnaiseen oikeutetun käytössä olevat tulot voisivat kasvaa. Tämä tulos pätee huolimatta siitä, onko kyseessä yksinasuva vai yksinhuoltaja. Kuviossa näkyvät pudotukset ja piikit 33 viikkotyötunnin kohdalla johtuvat siitä, että siinä kohtaa työaika ylittää 80 % täydestä työajasta. Siitä eteenpäin henkilö ei ole enää oikeutettu työttömyysetuuksiin ja sen vuoksi mallit eivät myöskään tuota eroja tuon pisteen jälkeen.

Työmarkkinatukea saavien kohdalla tilanne on erilainen kuin ansiosidonnaista työttömyysetuutta saavilla. Heidän kohdallaan muutos todennäköisesti kasvattaisi käytettävissä olevia tuloja. Yksinasuvan kohdalla hyvin pienten töiden tekeminen tulisi vähemmän kannattavaksi johtuen suojaosien poistosta. Yksinhuoltajalla myös hyvin pienten töiden tekeminen tulisi kannattavammaksi johtuen siitä, että suojaosan menetys korvaantuisi osittain toimeentulotuella, joka on verotonta tuloa. Kuvassa nähtävät piikit johtuvat siitä, että muutoksen johdosta työmarkkinatukea maksetaan korkeammilla tuloilla ja siten myös muut etuudet lakkaavat eri kohtaa. Pitkäaikaistyöttömien kohdalla piikit johtuvat nimenomaan siitä, että erilaisella sovittelulla oikeus saada etuuksia päättyy eri työtuntien määrillä.

Kuviosta 24 on mahdollista arvioida myös, miten työnteon rahalliset kannustimet mahdollisesti muuttuisivat. Tilanteissa, joissa käytettävissä olevat tulot kasvavat, parantuvat myös kannustimet työllistyä kyseisille työtunneille. Päinvastaisessa tilanteessa kannustimet työllistyä huonontuvat. Tämä johtuu siitä, että käytettävissä olevat tulot ilman työtunteja eivät muutu politiikka vaihdosta johtuen. Johtuen siitä, että korkeintaan 80 % työviikkoa voi tehdä ja olla oikeutettu työttömyysetuuteen tällä muutoksella ei ole vaikutusta käytettävissä oleviin tuloihin tai työnteon kannustimin työllistyä yli 80 prosenttiselle työajalle.

Lisätyön kannustavuuden muutos nähdään kuvion suorien kulmakertoimesta. Jos kulmakerroin on negatiivinen (suora menee alaspäin), se tarkoittaa, että yhdestä lisätyötunnista saatava taloudellinen hyöty on pienempi uudella järjestelmällä kuin vanhalla. Tarkoitetaan sitä, että tällöin efektiivinen marginaalivero on kasvanut ja lisätyön kannustimet ovat madaltuneet. Se, mihin suuntaan rahalliset kannustimet työllistyä osa-aikatöistä täysipäiväiseen työhön muuttuvat pystytään päättelemään siitä, onko tulotaso tietyillä tunneilla ja palkoilla kasvanut vai ei. Jos tulotaso on laskenut tällöin kannustimet siirtyä osa-aikatöistä täysipäiväiseen työhön ovat kasvaneet. Tämä johtuu siitä, että työttömyysetuuden sovittelun muutoksella ei ole vaikutusta täysipäiväisesti työskentelevän henkilön tuloihin.

Kuvio 24. Tanskan työttömyysetuuden sovittelun vaikutus käytettävissä oleviin tuloihin Suomessa



Huomio: Kuviossa on esitetty politiikka vahdon aiheuttama muutos käytettävissä olevissa tuloissa kotitaloustyypeittäin viikkotyötuntien mukaan eri tuntipalkoilla. Yksinhuoltajalla tarkoitetaan 8-vuotiaan yksinhuoltajaa, vakuutusperusteinen viittaa henkilöön, joka on oikeutettu vakuutusperusteiseen työttömyysturvaan ja pitkäaikaistyöttömällä viitataan työttömään, joka ei ole oikeutettu vakuutusperusteiseen työttömyysturvaan. Laskelmissa vakuutuspalkkana on maan keskipalkka ja vuokra 16 % (yksinasuva) tai 22 % (yksinhuoltaja) keskipalkasta.

Lähde: Omat laskelmat käyttäen EUROMOD (I.40+) ja UKMOD (A3.0+) mikrosimulointimalleja

Edellisen päättelyn perusteella voidaan sanoa, että kannustimet työllistyä osa-aikatoihin todennäköisesti heikkenevät ansiosidonnaista saavilla, mutta todennäköisesti parantuvat työmarkkinatukea saavilla. Kannustimet lisätä työntekoa vastaavasti todennäköisesti heikentävät ansiosidonnaista saavilla, mutta siirtyminen osa-aikatöistä kokoaikaisiin töihin tulisi todennäköisesti kannattavammaksi. Työmarkkinatukea saavilla lisätyöskentelyn kannustavuuden muutos vaihtelee niin työtuntien kuin tuntipalkan mukaan, mutta myös riippuen siitä onko asuuko työtön yksin vai onko hän yksinhuoltaja.

Tehdyn politiikka vaihdon pohjalta on kuitenkin vaikea sanoa kuinka hyvä tai huono muutos tämä olisi. Ensinnäkin vastaus riippuu siitä, mitä tavoitellaan ja painotetaan. Muutoksella olisi niin häviäjiä kuin voittajiakin, jotka osittain vaihtelevat riippuen tarkastellaanko tuloja vai kannustimia. Toiseksi analyysi pohjautui täysin esimerkkilaskelmiin, joten tämän perusteella ei voida sanoa mitään muutoksen fiskaalisista vaikutuksista tai vaikutuksista tuloeroihin ja köyhyyteen.

6 Tutkimuksen johtopäätökset

Tässä raportissa tarkasteltiin toimeentuloturvaetuuksien ja palveluiden yhteensovittamista sellaisten ongelmien näkökulmasta, jotka on havaittu tyypillisiksi Suomen työikäisen väestön keskuudessa. Tavoitteena oli selvittää, miten muissa Euroopan maissa (Ruotsi, Tanska, Alankomaat ja Englanti) samanlaisiin ongelmakohtiin on tartuttu, ja miten onnistuneesti työllistymisen esteitä on purettu tai pyritty purkamaan. Tutkimuksessa vastattiin seuraaviin kysymyksiin:

- *Millaisia ongelmia Suomessa on työikäisen väestön kohdalla erityisesti havaittavissa toimeentuloturvaetuuksien ja palvelujen yhteensovittamisessa tutkimuskirjallisuuden perusteella?*
- *Miten yleisiä vastaavat ongelma-alueet ovat valituissa vertailumaissa?*
- *Mitä tavoitteita sosiaaliturvajärjestelmille on asetettu eri maissa?*
- *Millä tavoin muissa maissa on estetty ja pyritään estämään vastaavia ongelmakohtia?*
- *Mitä ratkaisukeinoja sosiaaliturvan ongelmiin on eri maissa suunnitteilla?*
- *Millaista tutkimusnäyttöä löytyy eri maiden ratkaisujen toimivuudesta?*
- *Onko muiden maiden järjestelmissä löydettävissä piirteitä, joita voisi pyrkiä hyödyntämään Suomen sosiaaliturvauudistuksessa? Mitä nämä piirteet ovat?*

Ongelmakohtien lähtökohtana käytettiin OECD Faces of Joblessness -tutkimusta, joka julkaistiin vuonna 2020. Raportissa luotiin kokonaiskuva Suomen keskeisistä työttömyyden ilmenemismuodoista, työllistymisen esteistä ja niiden luonteesta sekä tehtiin toimenpidesuosituksia näiden esteiden purkamiseen. (OECD 2020b). Tutkimuksen mukaan työikäisen väestön kohdalla erityinen ongelma Suomessa on pitkäaikaistyöttömyys. Se on pysynyt korkeana jopa korkean työllisyyden ja taloudellisen noususuhdanteen aikana. Lisäksi huomioitiin, että monet työnhakijat lopettavat aktiivisen työnhaun työttömyyden pitkittyessä (OECD 2020b, 8). Tämän perusteella tutkimushanke rajattiin tarkastelemaan etuuksien ja palveluiden yhteensovittamista neljän Suomen kannalta relevantin pitkäaikaistyöttömien ryhmän kohdalla: NEET-nuori, pitkäaikaistyötön työttömyysvakuutusetuudella, pitkäaikaistyötön perus- tai vähimmäisturvalla, sekä maahanmuuttajataustainen pitkäaikaistyötön perus- tai vähimmäisturvalla.

Tässä johtopäätösluvussa kootaan yhteen raportin päätulokset ja pohditaan niiden pohjalta palvelujen ja etuuksien yhteen sovittamisen keskeisiä haasteita erityisesti pitkäaikaistyöttömille, kartoitetaan maiden välisiä eroja ja yhtäläisyyksiä Suomeen sekä mahdollisia ratkaisuja Suomen haasteisiin. Lopuksi annetaan politiikkasuosituksia siitä, miten verrokki-maiden oppeja voitaisiin hyödyntää Suomen sosiaaliturvauudistuksessa.

6.1 Etuuksien ja palveluiden yhteensovittaminen koetaan ongelmalliseksi kaikkialla

Systemaattisen kirjallisuuskatsauksen perusteella etuuksien ja palveluiden yhteensovittamisen ongelmista ja mahdollisista ratkaisuista kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa erottui viisi teemaa:

1. **Politiikkatoimiin ja niiden reunaehtoihin liittyvät etulinjan työn ongelmat**, jotka liittyivät aktivointipolitiikan ja sen toimeenpanon kohtaamiseen, tai useimmiten, sen kohtaamattomuuteen.
2. **Etuus- ja palveluprosesseihin liittyvät etulinjan työn ongelmat**, jotka yleisesti liittyivät asiakastyössä kohdattaviin resurssointiin ja siiloutuneeseen hallintoon liittyviin haasteisiin.
3. **Moniammatilliseen yhteistyöhön ja koordinaatioon liittyvät etulinjan työn ongelmat**, jotka liittyivät moniammatillisen yhteistyön ja vastuunjaon ongelmiin.
4. **Asiakkaiden riskeihin ja eriarvoisuuteen liittyvät teemat**, jotka liittyivät eräiden työttömien ryhmien heikkoon asemaan suhteessa muihin työttömiin sekä heihin kohdistettujen toimien toimimattomuuteen
5. **Ns. tahattomat seuraamukset**, kuten aktivoinnin toimimattomuus.

Tutkimuksemme tulokset tukivat aikaisempia näkemyksiä siitä, että etuuksien ja palveluiden yhteensovittaminen koetaan ongelmalliseksi kaikkialla Euroopassa. Ratkaisua etuuksien ja palveluiden toimivaan yhteensovittamiseen ei siten ole vielä löydetty missään maassa.

Euroopan maissa sosiaaliturvan yleisenä tavoitteena on turvata sosiaalisesta riskistä (tässä kohdin työttömyydestä) johtuva toimeentulon menetys. Tämän ”passiivisen” toimeentuloturvan takaamisen lisäksi eurooppalaisissa hyvinvointivaltioissa on ollut 1990-luvulta lähtien sisäänrakennettu tavoite aktivoida työttömät osallistumaan työmarkkinoille (ks. esim. Van Gerven 2008; Bonoli 2012, 2012; Bonoli & Natali 2012). Tämän aktiivisen sosiaalipolitiikan tavoite on laajentunut 2010-luvulta lähtien kattamaan myös työmarkkinoiden rajapinnassa olevat (kuten vähän koulutetut ja ikääntyneet) eikä aktivointi koske enää vain työmarkkinoiden ulkopuolella olevia (kuten nuoret ja pitkäaikaistyöttömät). Aktivoinnin laajentaminen yhä heterogeenisempään ryhmään on ollut haastavaa (ks. myös van Berkel & Borgi 2007). Kirjallisuuskatsauksesta nousi esille myös muun muassa se, että monitahoiset ongelmat vaativat eri hallinnontasojen (politiikan, toimeenpano-organisaation sekä asiakastason) läpimeneviä ratkaisuja.

Tutkimuksemme mukaan vertailumaissa palveluiden ja etuuksien yhteensovittamisen ongelmakohtia on pyritty ratkaisemaan pääasiassa 1) pyrkimällä oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoon, 2) monipolkuisten palveluiden kehittämiseen ja 3)

Kirjallisuuskatsauksesta esiin nousevia ongelmia ja ratkaisuja analysoitiin tarkemmin vinjettien ja asiantuntijahaastattelujen avulla (luku 4). Vinjettien avulla havainnollistettiin, miten verrokkimaissa on pyritty estämään pitkäaikaistyöttömyyttä näissä Suomelle tyypillisissä neljässä tapauksessa ja mitä toimia eri maissa kohdennetaan edistämään heidän työllistymistään. Ruotsin, Tanskan, Alankomaiden sekä Englannin aineistosta nousi esille kolme huomiota verrokkimaiden ratkaisumalleista etuuksien ja palveluiden yhteensovittamiseen sekä maiden pyrkimyksistä estää ongelmakohtia.

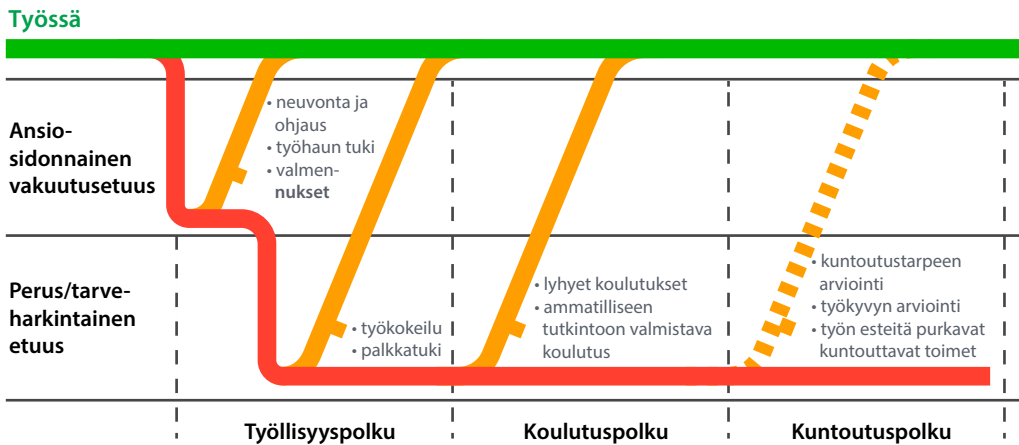
1) Pyrkimys oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoon

Sosiaaliturvaetusjärjestelmät eri maissa antavat selkeän raamin asiakkaan oikeuksista sekä velvollisuuksista. Verrokkimaiden välillä on selkeitä eroja maiden vastikkeellisuudessa. Englanti edustaa ääripäätä velvollisuuksineen ns. "workfare" tyyppisessä järjestelmässä (Lødemel & Trickey 2001), Alankomaat sijoittuu keskelle laajan osallisuusjärjestelmänsä kanssa ja Tanska ja Ruotsi edustavat pohjoismaisia ajatuksia tasa-arvoisuudesta (ks. Van Gerven 2008, 2018, 2022). Kaikissa maissa oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoa haetaan siis maalle tyypillisen arvojärjestelmän sisällä, joka ollut myös pohjana siihen, miten maan sosiaaliturvajärjestelmää on vuosikymmenten aikana luotu ja uudelleen kehitetty (Esping-Andersen 1990).

Kaikissa maissa oikeuksien ja velvollisuuksien tasapaino liittyi usein siirtymiin etuuksien, palveluiden sekä työllisyyden välillä. Kriittinen kohta kaikissa maissa oli siinä kohdin, kun työtön siirtyi vakuutusetuksilta vähimmäisturvaan, joka kuvataan kuviossa 25 alla.

Kuvio 25. Esimerkkejä siirtymistä työttömyysetuuksilla ja palveluissa (kaikki maat)

Esimerkkejä siirtymistä työttömyysetuuksilla ja palveluissa



Tämä siirtymä aiheutti kaikessa maissa jyrkän velvollisuuksien kasvun ja samanaikaisesti etuus oikeuksien merkityksellisen laskun, kun työtön siirtyi kaikissa verrokkimaissa tarveharkintaiseen etuusjärjestelmään. Samalla siirryttäessä etuudelta toiselle myös palvelutarjonta usein muuttui. Sosiaaliturvan tasa-arvoisuus ja syrjimättömyys oli lähtökohtaisesti suojattu kaikissa maissa lainsäädännöllä, mutta maitten välillä oli eroja siinä, millainen etuusjärjestelmä maassa oli (esim. oliko työttömyysvakuutus ansiosidonnainen etuus vai tasasuuruinen etuus) ja kuinka kauan korkeamman tason (yleisesti vakuutusjärjestelmän) sisällä työtön saattoi olla (kuten selvennetään myöhemmin luvussa 6.3). Palvelujärjestelmissä oikeudet ja velvollisuudet olivat vähemmän selkeässä tasapainossa. Työttömyyden alussa, jolloin työtön voi olla ansiosidonnaisella vakuutusetuudella, palvelutarjonta

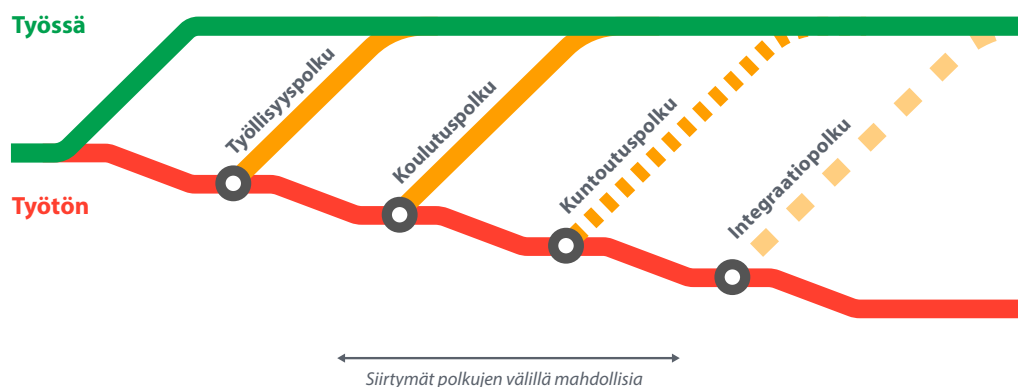
oli usein suppeampi ja keskittyi tukemaan asiakkaan työnhakua. Vasta työttömyyden pitkittyessä palveluja aletaan vahvistamaan erilaisin palvelupoluin (joihin palataan alla kohdassa 2). Etuudella olon pitkittyessä palvelutarjonta ei aina kuitenkaan vastaa työttömän palvelutarpeita. Vaikka oikeus palveluun on kirjattu lakeihin kaikissa maissa, sen toteutuminen oli vahvasti sidoksissa siihen, kuinka näitä lakeja toimeenpannaan ja mitkä ovat lain toimeenpanijan taloudellisiin resurssit ja intressit, **Tutkimuksen perusteella oikeus palveluun ei toteudu kaikille yhdenvertaisesti, ja esimerkiksi tarkastelujen asiakasryhmien välillä oli suuria eroja siinä missä määrin ja millaisia palveluita heihin kohdennetaan.** Eniten palveluja kohdistettiin NEET-nuoriin (ks. myös Aho ym. 2012), joilla odotettavissa oleva hyöty (= aika työmarkkinoilla) oli loogisesti suurin. Sen sijaan työttömyysvakuutuksella oleviin harvoin kohdistettiin intensiivisimpiä palveluita. Heidän kohdallaan kaikissa maissa käytäntönä oli, että heihin kohdistettiin vähiten palveluresursseja ja heidän odotettiin löytävän polun työllisyyteen itsenäisesti. Aineistosta nousi esiin myös huoli siitä, ettei monia ongelmia omaaville työttömille usein löytynyt palveluja tai niitä ei voitu tarjota kaikille rajoitettujen resurssien takia. Myös palvelutarpeenarvioinnilla oli merkitystä: palveluihin ohjautumisen kannalta oli ratkaisevaa tuliko esimerkiksi työttömän terveysongelma diagnosoitua ajoissa ja riittävällä tarkkuudella.

2) Työllisyyspolun ohella pyrkimys monipolkuisuuteen palveluissa

Monipolkuisuus nousi selkeästi esiin verrokkimaiden pyrkimyksissä estää työttömyyden pitkittymistä. Moninaiset palvelupolut, sisältäen työllisyys-, koulutus-, kuntoutuspolut nousivat esiin eri asiakasryhmien palveluissa ja ne on kuvattu Kuviossa 26 alla. Lisäksi Tanskassa ja Alankomaissa polun saattoivat muodostaa sosiaaliseen integraation pyrkivät erinäiset toimet, joissa julkilausuttu tavoite työllisyyteen oli ainakin väliaikaisesti poistettu.

Kuvio 26. Polut työllisyyteen

Polut työllisyyteen



Ongelmallista pitkäaikaistyöttömien ryhmälle yleisesti oli, että suurin osa poluista tähtäsi yksinomaan työllisyyteen, joka usein ei ollut realistinen tavoite ainakaan lyhyellä aikavälillä. Työllisyyspolun dominanssin nähtiin johtuvan eritoten lyhytkestoista hallintokykkeistä, joilla aktivointitoimia hallinnoitiin. Etulinjassa hallinnon tavoitteet oli kytketty vuosittaisiin budjetteihin ja mittareihin, joissa asetettiin työllistymistavoitteet kyseiselle vuodelle. Käytännössä työllisyyden esteitä purkamaan tarvittiin kuitenkin myös erilaisia pidempiä koulutus- tai kuntoutuspolkuja.

Erilaiset palvelupolut nähtiin toisiinsa lomittuvina ja rinnakkaisina, mutta käytännössä palvelut olivat usein sektorikohtaisia ja toisistaan irrallisia; esimerkiksi palveluja annettiin yksi palvelu kerrallaan, jolloin ei pystytty vastaamaan niihin moninasiin esteisiin, joita pitkäaikaistyöttömän matkalla työllisyyteen oli. Sama huomio nousi OECD:n (2020b) raportista, jossa politiikkatoimien kannalta keskeiseksi nähtiin ymmärrys työllistymisen esteistä, jotka ovat luonteeltaan monimutkaisia, osittain yhteydessä toisiinsa ja esiintyvät limitäin. OECD:n tutkimuksen mukaan lähes 70 prosenttia työttömistä kohtasi vähintään kaksi samanaikaista estettä, jolloin yhden esteen purkaminen ei välttämättä takaa työllistymistä. (OECD 2020b, 5). Etenkin maahanmuuttajan kohdalla verrokkimaissa pyrittiin integroidumpaan monen eri hallinnon yhteistyöhön. Käytännössä holistinen palvelutarjonta on edelleen harvinaista, ja usein liian kallista, jotta siitä voitaisiin toteuttaa kaikkien asiakkaiden kohdalla.

Edellä mainituista rajoitteista huolimatta, monipolkuisuus nousi verrokkimaissa usein esille ratkaisuna vastikkeellisen aktivointipolitiikkaan ja etuuksien ja palvelujen yhteensovittamiseen. Etulinjan työssä pyrittiin purkamaan rankimpia ehtoja asiakkaiden parhaaksi. Samoin toivottiin enemmän joustavuutta ja autonomiaa oman työn hallintaan. Suurempi harkinta ja autonomia voi kuitenkin vaarantaa yhdenvertaista kohtelua ja tasa-arvon toteutumista.

3) Varhaisen tunnistamisen, intervention (ennakointi) ja nivelpalveluiden merkitys

Verrokkimaissa ratkaisuja haettiin myös varhaisten toimenpiteiden kautta. Etuusjärjestelmiä on kehitetty siten, että ne sisältävät kannustimia työllistymiseen (esim. nopea siirtymä viimesijaiselle turvalle) tai palveluihin siirtymiseen (esim. varhainen tunnistaminen ja ohjaus erikoistuneisiin palveluihin). Keskeistä näissä ratkaisuissa oli omatyöntekijän rooli ja vastuu monialaisen yhteistyön koordinoinnissa. Yhteistyö sekä asiakkaan että relevanttien toimijoiden kanssa on tärkeää etenkin siirtymävaiheissa. Nivelpalvelut ja koordinointi esimerkiksi eri sektorien katvealuilla nähtiin tärkeäksi monissa maissa. Joissakin maissa, kuten Englannissa ja Alankomaissa, toimenpidelistalla oli myös jälkihuolto, joka ei vain auta asiakasta nopeasti oikealle tielle vaan pyrkii myös vahvistamaan hänen pysymistään siellä.

Palvelutuotannossa paljon on kiinni rahoituksesta: resurssit liittyvät suoraan siihen, mitä voidaan tehdä, missä aikataulussa ja kenelle palveluja suunnataan. Tilanne palveluissa näyttää olevan, että heikot resurssit (aika, raha, henkilöstö) johtavat asiakkaiden valikoimiseen, ns. kermankuorintaan (creaming) ja pysäköintiin (parking), jolloin palveluja tarjotaan helpommin toimenpiteiden jälkeen työllistyville, tai sellaisille asiakkaille, jotka hyötyvät yksinkertaisista tai edullisista palveluista. Taustalla on kyvyttömyys investoida pitkän aikavälin (yli yhden vuoden rahoitusyhtymien) järjestelmiin, jotka voisivat auttaa erilaisen tuen tarpeessa olevia ihmisiä.

Sosiaalipolitiikan reformit ovat usein polkuriippuvaisia; niillä on pyrkimys vahvistaa oikeampia rakenteita ja ylläpitää järjestelmään sidottuja arvoja. Suomen lisäksi ehkä vain Alankomaissa pohdittiin suurempaa sosiaaliturvajärjestelmän (rakenne)muutosta. Siellä osallisuusyhteiskunnan kehitystä halutaan edistää, lisäämällä sekä velvollisuuksia että oikeuksia työmarkkinoilla ja sosiaaliturvassa. Luvussa 4.7 pohdimme Alankomaista käytävää keskustelua, mutta vastaavanlaista sosiaaliturvakomitean työskentelyä ei siellä ole vielä aloitettu. Myös Englannissa kipuillaan yleistulojärjestelmän kipukohtien kanssa, mutta sielläkin tulevaisuutta määrittää sosiaaliturvan viimesijaisuus ja järjestelmän sisään rakennettua workfare-mentaliteetti, jota pyritään vauhdittamaan myös uusin etulinjan käytännöin. Myös Tanskassa uuden lainsäädännön myötä pyritään parantamaan nykyistä järjestelmää.

6.2 Työnteon kannustavuudessa ei suuria eroja maiden välillä

Tässä hankkeessa ratkaisujen toimivuutta tarkasteltiin analysoimalla sosiaaliturvan tavoitteiden toteutumista. Näistä työttömien kannalta keskeisimmät ovat toimeentulon turvaaminen ja avoimille työmarkkinoille työllistyminen. Tässä työllistymistä tarkasteltiin pääosin työnteon rahallisen kannustavuuden kautta, mutta on muistettava, että työllistymiseen ja siihen kannustamiseen liittyy myös paljon muita tekijöitä. Lisäksi on muistettava, että sosiaaliturvalla on myös muita tavoitteita kuin em. tavoitteet esimerkiksi eriarvoisuuden pienentäminen tai torjuminen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden vahvistaminen.

6.2.1.1 Toimeentulon turvaaminen

Työttömyysetuuksilla on merkittävä rooli turvatessa henkilön toimeentuloa työttömyyden aikana. Työttömyysturvajärjestelmillä on eroja Suomen ja verrokkimaiden välillä. Nämä erot liittyvät niin etuuksien korvaustasoihin, niiden kestoisiin kuin siihen ovatko ne ansioihin perustuvia vai ei. Eroja on myös siinä, millä kriteereillä henkilö on oikeutettu työttömyysetuuteen ja kuinka työskentely sovitetaan yhteen työttömyysetuuden kanssa.

Esimerkiksi Suomessa työttömyysetuutta voi saada korkeintaan 80 prosentista työviikkoa tekevä, kun taas Tanskassa rajana on 90 prosenttinen työviikko. Lisäksi, toisin kuin muissa verrokkimaissa, Suomessa ei ole ansiosidonnaisen työttömyysetuuden enimmäismäärää rajattu.

Työttömyysetuuden enimmäismäärillä voi olla suuria vaikutuksia siihen, miltä työttömyysetuusjärjestelmä todellisuudessa näyttäytyy työttömälle. Tämän tutkimuksen esimerkkilaskelmista huomattiin, että etenkin Ruotsissa ja Tanskassa työttömyysetuuden maksimimäärä on verrattain alhainen suhteessa maan keskipalkkaan. Ruotsissa tämä näkyy siinä, että työttömyysetuuden korvausasteen porrastuksella ei ollut mitään vaikutusta keskimääräistä palkkaa ennen työttömyyttä saaneen yksinasuvan työttömyysetuuden suuruuteen. Vastaavasti Tanskassa työttömyysetuuden varsin korkea 90 %:n korvausaste on keskimääräistä palkkaa ennen työttömyyttä saaneelle yksinasuvalle todellisuudessa vain 51 prosenttia. Alankomaissa työttömyysetuuden enimmäismäärä on tasoltaan sen verran korkea, ettei sillä ollut vaikutusta keskimääräistä palkkaa ennen työttömyyttä saaneen työttömyysetuuden korvausasteeseen.

Verrokkimaissa keskimääräistä palkkaa ennen työttömyyttä saaneen yksinasuvan työttömyysetuuden suuruus suhteessa keskipalkkaan vaihteli 9 %:n (Iso-Britannia) ja 75 %:n (Alankomaat) välillä riippuen työttömyyden kestosta. Kestoltaan pisimmät työttömyysetuudet ovat Suomessa ja Ruotsissa, joissa on tietyin ehdoin mahdollista saada työttömyysetuutta ilman enimmäiskestoja. Tosin Suomessa vakuutusperusteista ansioihin pohjautuvaa työttömyysetuutta voi pääsääntöisesti saada 400 päivää (n. 18 kuukautta), kun taas Ruotsissa ansioihin perustuvaa etuutta voi lapseton työtön saada 300 päivän jälkeen ns. aktivointirahana siltä ajalta, kun osallistuu aktivointiohjelmiin. Työtön, jolla on alaikäisiä huollettavia, siirtyä aktivointirahan piiriin vasta 450 päivän jälkeen. Alankomaissa vakuutusperusteisen työttömyysetuuden kesto riippuu henkilön työuran pituudesta ollen lyhyimmillään 3 kuukautta ja pisimillään 24 kuukautta. Tanskassa vakuutusperusteisen työttömyysetuuden kesto on 24 kuukautta, mutta työskentelemällä työttömyyden aikana sen kesto voi pidentää maksimissaan vuodella. Lisäksi Tanskassa voidaan leikata etuuden kesto yhdellä päivällä, jos työtön ei työskentele riittävästi neljän kuukauden ajanjaksoilla.

Työttömyysetuuden tason vaihtelut ja siirtyminen pois vakuutusperusteisesta työttömyysturvasta eivät kuitenkaan näy täysimääräisesti työttömän tulotasossa. Tämä johtuu siitä, että kaikissa tarkastelluissa maissa työtön voi saada myös muita etuuksia joko täydentämään vakuutusperusteista työttömyysturvaa tai sen sijasta. Keskimääräistä palkkaa ennen työttömyyttä saaneen yksinasuvan työttömän käytettävissä olevat tulot suhteessa keskipalkkaan työttömyyden alussa vaihtelevat 27 %:sta (Iso-Britannia) ja 47 %:iin. Vastaavasti työttömyyden pitkittyessä kyseisen henkilön tulotaso vaihtelee maittain vähemmän 27 ja 38 prosentin välillä. Iso-Britannian malli kuitenkin selkeästi poikkeaa muiden maiden malleista johtuen siitä, ettei siellä ole ansioihin perustavaa työttömyysturvaa. Lisäksi

Iso-Britanniassa työttömän tulotasoon ei ole merkitystä, sillä onko henkilö oikeutettu vakuutusperusteiseen työttömyysturvaan vai ei. Vaikka etuuslajin muutos ei täysin näkyisi kukaan työttömän käytettävissä olevissa tuloissa, sillä voi olla vaikutusta työttömään muuta kautta. Velvoittavuus ja tarveharkinta yleensä lisääntyvät siirryttäessä lähemmäs viimesijaistaturvaa, mutta näiden vaikutusta ei pystytty tässä tutkimuksessa huomioimaan.

Tutkimuksessa tarkastelimme myös, kuinka esimerkkikotitalouksien tulotaso suhteessa keskipalkkaan vaihtelee maittain. Huolimatta työttömyysturvajärjestelmien eroista, maiden väliset erot käytettävissä olevien tulojen suuruudessa ovat yllättävän pienet ja vaihtelu on huomattavasti suurempaa maan sisällä kotitaloustyyppin mukaan. Pääosin korkeimmat tulotasot olivat yksinhuoltajilla ja vakuutusperusteiseen työttömyysturvaan oikeutetuilla. Vastaavasti alhaisin tulotaso oli NEET-nuorella. Henkilöt, jotka eivät ole oikeutettuja vakuutusperusteiseen työttömyysturvaan sijoittuivat pääosin näiden ryhmien välille. Suomen vero-etuus-järjestelmä sijoittui tässä vertailussa varsin hyvin tuottaen vähintään keskimääräisen tulotason jokaiselle esimerkkikotitaloudelle.

Tuloksia tulkittaessa on kuitenkin otettava huomioon, että verrokkimaat (pl. Iso-Britannia) edustavat myös eurooppalaisittain sellaisia hyvinvointivaltioita, joissa etuudet ovat verrattain kattavat ja suojaavat ihmisiä melko hyvin taloudellisesti erilaisilta sosiaalisilta riskeiltä kuten työttömyydeltä. Lisäksi on muistettava, että laskelmat pohjautuivat esimerkkikotitalouksiin ja vuositason simulointeihin, jotka ovat herkkiä tehdyille taustaoletuksille. Tuloksiin liittyy siten jonkin verran epätarkkuuksia ja niitä ei voi suoraan yleistää käsittämään myös muita kotitalouksia.

Suomessa nuorten NEET-aste on vertailumaiden korkein. Tanskassa 6 prosenttia ja Alankomaissa vain 4 prosenttia alle 25-vuotiaista nuorista kuuluu NEET-nuoriin, Suomessa osuus on yli 10 prosenttia. Vaikuttaa siis siltä, että vertailumaissa on onnistuttu Suomea paremmin ohjaamaan nuoria koulutus- tai työllisyyspoluille.

Suomen korvaustaso on hyvin samansuuruinen Ruotsin ja Alankomaiden kanssa. Tanska seurasi pitkään samaa linjaa, kunnes 2010-luvulla korvaustaso laski etenkin pitkäaikais-työttömillä merkittävästi. Suomessa etuuksien taso on pysynyt viimeisen 20 vuoden aikana melko samana, kun taas Ruotsissa taso on laskenut.

6.2.1.2 Työllistyminen

Työllistymisen rahallista kannustavuutta mitattiin työllistymisveroasteiden avulla. Lisäksi tässä tutkimuksessa tarkasteltiin myös työskentelyn lisäämisen rahallista kannustavuutta käyttäen efektiivistä marginaaliveroastetta. Verosteet kertovat, kuinka suuri osuus työllistymisen tai töiden lisäämisen tuomasta tulojen kasvusta menetetään kasvaneiden verojen ja pienentyneiden sosiaalietuuksien johdosta. Mitä korkeampi veroaste on, sitä matalampia ovat työllistymisen tai lisätöiden tekemisen rahalliset kannustimet.

Vertailumaiden vero-etuus-järjestelmät tuottavat esimerkkilaskelmien perusteella varsin samanlaiset taloudelliset kannustimet työllistystä koko-aikatoihin. Työllistymisveroasteet noudattelevat samanlaista kaavaa kuin käytettävissä olevat tulot aiemmin. Matalimmat taloudelliset kannustimet työllistystä koko-aikatoihin on pääosin yksinhuoltajilla ja vakuutusperusteista työttömyysetuutta saavilla ja korkeimmat kannustimet vastaavasti ovat NEET-nuorilla. Maasta ja kotitaloustyypistä riippuen työllistymisveroasteet vaihtelevat 52 %:n ja 80 % välillä. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikissa tarkastelluissa tilanteissa työllistyminen kasvattaa käytettävissä olevia tuloja, mutta ei välttämättä erityisen paljon. Lisäksi työllistymisveroasteet näyttävät vaihtelevan enemmän kotitaloustyypeittäin kuin maiden välillä. Toisin sanoen maiden välisessä vertailussa ei tullut esiin suuria eroja rahallisessa kannustavuudessa työllistystä koko-aikatoihin kotitaloustyyppien välillä.

Tarkasteltaessa työnteon kannustimia työllistyessä osa-aikatoihin (10 työtuntia viikossa) ja lisätessä työskentelyä 10 tunnilla viikossa on maiden välillä nähtävissä suurempaa variatiota. Riippuen kotitaloustyypistä, maasta ja työnteon määrästä efektiiviset marginaali-veroasteet vaihtelevat 13 %:sta 100 %:iin. 100 %:n veroasteita voidaan pitää todella korkeina, sillä se tarkoittaa sitä, ettei työnteon lisääminen kasvata käytettävissä olevia tuloja ollenkaan. Lisäksi tässä tarkastelussa huomattiin, että työnteon lisäämisen kannustimet eivät välttämättä ole aina alhaisimmat yksinhuoltajilla tai vakuutusperusteiseen työttömyysturvaan oikeutetuille, vaan on tilanteita, joissa heillä on korkeammat rahalliset kannustimet kuin toisilla esimerkkitapauksilla.

Suomen vero-etuus-järjestelmä tuotti tarkastelluissa esimerkkitapauksissa varsin saman kaltaisia työnteon rahallisia kannustimia kuin muiden verrokkimaiden järjestelmät. Suomen järjestelmä tuottaa verrokkimaihin verrattuna korkeat kannustimet työllistystä pieniin osa-aikatoihin (10 tuntia viikossa), mutta kannustimet siirtyä osa-aikaisesta työstä (30 h/viikko) täysipäiväiseen työhön (40 h/viikko) ovat verrokkimaihin verrattuna matalat. Tanskan järjestelmän mukaisella työtulojen ja työttömyysetuuden yhteensovittamisella voisi mahdollisesti kasvattaa kannustimia työllistystä osa-aikatoista täysipäiväiseen työhön, mutta se luultavasti laskisi kannustimia työllistystä osa-aikaisesti. Tässä on kuitenkin eroja riippuen, siitä onko kyseessä yksinhuoltaja vai yksinasuva, saako henkilö työmarkkinatukea vai ansiosidonnaista työttömyysetua ja tuntipalkan mukaan. Rahalliset kannustimet työllistystä osa-aikatoihin todennäköisesti huonontuisivat ansiosidonnaista työttömyysetuutta saavilla, mutta todennäköisesti parantuisivat työmarkkinatukea saavilla.

Työttömien ryhmien ja työllisten koetun terveyden tarkastelu vahvisti monien aiempien tutkimusten (viite) tuloksia siitä, että työttömillä on muita useammin terveysongelmia. Maiden vertailussa kävi myös ilmi, että Tanskassa osa-aikatyötä tekevien keskuudessa terveysongelmat olivat kokopäivätyötä tekeviä huomattavasti yleisempiä, kun taas Suomessa erot olivat verrattain pienet. Tämä ei ole yllättävää, koska Tanskassa osa-aikatyö on paljon yleisempää, ja työllistymismahdollisuudet osatyökykyisille Suomea paremmat. Toisaalta tässä ei voitu tarkastella syitä ja halua osatyön tekemiselle, eli tekeekö henkilö sitä vapaaehtoisesti vai onko hän velvollinen työskentelemään esimerkiksi terveysongelmista huolimatta.

6.3 Vertailumaiden ratkaisujen hyödyntäminen Suomessa

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että Suomen haasteet ovat etuuksien ja palveluiden yhteensovittamisessa hyvin samankaltaiset kuin monissa muissa Euroopan maissa. Sosiaaliturvajärjestelmät ovat usein hyvin monimutkaisia, jotta turva erilaisissa elämäntilanteissa pystytään takaamaan. Sosiaaliturva liitetään vahvasti toimeentulon turvaamiseen ja työllisyyteen kannustamiseen, vaikka perinteisesti sosiaaliturvalla on myös laajempi yhteiskunnallinen merkitys, kuten yhteiskuntarauhan takaaminen, oikeudenmukaisuus sekä hyvinvointi. Sosiaaliturvan kytkös työvoiman tarjontaan on keskeinen osa aktiivisen sosiaalipolitiikan siirtymää 1990-luvulta lähtien. Sitä kautta etuuksia ja palveluita halutaan sovittaa yhteen, jotta työttömien matkaa kohti työllisyyttä voidaan tukea (mutta myös aktiivisesti ohjata) kohdennetummin.

Vinjetti- ja haastatteluaineistosta (luku 4) nousi esille kolme huomiota verrokkimaiden ratkaisuista etuuksien ja palveluiden yhteensovittamiseen. Nämä antoivat pohjan johtopäätöksille, joissa huomioidaan havainnot myös muista tutkimuksen tuloksista.

1) Oikeuksien ja velvollisuuksien tasapaino lähtökohtana sosiaaliturvassa

Suomessa on viime vuosina haettu uutta tasapainoa etuuksien ja palveluiden yhteensovittamisessa. Esimerkiksi ns. pohjoismaisen työvoimapalvelun mallin käyttöönotto pyrkii parempaan tasapainoon oikeuksien ja velvollisuuksien välillä. Sen kautta pyritään aiempaa henkilökohtaisempaan palvelumalliin, jossa asiakasta ohjataan aiempaa nopeammin ja tiiviimmin tapaamisiin TE-virkailijan kanssa (HE 167/2021). Toimintamallilla pyritään lähemmäksi muiden Pohjoismaiden, mutta kuten tutkimuksesta ilmenee myös Englannin ja Alankomaiden malleja, jossa työnhakua koskevia velvollisuuksia on lisätty aiempaan verrattuna. Vastikkeellisuutta on siis nostettu, kuten muissakin verrokkimaissa. Suomen ehdot ovat kuitenkin maltilliset, jos verrataan esimerkiksi Englantiin, jossa työttömän tulee voida osoittaa työnhakua 37 tuntia viikossa. Samoin kuin muilla verrokkimailla, Suomen uuteen aktiivimalliin on sisäänrakennettu harkintaa, sillä hakuvelvoitetta voidaan pienentää esimerkiksi alueen työllisyystilanteen mukaan. Kuten muuallakin, työttömän tulee ottaa vastaan ja hakea ehdotettuja työpaikkoja.

Ensinäkymällä Suomen ja verrokkimaiden välillä löytyy paljon yhtäläisyyksiä. Toisaalta pitää huomioida, että hyvin samanlaiset politiikkatoimet saattavat tuottaa hyvin erilaisia käytäntöjä eri maissa. On eri asia, jos omatyöntekijän rooli on kontrolloida työnhakijan työnhakuvelvollisuuksia kymmenen minuuttia kerran viikossa (Englanti) tai, jos omatyöntekijän tapaaminen on valmennuksellinen tapaaminen, jossa pyritään voimauttamaan asiakasta ja auttamaan häntä eteenpäin työllistymistä, kuntoutumista tai opiskelua tukevien palveluiden piiriin (Tanska). Suomessa pyrkimyksenä on ns. pohjoismaisen mallin myötä lisätä kasvokkaisia kohtaamisia asiakkaan kanssa (HE 167/2021), mutta nähtäväksi

jää millaisiksi tapaamiset tosiasiallisesti muodostuvat aika- ja toimitilaresurssien myötä. Toisaalta nuorilla ja pitkäaikaistyöttömillä on myös panostettu monialaiseen palvelutarpeen arviointiin Ohjaamojen ja TYP-toiminnan myötä. Julkilausutusti erilaisetkin aktivointipolitiikat voivat kuitenkin sisältää samanlaisia (aktivointi)käytäntöjä.

Suomen sosiaaliturvauudistuksen kannalta etenkin Tanskan ja Alankomaiden mallit näyttävät mielenkiintoisina. Näissä maissa (sosiaalisilla) aktivointitoimilla koitetaan vaikuttaa työttömän toimijuuteen. Palvelut ja toimenpiteet huomioivat hänet aktiivisena toimijana, eikä vain toimien passiivisena kohteena. Osallistuminen ja sitouttaminen omaa työllisyyttä edistäviin toimiin on tärkeä osa tätä toimintamallia, mutta sen lisäksi - ja vastoin aktivointipolitiikan tavoitteita työmarkkinoille osallistumisesta - näissä maissa on mahdollisuus päästä tarvittaessa ainakin hetkellisesti irti työllisyysvelvoitteista. Tällöin pyritään edistämään asiakkaan osallisuutta sosiaalisen integraation kautta. Suomen aineiston perusteella Suomessa pitkäaikaistyöttömät jäävät helposti paikoilleen palvelukierteeseen ja järjestelmä koetaan passivoittavana, vaikka se pyrkiikin aktivoimiseen tukeamalla siirtymää erilaisiin palveluihin. Palveluiden tulisi kuitenkin olla sekä oikea-aikaisia että asiakkaan tarpeiden mukaisia. Suomen aineiston mukaan etuudet määrittävät vahvasti työttömälle kohdistettavia palveluja ja työtön saattaa jäädä palvelukierteeseen, jossa palveluja suoritetaan vastikkeena etuudesta eikä sen takia että ne aidosti auttavat työntöntä lähemmäksi työllisyyttä. Alankomaissa näytetään vaihtelevan sosiaalisen ja työmarkkinaintegraation poluilla melko joustavasti ja erilaisia palveluita pyritään kohdentamaan myös samanaikaisesti, mikä eroaa Suomesta. Tanskassa palveluja taas tihennetään ja vahvistetaan siinä vaiheessa, kun työttömyys edelleen pitkittyy. Monissa muissa maissa, kuten Suomessa, työttömyyden pitkittyminen johtaa päinvastaiseen: palveluiden vähenemiseen, sillä resurssit keskitetään usein heille, joilla on paremmat mahdollisuudet työllistyä. Lyhytkestoinen hallintokykli ja siihen liittyvät mittarit kannustavat tällaista lähestymistapaa.

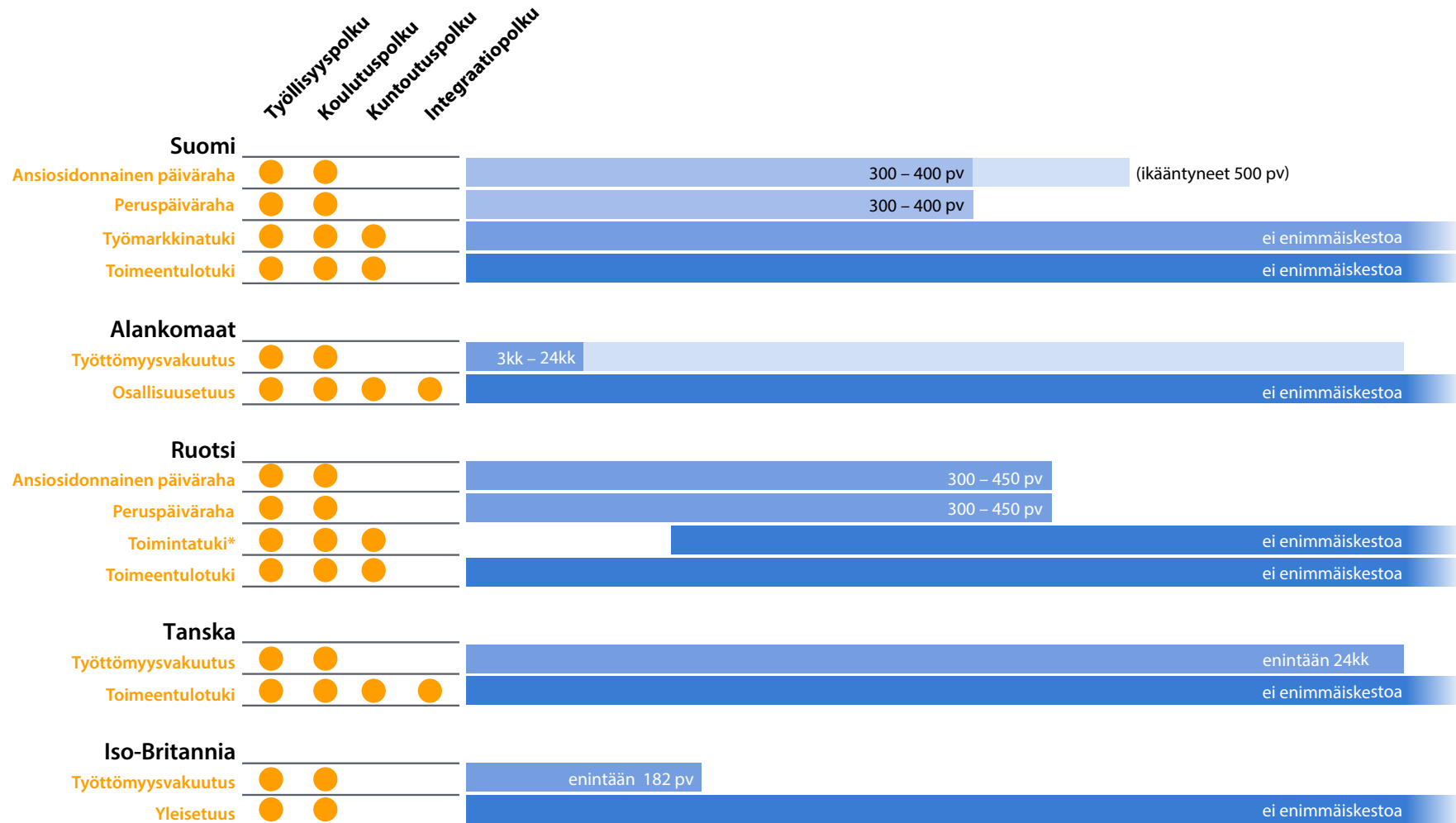
Tutkimuksen tulokset korostavat, että osallisuus (ja siihen sitoutuminen) ja yhteiskuntaan kontribuointi ovat lähtökohtia sosiaaliturvalle, työllistymisen lisäksi. Alankomaissa osallisuus kattaa muutkin kuin (työllisyyteen tähtäävät) palvelut, esimerkiksi omaishoidon, vapaaehtoistyön ja erilaisen ”puuhastelun”, joiden kautta asiakkaalle mahdollistetaan määrätyn ajaksi (maksimissaan kahdeksi vuodeksi) katkos työmarkkinasitouttamisesta. Tätä kautta molemmat osapuolet (yksilö ja yhteiskunta) kantavat sekä vastuun että velvollisuuden hyvinvoinnista. Tällöin sosiaaliturvan tavoitteena ei ole vain yhteiskunnan vakioma pyrkimys avoimille työmarkkinoille, vaan laajempi osallisuus yhteiskuntaan, jossa muukin osallisuuden muodot kuin vain palkkatyö ovat toivottuja.

2) Monipolkuisuus palveluissa

Vinjetitutkimuksen yksi päälöydös oli, että kaikissa maissa aktivoinnin päätavoite on työllistyminen avoimille työmarkkinoille. Suomessa, mutta myös verrokkimaissa, mietittiin paljon sitä, että kaikki eivät löydä reittiä työmarkkinoille. Asiantuntijat kaipasivat muun muassa joustavampaa etuus- ja palvelujärjestelmää, jossa voisi tarjota asiakkaalle merkityksellisiä palveluja ja sitä kautta estää loputonta työmarkkinatuen tai muun etuuden kiertä. Kaikissa maissa podettiin huolta siitä, että pisimpään työttöminä olleille ei ole riittävästi palvelupolkuja, mutta Suomen aineistossa korostui, että Suomessa työllisyys tai ammatillinen (tutkintoon tähtäävä) koulutus ovat aina ensisijaisia.

Kuvio 27. Palvelut ja etuudet eri maissa

Polut ja etuudet eri maissa



Kuvio 27 tiivistää vertailutulokset eri maissa ja esittää vertailevasti etuudet ja palvelut vertailtavissa maissa etuuden keston ja palvelupolkujen runsauden mukaan. Kuten aiemmin todettu, palvelupolut moninaistuvat vasta työttömyyden pitkittyessä, mutta maiden välillä on suuriakin eroja kuinka kauan työtön voi olla vakuutusetuudella ennen kuin tippuu (tarveharkinnaiselle) vähimmäisturvaetuudelle. Vaikka Alankomaissa etuuden pituus voi olla jopa verrokkimaihin lyhin, siellä nousivat esille joustavimmat polut työllisyyteen. Lähtökohtana on ”työ ennen etuuksia” (werk boven uitkering), mutta osallisuuslain toimeenpanossa edetään kolmen pysähdyksen taktiikalla kohti joustavampaa palvelureittiä:

1. Ensin arvioidaan henkilön mahdollisuuksia avoimille työmarkkinoille (tai uudelleen)koulutukseen menoa),
2. Jos tämä ei ole mahdollista, arvioidaan tarvittavia hyvinvointi- ja reintegraatiopalveluja.
3. Jos nämä(kään) eivät auta, on aktivointitoimena sosiaalinen integraatio (vastapalvelus), jonka sisältö voi vaihdella henkilön tilanteen mukaan. Se voi pitää sisällään vapaaehtoistyötä ja omaishoitajan työstä lähtien lähes kaikkea, minkä arvioidaan auttavan henkilön tilannetta ja pidemmällä aikavälillä ehkä myös auttavan (palautumisessa) työmarkkinoille.

Erityisesti työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavien pitkäaikaistyöttömien etäisyys työmarkkinoista on pitkä. Juuri sen takia voi olettaa, että tässä ryhmässä moninaisemmat polut kuin työpolku olisivat tarpeen, jotta voidaan tukea henkilön osallisuutta ja itsenäistä selviytymistä. Moninaisemmat polut ovat pitkälti pyrkimyksenä palvelukäytännöissä myös Suomessa, mutta ne eivät ole julkilausutusti tavoiteltuja, ja siten vaikeampia toteuttaa palvelu- ja etuussiirtymineen kuin joissakin muissa tarkastelluissa maissa.

Suomen vinjettivastaukset olivat varsin sektorikohtaisia ja keskittyivät pitkälti vastaajan omaan sektoriin, siihen mitä palveluja heillä on tarjolla. Tämä kuvanee Suomen pirstoutunutta palvelujärjestelmää. Yksi havainto onkin, että erityisesti Tanskan ja Alankomaiden monopolkuisuus voi liittyä yhden luukun palveluun. Suomessa, kuten myös Ruotsissa, työttömät tulevat hakemaan palvelua (ja etuuksia) monelta eri luukulta, jolloin se, miltä luukulta palvelua (tai etuutta) haetaan, ohjaa myös palveluprosessia, sen suuntaa ja tarjottavia palveluja.

Palveluvalikoima näytti niin Suomessa kuin muissakin maissa pääpiirteissään hyvin samantaiselta miltei kaikissa vinjettitapauksessa (NEET nuori, pitkäaikaistyötön vähimmäisturvalla, maahanmuuttajataustainen pitkäaikaistyötön), ansiosidonnaisella/ vakuutusetuudella olevaa pitkäaikaistyötöntä (B-vinjetti) lukuun ottamatta. Selkein muutos palvelutarjontaan tuli siinä, jos henkilöllä diagnosoitiin terveysongelma, esimerkiksi osatyökykyisyys, joka mahdollisti kuntoutuspalvelut ja sitä kautta toisenlaisen palvelureitin.

Suomen vertailu muihin maihin osoitti mielenkiintoisen paradoksin siinä, kuinka esimerkiksi Alankomaiden vastikkeellisen etuusjärjestelmän kova pinta pitää kuitenkin sisällään pehmeämmän ja monipolkuisemman käytännön tukea ihmisiä kohti työmarkkinoita. Vastaavasti Suomen ns. lempeämpi järjestelmä, kätkee ”salakavalasti” piikkikään käytännön, jossa lähtökohtaisesti on vain yksi polku kohti työmarkkinoita. Kysymys onkin, kuinka löytää oikeat työkalut tukea ihmisten työllisyyttä? Toimiiko Alankomaiden malli sitä kautta paremmin, että työttömille jaetaan enemmän mahdollisuuksia eri polkuihin työllisyyteen, kun osallisuus tunnustetaan yhtenä etappina työllisyyteen suuntaavalla polulla? Sisäisen motivaation tukeminen ja osallisuuden omakohtainen kokemus voivat luoda vahvempaa asiakaslähtöisyyttä Alankomaiden järjestelmässä.

3) Varhainen tunnistaminen ja kokonaisvaltaisuus

Vinjetti- ja haastatteluaineistosta nousivat esiin myös varhaisen tunnistamisen ja diagnosoimisen tärkeys. Työkyvyn arviointi ja terveysongelman diagnosoiminen ovat tärkeitä edellytyksiä sille, että palvelutarjonta kohtaa asiakkaan tarpeen. Verrattuna verrokkimaihin, Suomessa näytetään käytettävän varsin paljon aikaa ja resursseja palvelutarvearvioon, jolloin siirtymät palveluihin tai toiselle etuudelle kestävät suhteellisen kauan ja passivoitumista saattaa tapahtua. Vinjettien mukaan esimerkiksi Ruotsissa terveysongelmia omaavat työttömät siirtyvät lähtökohtaisesti heti heille suunnatun palvelu- ja etuusjärjestelmän piiriin: kuntoutukseen. Myös Tanskassa pyritään räätälöityihin palveluihin ja pitkäaikastyöttömyyden ennaltaehkäisyyn, muun muassa ohjaamalla asiakkaita erikoistuneisiin Job centreihin (isoissa kaupungeissa). Alankomaissa toteutuu nopea erottelu, jossa esimerkiksi osatyökykyiset ryhmitellään nopeasti omaksi ryhmäkseen, jolloin työnantajat ja työmarkkinat koitetaan pitää lähellä, sitä kautta, että työnantaja (jos sellainen on) on vastuussa myös yksilön kuntouttamisesta ensimmäiset kaksi vuotta.

Suomessa työttömien terveys- ja työkykyongelmien tunnistamisessa sekä hoitoon ja kuntoutukseen ohjautumisessa on edelleen vaikeuksia ja viivästymistä aiheuttavia tekijöitä (esim. STM 2017), mitkä näkyivät myös tässä tutkimuksessa. Työkyvyn arviointi tapahtuu usein vasta siinä vaiheessa, kun työttömyysturvaa/ työmarkkinatukea on saatu pitkään (300/500 pv). Lisäksi esimerkiksi ammatilliseen kuntoutukseen pääsy edellyttää lääkärinlausuntoa (paitsi NEET-nuorilla), mikä voi viivästyttää kuntoutusprosessin alkua, mikäli henkilö ei pääse nopeasti työ- ja toimintakyvyn arviointiin terveydenhuollossa. Kuntouttava työtoiminta toimiikin varsin laajasti erilaisissa tilanteissa olevien pitkäaikaistyöttömien aktivoimisen keskeisenä toimenpiteenä sisältäen myös sosiaalisen kuntoutuksen luonteista työ- ja toimintakykyä ylläpitävää toimintaa. Sosiaalisen kuntoutuksen sijoittuminen osaksi kuntoutusjärjestelmää on epäselvä, koska siihen osallistuminen ei oikeuta kuntoutusetuuden saamiseen. Lisäksi on tunnistettu ns. tosiasialisesti työkyvyttömät työttömät, jotka eivät pysty osallistumaan nykyisenkaltaisiin aktivointitoimiin, mutta eivät myöskään ole työkyvyttömiä siten, että pääsisivät työkyvyttömyysetuudelle (Parlamentaarinen komitea 2020). Seurauksena voi olla ”lopun kehä” erilaisissa työllistymistä tukevilla palveluilla.

Tutkimuksen perusteella diagnoosiperusteisuus on myös haasteellista, sillä diagnoosit näyttäytyvät usein ns. muodollisesti tunnistettuna palvelutarpeena. Palveluntarpeet voivat kuitenkin käytännössä olla erilaisilla asiakastyypeillä hyvin samanlaisia, diagnoosista tai sen puuttumisesta huolimatta. Toisaalta sama diagnoosi ei välttämättä merkitse sitä, että kaikilla sen omaavilla asiakkailla olisi samanlainen palvelutarve. Palvelutarpeen tunnistamisen tulisivatkin perustua vahvasti yksilölliseen tilannearvioon, jossa diagnoosi saattaa olla tarpeellinen, muttei aina riittävä väline. Diagnoosi määrittää ja muuttaa oikeuksia (ja velvollisuuksia) palveluihin ja etuuksiin, jolloin se voi myös itsessään muodostua joko esteen purkajaksi tai uudeksi esteeksi.

Keskeiseksi tutkimuksen tuloksissa nousi myös kokonaisvaltainen palvelu, ja siihen liit-tyvä omatyöntekijän ohjaava rooli. Suomen haastatteluissa tuotiin usein esille asiakkaan tuen tarve palveluiden ja etuuksien yhdistämiseen, mutta myös tarve eriytyneen palvelutuotannon ohjaamiseen ja verkoston kokoamiseen. Asiakkaan kannalta ongelmallista on, että palvelut ja etuudet voivat muuttua radikaalisti yhdenkin ”palikan” siirtyessä. Omatyöntekijällä pyritään kohtaamaan tarve asiakaspalvelun henkilökohtaisuuteen ja kokonaisvaltaisuuteen, jotka peilaavat hyvin myös kirjallisuuskatsauksen tuloksiin. Toimivat kokonaisratkaisut eri tilanteisiin eivät voi toteutua ilman henkilökohtaista ja holistista lähestymistapaa, ja tätä on vaikea toteuttaa ilman että toimintaa koordinoi ammattilainen. Palvelut ja etuudet itsessään eivät ole staattisia, joten jo niiden muuttuva luonne vaatii tilannekohtaista tarkastelua sekä laajaa ammatillista osaamista. Tarve selkeälle vastuuhenkilölle asiakkuusprosessissa on ilmeinen: periaatteessa mahdollisia palveluntuottajia on monia (etsivä nuorisotyöntekijä, sosiaaliohjaaja, työhönvalmentaja jne.) ja tarkastelluissa maissa olikin erilaisia käytäntöjä. Tulosten mukaan eri verrokkimaissa tärkeäksi nähtiin se, että työn luonne mahdollistaisi asiakkaan säännöllisen tapaamisen asiakkaalle luontevissa paikoissa ja toimenkuvan mukautumisen aina tarvittavan tilanteen mukaan. Vaikka vastuuhenkilö ei tuntisi kaikkia asiakkaan palvelutarpeen mukaisia palveluita, tärkeää olisi kyky verkoston kokoamiseen ja luottamuksellisen suhteen rakentaminen ja asiakaslähtöisen ja ”asiakkaan näköisen” polun rakentaminen. Omatyöntekijä/ vastuuhenkilö ei pysty toimimaan edellä mainittujen periaatteiden mukaisesti, jos hänen asiakasmääränsä tai organisaationsa käytännöt eivät sitä mahdollista.

Mielenkiintoista on myös pohtia sitä, missä määrin organisatoriset ratkaisut vaikuttavat omatyöntekijän tehtäviin ja toimintamahdollisuuksiin. Lähtökohtaisesti kovin hajautuneessa palvelu- ja etuusjärjestelmässä yhden sektorin omatyöntekijällä tai vastuuhenkilöllä on usein hyvin rajalliset mahdollisuudet asiakkaan palvelupolun ohjaamiseen yli sektorirajojen. Näin esimerkiksi Tanskan, Alankomaiden ja Englannin yhden luukun mallissa omatyöntekijöillä voi olla paremmat lähtökohdat kokonaisvaltaiseen ohjaukseen niin palveluiden kuin etuuksien osalta kuin Suomen tai Ruotsin hajautuneissa malleissa (ks. myös Saikku & Blomgren 2020; Saikku ym. 2017). Ongelmia sektorirajat ylittävässä yhteistyössä ja vastuunjaossa koettiin kuitenkin myös ns. yhden luukun palvelun maissa. Suomessa

henkilökohtaista ohjausta pyritään parantamaan muun muassa ns. pohjoismaisen palvelu-uudistuksen myötä TE-palveluissa ja toimintakäytäntöjä kehittämällä niin sote- kuin kuntoutuspalveluissa. Haasteena on edelleen kokonaisvastuun puuttuminen sektorirajojen ylittäminen ja byrokratia (ks. myös Juvonen-Posti ym. 2020; Kauhanen ym. 2022).

Tutkimuksesta nousevat selkeästi asiakkaiden riskit siirtymissä (ks. Blomgren & Saikku 2020). Työllisyys- ja sosiaalipalvelupoluissa pyritään liikkeeseen ja siirtymiin, esimerkiksi työttömyydestä työhön tai etuudelta pois, mutta liikkeen esteenä voi olla riskiarvio (joka voi olla oikea tai väärä tai oletettu arvio etuuden katkeamisesta): esimerkiksi osa-aikaisen työn vastaanottaminen ja tulon heikennys tai tietyn etuuden hakeminen ja karenssi tai sanktiot (ks. Halmetoja & Korpela 2020). Siirtymien turvaaminen ja toimeentulon jatkuminen voi helpottaa inhimillistä päätöksentekoa tilanteessa, jossa punnitaan uutta suuntaa omalle elämälle, mutta myös riskejä, joita siirtymiin liittyy suorasti ja epäsuorasti. Eri-laiset nivelpalvelut tässä kohdin voivat olla tärkeitä, ja myös se, ettei asiakkaan polkuihin muodostu katvealueita, jolloin kukaan ei ole vastuussa. Suomen haastatteluissa ja vinje-teissä nousi esiin monia erilaisia huomioitavia seikkoja, jotka haittaavat siirtymiä: osalla se on kielitaito, toisille koulutus ja työhistoria, mielenterveydelliset haasteet jne. Suomessa haaste on esteiden päällekkäisyydessä ja siinä, ettei yhden esteen kaataminen välttämättä muuta kokonaistilannetta ratkaisevasti (OECD 2020b).

Tutkimuksesta nousee myös huomio, että monelle asiakkaalle täystyöllisyys tai täystyötömyys eivät ole toivottavia tai edes mahdollisia elämäntilanne huomioiden, vaan asiakkaat hyötyisivät työkyvyn moninaisuuden huomioimisesta sekä etuus- että palvelutasolla. Tämä voi mahdollistaa osalla täystyöllisyyteen pyrkimisen tilanteen muuttuessa ja osallisuuden vahvistuessa. Tätä siirtymää tukemaan olisi hyötyä etuudesta, joka nousee ja laskee asteittain sallien monet työnteon tai osallistumisen muodot, jolloin siirtymät ja kokeilut eivät vaarantaisi henkilön perusturvaa.

6.4 Yhdenvertaisuuden ja räätälöinnin trapetsilla

Suomen etuuksien ja palvelujen yhteensovittaminen on kasvanut pieninä puroina vuosikymmenten aikana kohti suurta vesiputousta, jossa eri hallinnon organisaation eri puroja on pyritty tuomaan yhteen. Kuten sosiaaliturvakomitean ongelmaraaportti kirjaa, se ei ole ollut täysin ongelmaton. *”Palveluja ja etuuksia on kehitetty toisistaan erillään, jolloin niiden tarkoitukset ja tavoitteet ovat muotoutuneet erilaisiksi. Ongelmallisia tilanteita ovat ne, joissa henkilöt saavat rahaetuutta pitkään ilman tarvitsemaansa tukea ja ohjausta palveluihin. Tietyn etuuden saaminen voi ohjata henkilön epätarkoituksenmukaisiin palveluihin tai kannustin palveluun osallistumiseen voi puuttua. Yksilön motivaatio osallistua palveluihin ei aina ole yhteiskunnan asettamien odotusten mukainen. Samanaikaisesti palvelujen tarjonta ei ole riittävää.”*(Sosiaaliturvakomitean ongelmaraaportti no. 4: tiivistelmä).

Etuuksien ja palveluiden yhteensovittaminen sosiaaliturvassa tasapainottelee monella tasolla ja monella tavalla. Poliittikkatoimet luovat reunaehdot sosiaaliturvalle sekä määrittelevät siihen sisältyvät oikeudet ja velvollisuudet. Sosiaaliturvan toimeenpanossa ja organisoinnissa, tulevat usein näkyviksi ne käytännön ongelmat ja ristiriidat, joita nykyiset linjaukset tuottavat. Vahvimmin yhteensovittamisen ongelmat konkretisoituvat mikrotasolla yksilöiden elämässä. Pahimmillaan ne johtavat ei-vaikuttavaan palveluun tai eriarvoiseen kohteluun ja palveluista pois jättäytymiseen/ vai palveluiden ulkopuolelle jäämiseen.

Tutkimushankkeemme tuloksien mukaan (uudet) ratkaisumallit etuuskien ja palveluiden yhteensovittamiseen perustuvat usein eri hallinnon tasoja poikkileikkaaviin ratkaisuihin, joissa oli keskeistä lähtöä liikkeelle asiakkaiden tarpeista. Suurin osa koetusta ongelmista sekä ratkaisuista keskittyvät etulinjan ammattilaisten työhön, resursseihin ja professioon. Poliitiikan tasolta toivotaan ratkaisuja, joilla tukea organisaation tasolla tehtävää asiakastyötä ja täten helpottamaan asiakkaiden pääsyä palveluihin. Tästäkin lähtökohdasta on merkityksellistä, että asiakkaita koskeva tieto tulisi vaikuttaa sekä organisaatioiden toimintaan että poliittikkatoimien muotoiluun ja arviointiin. Lähtökohtana aktivoinnissa on usein kuitenkin Max Weberin ”rautahäkki” (1930), jossa poliittisista tavoitteita seuraava rationalisointi ja sen seurauksena yksilöt voivat jäädä rautahäkkiin tehokkuuteen ja byrokraatiaan tähtääviin aktivointijärjestelmiin, jotka ohjaavat kaikki yhdellä polulla työllisyyteen. Aktivoinnilla on kova pinta monissa maissa, mutta tutkimuksemme näyttää kuinka se, kuinka aktivointia etulinjasta käsin toteutetaan vaikuttaa vahvasti siihen, miten aktivaatio toteutuu eri maissa. Toimeenpanon usein pehmeä(empi) sisältö ja käytännöt pyrkivät siis auttamaan asiakasta polulla työllisyyteen, mutta samalla aktivointipoliitiikan ja sen varsinaisen toteuttamisen väliin syntyy kuilu.

Tutkimuksemme perusteella haasteena sosiaaliturvauudistuksissa, niin Suomessa kuin muualla, on yhdenvertaisuuden ja räätälöinnin tasapainon löytäminen aktivoinnin politiikassa ja sen toteutumisessa. Palveluita ja etuuksia ohjaavat eri tavoitteet ja logiikat liittyen staattiseen (syyperusteisuuteen ja tarveharkintaiseen) sosiaaliturvaan sekä ketterämpiin räätälöityihin palveluihin. Yhteensovittamisessa nämä tavoitteet eivät usein kohtaa, mikä luo pohjaa yhdenvertaisen kohtelun ja räätälöinnin ristiriidalle, jota on vaikea hallinnollisesti sovittaa yhteen. Hallinnon eri tasot tuovat omalta osaltaan vaikeuksia tähän. Ylhäältä alas -johtaminen ja eri hallinnon tasojen välisten palautekehien puute aiheuttavat jäykkyyttä ja epätarkoituksenmukaisuutta toimeenpanoprosessissa. Aktivointia mitataan yleensä julkishallinnon kapein tulosmittarein ja palveluiden vaikuttavuus näyttää edelleen tapahtuvan mustassa laatikossa (black box), jolloin ymmärrystä siitä, mitä prosessissa tapahtuu ei ole. Haasteena on löytää tasapaino lainsäädännön yhdenvertaisuuden ja palveluiden lopputulosten tasa-arvoisuuden välillä. Etuuksilla haetaan tasa-arvoista kohtelua ja perusoikeuksien toteutumista, kun taas palveluissa halutaan vastata asiakkaan yksilöllisiin tarpeisiin, jolloin yhtälö on vaikeasti yhteensovittavissa.

Heidenreich ja Rice:n (2016) sanoittama ”yksilöllinen massatuotanto” sosiaaliturvassa on siis haastava tavoite nykyjärjestelmässä, joka ei takaa riittäviä oikeuksia palveluihin eikä takaa palvelujen järjestämiseen tarvittavia resursseja. Myös tavoitteiden kohdalla on hajontaa. Poliitikalla haetaan vahvaa osallistumista työmarkkinoilla, vaikka kaikki kansalaiset eivät aina tähän kykene. Sen takia on tärkeää, että Suomen sosiaaliturvauudistuksessa pohditaan sosiaaliturvan tavoitteita organisaatorajat ylittäen. Etulinjassa tulee olla kykyä ja resursseja tunnistaa asiakkaiden tarpeita.

Peruskysymyksenä sosiaaliturvauudistuksessa on kuinka tuoda yhteen vaatimukset hallinnollisesta (perus)oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainosta moraalisen filosofisen oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainon kanssa. Sosiaaliturvajärjestelmät pitää sisällään moraalisen perustan yksilön ja yhteiskunnan vastuunjaosta. Eurooppalaisessa hyvinvointivaltiossa työllä on keskeinen merkitys osallisuuteen, hyvinvointiin sekä terveyteen. Sitä kautta eurooppalaiset sosiaaliturvajärjestelmät lähtökohtaisesti tavoittelevat työllisyyttä. Työmarkkinat eivät kuitenkaan aina hyväksy yksilöitä, joiden työkyky tai osaaminen ei vastaa työmarkkinoiden tavoitteita. Tutkimuksemme viestii siitä, kuinka kaikki ihmiset eivät ole lähtökohtaisesti samassa asemassa, joten heihin kohdistetut vaatimukset esimerkiksi nopeasta paluusta työmarkkinoille eivät ole (ainakaan moraalisen perspektiivistä) oikeutettu päämäärä. Yhdellä polulla työllisyyteen ei toteudu myöskään yhdenvertaisuus: oikeuksien ja velvollisuuksien tasapaino onnistuu heille, joilla on kyvykyys suoriutua työmarkkinoilla ja, joiden matka sinne on lyhyt. Harkintavalta ja suurempi toimeenpanon autonomia voisivat auttaa tässä tasapainotuksessa, mutta sen osuuden merkittävä lisääminen saattaa myös heikentää suomalaisen järjestelmään kuuluvaa tasa-arvoisen kohtelun periaatetta. Etuuksien ja palveluiden yhteensovittamisella yhteiskunta voi tukea eri polkuja työllisyyteen. Pelkkä rahaetuuden maksaminen ei riitä, vaan työtön tarvitsee aktiivista ja kokonaisvaltaista tukea päästä eteenpäin matkalla työllisyyteen.

Oikeuksien ja velvollisuuksien tasapaino sosiaaliturvassa 2020-luvulla tarkoittaa siis sitä, että yksilöt - osallistumalla työmarkkinoilla tai muulla osallistumisella - täyttävät ehdon sosiaaliturvaan, mutta samalla yhteiskunta on velvollinen takaamaan hänelle myös pääsyn tarvittaviin palveluihin. Tällainen yhteiskuntasopimus, ranskalaisen yhteiskuntateoreetikon Jean-Jacques Roesseaun jalanjäljissä, ei näytä juuri nyt toteutuvan. Oikeudet päästä palveluihin (sekä velvollisuudet osallistua niihin) vaihtelevat tutkimuksemme mukaan eri etuuksiin suorasti kytkeytyvissä palveluissa. Se, että etuudet määrittävät palveluja ja katkovat palvelupolkuja, vie ihmisiä väärille poluille ja luo siirtymisriskejä. Toimivat palvelu- ja etuuspolut edellyttävät vastavuoroisuutta: yksilöillä on oikeus päästä oikea-aikaisesti tarvitsemiinsa palveluihin, mutta samalla myös osallistua niihin kykyjensä ja mahdollisuuksiensa mukaisesti. Myös yhteiskunnalla on selkeä ja johdonmukainen velvollisuus tarjota ja järjestää tarvittavat palvelut ja tehdä se niin että yhteiset tavoitteet saavutetaan riittävillä hallinnollisilla resursseilla ja toiminnalliset reunaehdot huomioon ottaen.

6.5 Poliittikasuositukset

1. **Sosiaaliturvan tavoitteeksi myös osallisuuden edistäminen.** Työikäisten sosiaaliturvan tavoitteet on nykyisellään vahvasti kytketty toimeentulon turvaamiseen ja työllistymiseen. Komitean asettamispäätöksen mukaan tulevaisuuden sosiaaliturvan tulee osaltaan vastata ihmisten osallisuuden ja merkityksellisyyden tarpeisiin sekä tukea työllisyyttä, yrittäjyyttä, aktiivisuutta, ihmisen omatoimisuutta, osallisuutta ja elinikäistä oppimista kaikissa tilanteissa (STM 2022, 9). Sosiaaliturva sisältää siten myös oikeudenmukaisen ja kestäväen hyvinvoinnin tuottamisen yhteiskunnassa. Näin ollen aktiivisen sosiaalipolitiikan ja aktiivitoimien tavoitteena ei ole vain työllisyys, vaan julkilau-suttuna tavoitteena tulisi olla nykyistä selvemmin myös osallisuuden edis-täminen, joka antaa mahdollisuuksia joustavampaan sosiaaliturvaan eri elä-mäntilanteissa. Tämä haastaa myös nykyajatteluamme sosiaaliturvan yhtey-destä työvoimapolitiikkaan. Muuttuvilla työmarkkinoilla, joissa työväen ylitar-jonnan sijasta korostuu työvoimanpuutteet, sosiaaliturvan merkitystä työvoi-mapolitiikkaan tulee myös pohtia.
2. **Toimeenpanon kehittäminen on ratkaisevaa.** Suomessa yhdenvertai-suus on tärkeä periaate. Sosiaaliturvauudistuksessa pitäisikin huomioida paremmin, etteivät kaikki ole yhdenvertaisessa tilanteessa työmarkkinoilla. Oikeudenmukainen sosiaaliturva edellyttää myös joustavuutta sekä harkin-taa. Hyväkään laki ei korjaa toimimatonta hallintoa ja toimeenpanoa. Tämän vuoksi sosiaaliturvan toimeenpanon tulisi olla yhtenä avainkehityskohtana sosiaaliturvauudistuksessa. Lainsäädännön ohella toimeenpanon menestyk-seen vaikuttaa myös moni muu tekijä kuten esimerkiksi taloustilanne, orga-nisaatio-, tietojärjestelmä- ja johtamisrakenteet, sekä poikkihallinnollisuus ja monialainen yhteistyö. Kyse on siten varsin mittavasta uudistustyöstä.
3. **Palvelupolkujen moninaisuus, jossa sosiaalinen integraatio välipol-kuna työllisyyteen.** Sosiaalinen integraatio tulisi tunnistaa voimakkaammin yhtenä aktivoinnin tavoitteena. Suomen ikääntyvän väestönkin takia esimer-kiksi hoivatyön tunnustaminen yhteiskunnalliseksi osallistumiseksi olisi tär-keää. Myös erilainen vapaaehtoistyö, hoivatyö ja muu aktiivisuus voi edistää ihmisten hyvinvointia ja osallisuutta yhteiskuntaan, ja pidemmällä aikavälillä mahdollistaa myös työmarkkinoille siirtymistä. Tätä kysymystä on jo aiemmin pohdittu Suomessa muun muassa osallistavan sosiaaliturvan yhteydessä käy-dyssä keskustelussa (esim. Hiilamo 2014; STM 2015), mutta se olisi syytä ottaa uudelleen tarkasteluun sosiaaliturvauudistuksen valmistelussa nykytilantee-seen ja tulevaisuuteen peilaten. Tällainen tulevaisuuskuva vaatii päättäjiltä ja koko yhteiskunnan näkökulmasta arvojen ja ajattelutapojen muutosta, mutta valmiutta siihen on jo (Juvonen-Posti ym. 2020).

4. **Aktivointitoimien vaikuttavuuden arviointi.** Aktivoinnin lyhytsyklisyys ja hallinnon mittareiden kapeus johtaa helposti siihen, että palvelut kohdistetaan usein vain ns. ”helppoihin ryhmiin”, joiden etäisyys työmarkkinoista ei ole (liian) pitkä ja edut kasautuvat heille, joilla niitä on jo ennestään (ns. Matteus efekti). Aktivointipalvelujen vaikuttavuudesta tiedetään (etenkin vertailevasti eri maiden välillä) kiusallisen vähän ja tutkimusta tulisi kehittää, jotta ymmärrettäisiin paremmin mitkä mekanismit palveluissa auttavat ihmisiä eteenpäin poluillaan työllisyyteen. Etulinjan työhön tarvitaan enemmän tietoon pohjautuvaa ymmärtämystä siitä, mitkä aktivointitoimet (ja missä vaiheessa) auttavat asiakkaita eteenpäin. Lisäksi vaikuttavuuden arvioinnissa tulisi huomioida työllistymisen ohella laajemmin vaikutukset osallistujien hyvinvointiin ja osallisuuteen ja luoda yhteisiä mittareita näiden vaikutusten todentamiseen (esim. Isola ym. 2017).
5. **Monialaisen yhteistyön ja omatyöntekijätoiminnan kehittäminen uusissa rakenteissa.** Kaikissa tarkastelluissa maissa nousi esille, että pitkittyneesti työttömien palvelussa tarvitaan monialaista yhteistyötä ja sektorirajojen ylittämistä. Palvelujen ja etuuksien organisointi vaihtelee kuitenkin maittain yhden luukun palvelusta hajautuneisiin malleihin. Suomen monitoimijaisessa järjestelmässä niin etuuksien kuin palveluiden hallinnointi jakautuu usealle eri sektorille. Järjestelmän toimivuus edellyttääkin toimivia tietojärjestelmiä ja monialaista yhteistyötä, joiden taustalla tulisi olla yhteinen käsitys siitä, mihin pyritään (ks. myös Juvonen-Posti ym. 2020). Tällä hetkellä meneillään on mittava palvelujärjestelmän uudistus, jossa niin TE-palvelujen kuin sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisvastuut muuttuvat. Samalla myös monialaisen yhteistyön rakenteet ovat muutoksessa (Saikku 2022). Murrosvaiheessa yhteisen suunnan ja tavoitteiden asettaminen niin valtakunnallisella kuin aluetasolla on erityisen tärkeää, jotta palvelut eivät hajaudu ja asiakkaiden palvelupolut eivät katkea. Koordinaation ja omatyöntekijän tarve on tunnistettu Suomessa jo aiemmin, ja sitä on myös kehitetty eri tavoin. Sektoroituuneessa järjestelmässä omatyöntekijän toimintamahdollisuudet ovat rajalliset, mutta olisi tärkeä saada lisää tutkimustietoa siitä, miten tässä tutkimuksessa tarkastelluissa maissa omatyöntekijöiden osaaminen, tehtävät ja vastuut on määritelty lainsäädännössä ja ohjeistuksissa, millä tavoin tehtävät eroavat eri maissa ja mitä tutkimustietoa on toiminnan vaikutuksista.
6. **Asiakaslähtöinen sosiaaliturva vaatii asiakkaiden moninaisten tarpeiden kohtaamista.** Sosiaaliturvauudistuksen lähtökohta on tuottaa joustavampaa ja ihmisen näköistä sosiaaliturvaa uudella vuosikymmenellä, mutta nykyisin palauteketjut asiakkaista, tai edes asiakastyön etulinjasta, politiikkaan eivät juuri toteudu: on tärkeää tiedostaa tämä politiikan ja hallinnon kuilun, ja sen jälkeen etsiä tapoja varmistaa asiakaslähtöisyyden toteutumisen selkeämmän.

LIITTEET

Liite 1: Kirjallisuuskatsauksen lähteet

- Aurich-Beerheide, P. & Brussig, M. (2017). Assessment of work ability in competing strands of social insurance: The German case. *Journal of Poverty and Social Justice*, 25(2), 163–176.
- Backhans, M. C., Mosedale, S., Bruce, D., Whitehead, M. & Burström, B. (2016). What is the impact of flexicurity on the chances of entry into employment for people with low education and activity limitations due to health problems? A comparison of 21 European countries using Qualitative Comparative Analysis (QCA). *BMC Public Health*, 16(1).
- Bartelheimer, P., Verd, J. M., Lehweiß-Litzmann, R., López-Andreu, M. & Schmidt, T. (2012). Unemployment, intervention and capabilities. A comparative study of Germany and Spain. *Transfer*, 18(1), 31–44.
- Behaghel, L., Crépon, B. & Gurgand, M. (2014). Private and Public Provision of Counseling to Job Seekers: Evidence from a Large Controlled Experiment. *American Economic Journal: Applied Economics*, 6(4), 142–174.
- Bengtsson, M. (2014). Towards standby-ability: Swedish and Danish activation policies in flux. *International Journal of Social Welfare*, 23, S54–S70.
- Bergmark, Å., Bäckman, O. & Minas, R. (2017). Organizing local social service measures to counteract long-term social assistance receipt. What works? Experiences from Sweden. *European Journal of Social Work*, 20(4), 548–559.
- Berthet, T. & Bourgeois, C. (2014). Towards “activation-friendly” integration? Assessing the progress of activation policies in six European countries. *International Journal of Social Welfare*, 23(51), S23–S39.
- Biewen, M., Fitzenberger, B., Osikominu, A. & Paul, M. (2014). The Effectiveness of Public-Sponsored Training Revisited: The Importance of Data and Methodological Choices. *Journal of Labor Economics*, 32(4), 837–897.
- Boulus-Rødje, N. (2019). Welfare-to-work Policies Meeting Complex Realities of Unemployed Citizens: Examining Assumptions in Welfare. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 9(2), 47–65.
- Branco, F. & Amaro, M. I. (2011). Social Work Active Practices Within the New Social Policy Trends: A Portuguese Perspective. *Social Work Review / Revista de Asistentia Sociala*, 10(4), 7–22.
- Breimo, J. P., Sandvin, J. T. & Thommesen, H. (2016). Activation for Whom? Experiences of the Transition to Adulthood and Adapting to Norwegian Activation Policies. *Social Work Review / Revista de Asistentia Sociala*, 15(2), 81–94.
- Brussig, M., Dragano, N. & Mümken, S. (2014). Health promotion for unemployed jobseekers: New developments in Germany. *Health Policy*, 114(2–3), 192–199.
- Bråthen, M., van der Wel, K. A. & Løyland, B. (2020). Mental Health and Access to Active Labor Market Programs. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 10(3), 23–41.
- Carpentier, S., Neels, K. & Van den Bosch, K. (2017). Exit from and re-entry into social assistance benefit in Belgium among people with migration background and the native-born. *International Journal of Social Welfare*, 26(4), 366–383.
- Caswell, D., Marston, G. & Larsen, J. E. J. E. (2010). Unemployed citizen or “at risk” client? Classification systems and employment services in Denmark and Australia. *Critical Social Policy*, 30(3), 384–404.
- Considine, M. & Lewis, J. M. (2010). Front-line work in employment services after ten years of new public management reform: governance and activation in Australia, the Netherlands and the UK. *European Journal of Social Security*, 12(4), 357–383.
- Czechowska-Bieluga, M. & Sordyl-Lipnicka, B. (2015). An opportunity for the social and employment activation of social assistance clients: an example of the effectiveness of a project implemented in Poland. *European Journal of Social Work*, 18(2), 284–297.
- Danneris, S. & Caswell, D. (2019). Exploring the Ingredients of Success: Studying Trajectories of the Vulnerable Unemployed Who Have Entered Work or Education in Denmark. *Social Policy and Society*, 18(4), 615–629.
- De La Rica, S. & Gorjón, L. (2019). Assessing the impact of a minimum income scheme: the Basque Country case. *SERIEs*, 10(3–4), 251–280.
- Dengler, K., Hohmeyer, K., Moczall, A. & Wolff, J. (2013). Intensified activation for disadvantaged welfare recipients in Germany: does it work? *International Journal of Sociology and Social Policy*, 33(5–6), 289–308.
- Dorsett, R., Smeaton, D. & Speckesser, S. (2013). The Effect of Making a Voluntary Labour Market Programme Compulsory: Evidence from a UK Experiment. *Fiscal Studies*, 34(4), 467–489.

- Etherington, D. & Ingold, J. (2012). Welfare to work and the inclusive labour market: a comparative study of activation policies for disability and long-term sickness benefit claimants in the UK and Denmark. *Journal of European Social Policy*, 22(1), 30–44.
- Fletcher, D. R. (2019). British public employment service reform: Activating and civilising the precariat? *Journal of Poverty and Social Justice*, 27(3), 407–421.
- Fuertes, V., Jantz, B., Klenk, T. & McQuaid, R. (2014). Between cooperation and competition: The organisation of employment service delivery in the UK and Germany. *International Journal of Social Welfare*, 23(S1), S71–S86.
- Girardi, S., Pulignano, V. & Maas, R. (2019). Activated and included? The social inclusion of social assistance beneficiaries engaged in “public works”. *International Journal of Sociology & Social Policy*, 39(9/10), 738–751.
- Gualmini, E. & Rizza, R. (2014). Activation, employability, and recent trends in labour policies: A comparison of the Italian and German cases. *Sozialer Fortschritt*, 63(6), 131–139.
- Gubrium, E. K., Leibetseder, B., Dierckx, D. & Raeymaeckers, P. (2017). Investing in work: exclusionary inclusion in Austria, Belgium and Norway. *The International Journal of Sociology and Social Policy*, 37(9/10), 605–622.
- Harrer, T., Moczall, A. & Wolff, J. (2020). Free, free, set them free? Are programmes effective that allow job centres considerable freedom to choose the exact design? *International Journal of Social Welfare*, 29(2), 154–167.
- Heidenreich, M. & Aurich-Berheide, P. (2014). European worlds of inclusive activation: The organisational challenges of coordinated service provision. *International Journal of Social Welfare*, 23(S1), S6–S22.
- Hofmann, B. (2014). Sick of being “Activated?": Vacancy referrals and sickness absence among unemployment insurance benefit recipients. *Empirical Economics*, 47(3), 1103–1127.
- Hohmeyer, K. & Wolff, J. (2012). A fistful of euros: Is the German one-euro job workfare scheme effective for participants? *International Journal of Social Welfare*, 21(2), 174–185.
- Hufkens, T., Goedem' e, T., Gasior, K., Leventi, C., Manios, K., Rastrigina, O., Recchia, P., Sutherland, H., Meche-len, N. V. & Verbist, G. (2019) The Hypothetical Household Tool (HHoT) in EUROMOD: A new instrument for comparative research on tax-benefit policies in Europe. JRCWorking Papers on Taxation and Structural Reforms 05/2019, Seville.
- Håvold, O. K. S., Harsløf, I. & Andreassen, T. A. (2018). Externalizing an ‘Asset Model’ of Activation: Creative Institutional Work by Frontline Workers in the Norwegian Labour and Welfare Service. *Social Policy & Administration*, 52(1), 178–196.
- Ilmakunnas, I., & Moisio, P. (2019). Social assistance trajectories among young adults in Finland: What are the determinants of welfare dependency? *Social Policy & Administration*, 53(5), 693–708.
- Immervoll, H. (2009). Minimum-income benefits in OECD countries: policy design, effectiveness and challenges. IZA Discussion Paper No. 4627.
- Ingold, J. & Etherington, D. (2013). Work, welfare and gender inequalities: an analysis of activation strategies for partnered women in the UK, Australia and Denmark. *Work, Employment & Society*, 27(4), 621–638.
- Jessen, J. T. & Tuftte, P. A. (2014). Discretionary decision-making in a changing context of activation policies and welfare reforms. *Journal of Social Policy*, 43(2), 269–288.
- Jordan, J. D. (2018). Welfare Grunters and Workfare Monsters? An Empirical Review of the Operation of Two UK “Work Programme” Centres. In *Journal of Social Policy* (Vol. 47, Issue 3, pp. 583–601). Cambridge University Press.
- Kaltenbrunner Bernitz, B., Grees, N., Jakobsson Randers, M., Gerner, U. & Bergendorff, S. (2013). Young adults on disability benefits in 7 countries. *Scandinavian Journal of Public Health*, 41, 3–26.
- Kampen, T. & Tonkens, E. (2019). A personalised approach in activation. Workfare volunteers’ experiences with activation practitioners. *European Journal of Social Work*, 22(6), 1038–1049.
- Kaufman, J. (2020). Intensity, moderation, and the pressures of expectation: Calculation and coercion in the street-level practice of welfare conditionality. *Social Policy and Administration*, 54(2), 205–218.
- Koning, P. & Heinrich, C. J. (2013). Cream-Skimming, Parking and Other Intended and Unintended Effects of High-Powered, Performance-Based Contracts. *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(3), 461–483.
- Krug, G. & Stephan, G. (2016). Private and public placement services for hard-to-place unemployed: Results from a randomized field experiment. *Industrial and Labor Relations Review*, 69(2), 471–500.
- Königs, S. (2018). Micro-level dynamics of social assistance receipt: Evidence from four European countries. *International Journal of Social Welfare*, 27(2), 146–156.
- Leibetseder, B. (2015). Activation in the Austrian Social Assistance Scheme - Unproductive Pressure and Low Support. *Social Policy & Administration*, 49(5), 549–570.
- Lindqvist, R. & Lundälv, J. (2018). Activation, medicalisation and inter-organisational cooperation in health insurance - implications for frontline social work in Sweden. *European Journal of Social Work*, 21(4), 616–627.
- Ludwig-Mayerhofer, W. & Behrend, O. (2015). Enforcing Mobility: Spatial Mobility under the Regime of Activation. *Mobilities*, 10(2), 326–343.

- Ludwig-Mayerhofer, W., Behrend, O. & Sondermann, A. (2014). Activation, Public Employment Services and their Clients: The Role of Social Class in a Continental Welfare State. *Social Policy and Administration*, 48(5), 594–612.
- Markussen, S. & Røed, K. (2016). Leaving Poverty Behind? The Effects of Generous Income Support Paired with Activation. *American Economic Journal: Economic Policy*, 8(1), 180–211.
- McVicar, D. (2010). Does job search monitoring intensity affect unemployment? Evidence from Northern Ireland. *Economica*, 77(306), 296–313.
- Minas, R. (2014). One-stop shops: Increasing employability and overcoming welfare state fragmentation? *International Journal of Social Welfare*, 23(S1), S40–S53.
- Moen Gjersøe, H., Leseth, A. & Vilhena, S. (2020). Frontline implementation of welfare conditionality in Norway: A maternalistic practice. *Social Policy & Administration*, 54(3), 491–504.
- Nothdurfter, U. (2016). The street-level delivery of activation policies: constraints and possibilities for a practice of citizenship. *European Journal of Social Work*, 19(3–4), 420–440.
- Nybom, J. (2013). Activation and “coercion” among Swedish social assistance claimants with different work barriers and socio-demographic characteristics: What is the logic. *International Journal of Social Welfare*, 22(1), 45–57.
- Penz, O. & Sauer, B. (2020). Neoliberal technologies of social protection: affects and policy implementation. *Critical Policy Studies*, 14(3), 339–357.
- Raitakari, S., Juhila, K. & Räsänen, J. M. (2019). Responsibilisation, social work and inclusive social security in Finland. *European Journal of Social Work*, 22(2), 264–276.
- Ravn, R. & Nielsen, K. (2019). Employment effects of investments in public employment services for disadvantaged social assistance recipients. *European Journal of Social Security*, 21(1), 42–62.
- Riba, C., Ballart, X. & Blasco, J. (2011). Minimum Income and Labour Market Integration Processes: Individual and Institutional Determinants. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 133(133), 43–58.
- Sadeghi, T. & Fekjær, S. B. (2019). Frontline workers’ competency in activation work. *International Journal of Social Welfare*, 28(1), 77–88.
- Senghaas, M. (2020). Street-level judgements about welfare deservingness: How jobcentre advisors decide about the individual mix of “support” and “demand” in the delivery of activation policies. *Social Policy and Society*, 1–15.
- Senghaas, M., Freier, C. & Kupka, P. (2019). Practices of activation in frontline interactions: Coercion, persuasion, and the role of trust in activation policies in Germany. *Social Policy & Administration*, 53(5), 613–626.
- Solvang, I. (2017). Discretionary approaches to social workers’ personalisation of activation services for long-term welfare recipients. *European Journal of Social Work*, 20(4), 536–547.
- Stranz, H. & Wiklund, S. (2015). One for All or All for One? The Collaboration of Swedish Personal Social Services with Regard to Lone Mothers on Social Assistance. *The British Journal of Social Work*, 45(2), 549–567.
- Sztandar-Sztanderska, K. & Zielenska, M. (2020). What Makes an Ideal Unemployed Person? Values and Norms Encapsulated in a Computerized Profiling Tool. *Social Work and Society*, 18(1), 1.
- Trivellato, B., Bassoli, M. & Catalano, S. L. (2017). Can Quasi-market and Multi-level Governance Co-exist? Insights from the Case of Lombardy’s Employment Services System. *Social Policy and Administration*, 51(5), 697–718.
- van Berkel, R. (2014). Quasi-markets and the Delivery of Activation - A Frontline Perspective. *Social Policy & Administration*, 48(2), 188–203.
- van Berkel, R., van der Aa, P. & van Gestel, N. (2010). Professionals without a profession? Redesigning case management in Dutch local welfare agencies. *European Journal of Social Work*, 13(4), 447–463.
- van der Wel, K. A., Dahl, E. & Thielen, K. (2011). Social inequalities in “sickness”: European welfare states and non-employment among the chronically ill. *Social Science and Medicine*, 73(11), 1608–1617.
- van Hal, L. B. E., Meershoek, A., Nijhuis, F. & Horstman, K. (2012). The “empowered client” in vocational rehabilitation: the excluding impact of inclusive strategies. *Health Care Analysis*, 20(3), 213–230.
- Van Parys, L. & Struyven, L. (2013). Withdrawal from the public employment service by young unemployed: a matter of non-take-up or of non-compliance? How non-profit social work initiatives may inspire public services. *European Journal of Social Work*, 16(4), 451–469.
- Weishaupt, J. T. (2010). A silent revolution? New management ideas and the reinvention of European public employment services. *Socio-Economic Review*, 8(3), 461–486.
- Whitworth, A. & Carter, E. (2020). Programme form and service user well-being: Linking theory and evidence. *Social Policy & Administration*, 54(5), 844–858.
- Wolff, J., Nivorozhkin, A. & Bernhard, S. (2016). You can go your own way! The long-term effectiveness of a self-employment programme for welfare recipients in Germany. *International Journal of Social Welfare*, 25(2), 136–148.
- Wright, S. & Patrick, R. (2019). Welfare conditionality in lived experience: Aggregating qualitative longitudinal research. *Social Policy and Society*, 18(4), 597–613.
- Wulfgramm, M. (2014). Life satisfaction effects of unemployment in Europe: The moderating influence of labour market policy. *Journal of European Social Policy*, 24(3), 258–272.
- Wübbecke, C. (2011). The limitations of activation policies: Unemployment at the end of working life. *Ageing and Society*, 31(6), 977–1002.

Liite 2 Eri poluilla työllisyyteen (VN POLKU) -hankkeen vinjettitutkimus: koko tekstiversio (kyselylomake + haastattelukysymykset)

Olemme suunnitelleet neljä vinjettitapausta eli skenaariota, joihin pyydämme Sinua tutustumaan ja vastaamaan kysymyksiin työttömän henkilön etuuksista ja hänelle tarjottavista palveluista kuvatuissa tilanteissa. Teemme hankkeessamme vertailevaa tutkimusta usean eri maan kansallisten järjestelmien välillä, minkä vuoksi vinjettitapaukset on muotoiltu yleisluontoisiksi. Haemme siis vastauksia ilman yksityiskohtaista tietoa tapauksen sisällöstä (esim. tarkat tiedot kotitaloudesta, työttömyysjakson tarkka pituus, henkilöiden euromääräiset tulotasot, tiedot aiemmista palveluntarpeen arvioinneista jne.).

Vastatessasi pyydämme sinua siis pohtimaan tyypillisiä etuus- ja palvelupolkuja ja erilaisia palveluita, joita Suomessa on tarjolla kuvatun kaltaisille hypoteettisille asiakastapauksille. Tiedostamme, että monet päätökset ja toimenpiteet (etuuden taso, palveluun ohjaaminen jne.) riippuvat asiakkaan henkilökohtaisesta tilanteesta, mutta pyrimme tässä tutkimuksessa keräämään tietoa ylipäätään tarjolla olevista vaihtoehdoista kuvatuissa tapauksissa. Emme siis hae tarkkoja kuvauksia yksittäisten henkilöiden poluista, vaan ymmärrystä siitä, miten eri maissa yhteensovitetaan sosiaaliturvaetuuksia ja palveluita kuvatun kaltaisissa tilanteissa.

Huomaathan, että tarkoitamme tutkimuksessamme palveluilla kaikenlaisia palveluita, joita suomalaisessa järjestelmässä void

aan tarjota kuvatuissa tilanteissa oleville työttömille heidän työllistymisensä edistämiseksi. Nämä palvelut voivat sisältää ainakin TE-palveluita, kuntien työllisyyspalveluita, sosiaalipalveluita, kuntouttavia palveluita, monialaisia palveluita tai terveyttä, työkykyä ja hyvinvointia edistäviä palveluita. Vastauksesi ovat meille arvokkaita, kun pyrimme tuottamaan vertailevaa tietoa erilaisista työllistymispoluista ja kansallisista käytännöistä sosiaaliturvaetuuksien ja palveluiden yhteensovittamiseksi.

A, NEET-nuori

1) Kyselylomake

A:n tarina

A on alle 25-vuotias NEET-nuori (NEET = Not in Employment, Education or Training, eli ei työssä, tutkintoon johtavassa koulutuksessa eikä kurssikoulutuksessa).

Ota huomioon seuraavat lähtökohdat:

- a) A on suorittanut vain peruskoulun,
- b) A:lla on hyvin vähän tai ei ollenkaan työkokemusta,
- c) A asuu yksin vuokra-asunnossa,
- d) A on ollut epäaktiivisena yli nuorisotakuussa määritellyn vähimmäisajan,
- e) A:lla ei ole todettuja terveysongelmia, mutta hänellä on ollut aiemmin merkkejä kumulatiivisista ongelmista (sosiaaliset ja terveysongelmat, motivaatioon liittyvät ongelmat)

A.1. Vastaa edellä annettujen tietojen perusteella seuraaviin kysymyksiin:

A.1.1. Mihin sosiaaliturvaetuuksiin A on (todennäköisimmin) oikeutettu? Mitä eri etuuksia A voi saada ja miten kauan? Mikä on etuuksien rahallinen taso suurin piirtein? Liittyykö mihinkään etuuksista tarveharkintaa? Jos liittyy, miten se tehdään? Kuka sen tekee?

A.1.2. Mitä velvollisuuksia A:lla on etuuksiin liittyen? Minkälaisia sanktioita voidaan käyttää (tarkenna, esim. väliaikainen etuuden alennus, koko etuuden menetys)?

A.1.3. Mitä oikeuksia ja velvollisuuksia A:lla on toimenpiteisiin/palveluihin liittyen (TE-/työllisyys-/sosiaali-/terveys-/hyvinvointipalvelut)?

A.1.4. Millä perusteella A voi menettää oikeutensa toimenpiteeseen tai palveluun?

A.1.5. Mikä julkinen taho on vastuussa palveluiden järjestämisestä? Sosiaalitoimi? Kela? TE-hallinto? Jokin muu julkinen/yksityinen/kolmannen sektorin taho? Useampi taho? Missä määrin tehdään monialaista yhteistyötä? Voit kertoa tästä tarkemmin.

A.1.6. Miten palvelutarve ja tarjottavat palvelut määritellään?

A.1.7. Mitä palveluita A:lle todennäköisesti tarjotaan? Miten pitkään nämä palvelut tai toimenpiteet yleensä kestävät?

A.1.8. Miten palveluprosessi etenee ajallisesti? Milloin/kuinka nopeasti A ohjataan palveluun? Mille etuudelle henkilö todennäköisesti palaa/siirtyy palvelu(toimenpiteen) jälkeen?

A.1.9. Onko A:lle tarjolla erillisiä kannustimia (rahallisia tai luontoisetuja), jos hän osallistuu palveluihin/toimenpiteisiin?

A.1.10. Etuuksien käytön pitkittyessä palveluiden tarvetta täytyy usein arvioida uudestaan ja ne saattavat siten vaihdella, mutta millaisia etuus- ja palvelupolkuja tässä tilanteessa voisi mahdollisesti seurata?

A.1.11. Mikä on A:n palvelupolun päämäärä (tähtääkö se esimerkiksi kouluttautumiseen, avoimille työmarkkinoille työllistymiseen, sosiaaliseen integraation, vai johonkin muuhun, mihin)?

A.1.12. Mitkä ovat henkilö A:n kannalta tämän etuus- ja palvelupolun suurimmat ongelmakohdat?

A.1.13. Mitkä ovat edustamasi organisaation (tai ylipäätään julkishallinnon) kannalta tämän etuus- ja palvelupolun suurimmat ongelmakohdat?

2) Haastattelukysymykset

A.2. Variaatiot: Muuttuvatko aiemmat vastaukset, kun otetaan huomioon seuraavat muutokset henkilön lähtökohtiin:

A.2.1. A:lla ei ole pysyvää asuinpaikkaa.

A.2.2. A asuu hyvätuloisessa kotitaloudessa vanhempiansa kanssa.

A.2.3. A on yksinhuoltajavanhempi, joka asuu yhden tai useamman alle kouluikäisen lapsensa kanssa kunnan vuokra-asunnossa.

A.2.4. A:lla on toisen asteen ammatillinen tutkinto ja hänellä on kokemusta työelämästä esim. työharjoittelun tai työelämävalmennuksen kautta (ei palkkatyö).

A.2.5. A on käynyt lukion ja suorittanut ylioppilastutkinnon.

A.2.6. A:lla on diagnosoituja (mielen)terveysongelmia, joiden vuoksi hän on osatyökykyinen.

A.2.7. A on lievästi kehitysvammainen ja on käynyt mukautetun koulutuspolun (peruskoulu, lukio ja/tai ammatillinen peruskoulutus). Hän etsii töitä, mutta tarvitsee mukautetun harjoittelu- tai työpaikan eikä hänellä (välttämättä) ole kaikkea avoimilla työmarkkinoilla vaadittavaa osaamista.

A.2.8. A on 28-vuotias.

Kaikkien variaatioiden kohdalla:

A.2.9. Mitkä ovat henkilö A:n kannalta tämän etuus- ja palvelupolun suurimmat ongelmakohdat?

A.2.10. Mitkä ovat edustamasi organisaation (tai ylipäätään julkishallinnon) kannalta tämän etuus- ja palvelupolun suurimmat ongelmakohdat?

B, pitkäaikaistyötön (ansiosidonnaisella)

1) Kyselylomake

B:n tarina

B on 40-vuotias henkilö, joka työskenteli 15 vuoden ajan kokoaikaisesti keskijohdossa teollisuusalan yrityksessä ja on ollut koko tuon ajan työttömyyskassan jäsen. Yrityksen rakennetta muutettiin, jolloin B:n työpaikka katosi ja hän on ollut työttömänä siitä lähtien. B saa tällä hetkellä ansiosidonnaista työttömyysturvaa, mutta aiemmasta työkokemuksesta huolimatta hänen työttömyyskautensa on pitkittymässä ja työnhaku on ollut tuloksetonta.

Ota huomioon seuraavat lähtökohdat:

- a) B saa ansiosidonnaista työttömyysturvaa,
- b) B asuu omistusasunnossa kaupungissa ja hänellä on omia säästöjä,
- c) B on lapseton sinkku,
- d) Pitkittyvän työttömyyden vuoksi B:n etäisyys työmarkkinoista on kasvamassa.

B.1. Vastaa edellä annettujen tietojen perusteella seuraaviin kysymyksiin:

B.1.1. Mihin sosiaaliturvaetuuksiin B on (todennäköisimmin) oikeutettu ansiosidonnaisen työttömyysturvan lisäksi? Mitä eri etuuksia B voi saada ja miten kauan? Mikä on etuuksien rahallinen taso suurin piirtein? Liittyykö mihinkään etuuksista tarveharkintaa? Jos liittyy, miten se tehdään? Kuka sen tekee?

B.1.2. Mitä velvollisuuksia B:lla on etuuksiin liittyen? Minkälaisia sanktioita voidaan käyttää (tarkenna, esim. väliaikainen etuuden alennus, koko etuuden menetys)?

B.1.3. Mitä oikeuksia ja velvollisuuksia B:lla on toimenpiteisiin/palveluihin liittyen (TE-/työllisyys-/sosiaali-/terveys-/hyvinvointipalvelut)?

B.1.4. Millä perusteella B voi menettää oikeutensa toimenpiteeseen tai palveluun?

B.1.5. Mikä julkinen taho on vastuussa palveluiden järjestämisestä? Sosiaalitoimi? Kela? TE-hallinto? Jokin muu julkinen/yksityinen/kolmannen sektorin taho? Useampi taho? Missä määrin tehdään monialaista yhteistyötä? Voit kertoa tästä tarkemmin.

B.1.6. Miten palvelutarve ja tarjottavat palvelut määritellään?

B.1.7. Mitä palveluita B:lle todennäköisesti tarjotaan? Miten pitkään nämä palvelut tai toimenpiteet yleensä kestävät?

B.1.8. Miten palveluprosessi etenee ajallisesti? Milloin/kuinka nopeasti B ohjataan palveluun? Mille etuudelle hän todennäköisesti palaa/siirtyy palvelu(toimenpiteen) jälkeen?

B.1.9. Onko B:lle tarjolla erillisiä kannustimia (rahallisia tai luontoisetuja), jos hän osallistuu palveluihin/toimenpiteisiin?

B.1.10. Etuuksien käytön pitkittyessä palveluiden tarvetta täytyy usein arvioida uudestaan ja ne saattavat siten vaihdella, mutta millaisia etuus- ja palvelupolkuja tässä tilanteessa voisi mahdollisesti seurata?

B.1.11. Mikä on B:n palvelupolun päämäärä (tähtääkö se esimerkiksi kouluttautumiseen, avoimille työmarkkinoille työllistymiseen, sosiaaliseen integraation, vai johonkin muuhun, mihin)?

B.1.12. Mitkä ovat henkilö B:n kannalta tämän etuus- ja palvelupolun suurimmat ongelmakohdat?

B.1.13. Mitkä ovat edustamasi organisaation (tai ylipäätään julkishallinnon) kannalta tämän etuus- ja palvelupolun suurimmat ongelmakohdat?

2) Haastattelukysymykset

B.2. Variaatiot: Muuttuvatko aiemmat vastaukset, kun otetaan huomioon seuraavat muutokset henkilön lähtökohtiin:

B.2.1. B on yksinhuoltajavanhempi, jolla on yksi tai useampi peruskouluikäinen lapsi.

B.2.2. B on 58-vuotias ja on maksanut työttömyyskassamaksuja ainakin 25 vuoden ajan.

B.2.3. B on osatyökykyinen diagnosoidun terveysongelman vuoksi, mutta hänellä ei ole oikeutta työkyvyttömyyseläkkeeseen.

B.2.4. B:llä on kumulatiivisia ongelmia (esim. diagnosoidut tai diagnosoimattomat terveysongelmat, motivaatioon ja osaamistasoon liittyvät ongelmat), jotka estävät hänen paluutaan työmarkkinoille.

B.2.5. B asuu haja-asutusalueella, jossa on tarjolla niukasti sopivia työpaikkoja.

B.2.6. B ottaa vastaan osa-aikatyön.

Kaikkien variaatioiden kohdalla:

B.2.7. Mitkä ovat henkilö B:n kannalta tämän etuus- ja palvelupolun suurimmat ongelmakohdat?

B.2.8. Mitkä ovat edustamasi organisaation (tai ylipäätään julkishallinnon) kannalta tämän etuus- ja palvelupolun suurimmat ongelmakohdat?

C, pitkäaikaistyötön (perusturvalla)

1) Kyselylomake

C:n tarina

C on 40-vuotias henkilö, jolla on katkonainen työhistoria ja viimeisin työpaikka oli suorittavan työn tekijänä tehtaassa. Kun tehdas suljettiin ja tuotanto siirrettiin ulkomaille, suurin osa työntekijöistä, myös C, menetti työnsä. C on ollut työttömänä pitkittyneen ajan, hänen oikeutensa ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan on loppunut (tai vaihtoehtoisesti hänellä ei koskaan ollut oikeutta siihen) ja hän nostaa parhaillaan perusturvaetuutta.

Ota huomioon seuraavat lähtökohdat:

a) C on saattanut saada ansiosidonnaista työttömyysturvaa aiemmin, mutta saa nyt työmarkkinatukea,

b) C on lapseton sinkku,

c) C asuu vuokra-asunnossa eikä hänellä ole omia säästöjä,

d) Uudelleentyöllistymisen mahdollisuudet lähitulevaisuudessa ovat heikot, koska tehdas on suljettu ja asuinseudulla on korkea työttömyys,

e) C:n osaamistaso oli alun perinkin alhainen (hän on suorittanut vain peruskoulun) ja pitkittyneen työttömyyden vuoksi hänen osaamisensa on vanhentumassa.

C.1. Vastaa edellä annettujen tietojen perusteella seuraaviin kysymyksiin:

C.1.1. Mihin sosiaaliturvaetuuksiin C on (todennäköisimmin) oikeutettu työmarkkinatuen lisäksi? Mitä eri etuuksia C voi saada ja miten kauan? Mikä on etuuksien rahallinen taso suurin piirtein? Liittyykö mihinkään etuuksista tarveharkintaa? Jos liittyy, miten se tehdään? Kuka sen tekee?

C.1.2. Mitä velvollisuuksia C:llä on etuuksiin liittyen? Minkälaisia sanktioita voidaan käyttää (tarkenna, esim. väliaikainen etuuden alennus, koko etuuden menetys)?

C.1.3. Mitä oikeuksia ja velvollisuuksia C:lla on toimenpiteisiin/palveluihin liittyen (TE-/työllisyys-/sosiaali-/terveys-/hyvinvointipalvelut)?

C.1.4. Millä perusteella C voi menettää oikeutensa toimenpiteeseen tai palveluun?

C.1.5. Mikä julkinen taho on vastuussa palveluiden järjestämisestä? Sosiaalitoimi? Kela? TE-hallinto? Jokin muu julkinen/yksityinen/kolmannen sektorin taho? Useampi taho? Missä määrin tehdään monialaista yhteistyötä? Voit kertoa tästä tarkemmin.

C.1.6. Miten palvelutarve ja tarjottavat palvelut määritellään?

C.1.7. Mitä palveluita C:lle todennäköisesti tarjotaan? Miten pitkään nämä palvelut tai toimenpiteet yleensä kestävät?

C.1.8. Miten palveluprosessi etenee ajallisesti? Milloin/kuinka nopeasti C ohjataan palveluun? Mille etuudelle hän todennäköisesti palaa/siirtyy palvelu(toimenpiteen) jälkeen?

C.1.9. Onko C:lle tarjolla erillisiä kannustimia (rahallisia tai luontoisetuja), jos hän osallistuu palveluihin/toimenpiteisiin?

C.1.10. Etuuksien käytön pitkittyessä palveluiden tarvetta täytyy usein arvioida uudestaan ja ne saattavat siten vaihdella, mutta millaisia etuus- ja palvelupolkuja tässä tilanteessa voisi mahdollisesti seurata?

C.1.11. Mikä on C:n palvelupolun päämäärä (tähtääkö se esimerkiksi kouluttautumiseen, avoimille työmarkkinoille työllistymiseen, sosiaaliseen integraation, vai johonkin muuhun, mihin)?

C.1.12. Mitkä ovat henkilö C:n kannalta tämän etuus- ja palvelupolun suurimmat ongelmakohdat?

C.1.13. Mitkä ovat edustamasi organisaation (tai ylipäätään julkishallinnon) kannalta tämän etuus- ja palvelupolun suurimmat ongelmakohdat?

2) Haastattelukysymykset

C.2. Variaatiot: Muuttuvatko aiemmat vastaukset, kun otetaan huomioon seuraavat muutokset henkilön lähtökohtiin:

C.2.1. C on 58-vuotias.

C.2.2. C:llä ei ole pysyvää asuinpaikkaa.

C.2.3. C on naimisissa taloudellisesti riippuvaisen, työmarkkinoiden ulkopuolella olevan puolison kanssa ja heillä on kaksi peruskouluikäistä lasta.

C.2.4. C on osatyökykyinen diagnosoidun terveysongelman vuoksi, mutta hänellä ei ole oikeutta työkyvyttömyyseläkkeeseen.

C.2.5. C:llä on kumulatiivisia ongelmia (esim. diagnosoidut tai diagnosoimattomat terveysongelmat, motivaatioon ja osaamistasoon liittyvät ongelmat), jotka estävät hänen paluutaan työmarkkinoille.

C.2.6. C asuu kaupunkialueella, missä on ainakin teoriassa hyvä valikoima sopivia työpaikkoja.

C.2.7. C ottaa vastaan osa-aikatyön.

Kaikkien variaatioiden kohdalla:

C.2.8. Mitkä ovat henkilö C:n kannalta tämän etuus- ja palvelupolun suurimmat ongelmakohdat?

C.2.9. Mitkä ovat edustamasi organisaation (tai ylipäätään julkishallinnon) kannalta tämän etuus- ja palvelupolun suurimmat ongelmakohdat?

D, maahanmuuttajataustainen pitkäaikaistyötön

1) Kyselylomake

D:n tarina

D on 30-vuotias ensimmäisen sukupolven maahanmuuttaja (ei työperäinen) kolmannesta maasta eli EU-/ETA-alueen ulkopuolelta. Hän saapui maahan pakolaisstatuksella ja on nyt käynyt läpi alun kotouttamisvaiheen. Hänellä on virallinen oleskelulupa ja hän etsii aktiivisesti töitä, mutta ei ole onnistunut löytämään töitä kaupunkialueelta.

Ota huomioon seuraavat lähtökohdat:

- a) D on suorittanut tutkinnon/tutkintoja lähtömaassaan, mutta niitä ei tunnusteta nykyisessä asuinmaassa,
- b) D:llä on rajallinen kielitaito,
- c) D:llä on mahdollisesti lyhyitä jaksoja työkokemusta asuinmaassa,
- d) D asuu vuokra-asunnossa suuressa kaupungissa eikä hänellä ole omia säästöjä,
- e) D on lapseton sinkku.

D.1. Vastaa edellä annettujen tietojen perusteella seuraaviin kysymyksiin:

D.1.1. Mihin sosiaaliturvaetuuksiin D on (todennäköisimmin) oikeutettu? Mitä eri etuuksia D voi saada ja miten kauan? Mikä on etuuksien rahallinen taso suurin piirtein? Liittykö mihinkään etuuksista tarveharkintaa? Jos liittyy, miten se tehdään? Kuka sen tekee?

D.1.2. Mitä velvollisuuksia D:llä on etuuksiin liittyen? Minkälaisia sanktioita voidaan käyttää (tarkenna, esim. väliaikainen etuuden alennus, koko etuuden menetys)?

D.1.3. Mitä oikeuksia ja velvollisuuksia D:lla on toimenpiteisiin/palveluihin liittyen (TE-/työllisyys-/sosiaali-/terveys-/hyvinvointipalvelut)?

D.1.4. Millä perusteella D voi menettää oikeutensa toimenpiteeseen tai palveluun?

D.1.5. Mikä julkinen taho on vastuussa palveluiden järjestämisestä? Sosiaalitoimi? Kela? TE-hallinto? Jokin muu julkinen/yksityinen/kolmannen sektorin taho? Useampi taho? Missä määrin tehdään monialaista yhteistyötä? Voit kertoa tästä tarkemmin.

D.1.6. Miten palvelutarve ja tarjottavat palvelut määritellään?

D.1.7. Mitä palveluita D:lle todennäköisesti tarjotaan? Miten pitkään nämä palvelut tai toimenpiteet yleensä kestävät?

D.1.8. Miten palveluprosessi etenee ajallisesti? Milloin/kuinka nopeasti D ohjataan palveluun? Mille etuudelle hän todennäköisesti palaa/siirtyy palvelu(toimenpiteen) jälkeen?

D.1.9. Onko D:lle tarjolla erillisiä kannustimia (rahallisia tai luontoisetuja), jos hän osallistuu palveluihin/toimenpiteisiin?

D.1.10. Etuuksien käytön pitkittyessä palveluiden tarvetta täytyy usein arvioida uudestaan ja ne saattavat siten vaihdella, mutta millaisia etuus- ja palvelupolkuja tässä tilanteessa voisi mahdollisesti seurata?

D.1.11. Mikä on D:n palvelupolun päämäärä (tähtääkö se esimerkiksi kouluttautumiseen, avoimille työmarkkinoille työllistymiseen, sosiaaliseen integraation, vai johonkin muuhun, mihin)?

D.1.12. Mitkä ovat henkilö D:n kannalta tämän etuus- ja palvelupolun suurimmat ongelmakohdat?

D.1.13. Mitkä ovat edustamasi organisaation (tai ylipäätään julkishallinnon) kannalta tämän etuus- ja palvelupolun suurimmat ongelmakohdat?

2) Haastattelukysymykset

D.2. Variaatiot: Muuttuvatko aiemmat vastaukset, kun otetaan huomioon seuraavat muutokset henkilön lähtökohtiin:

D.2.1. D on 58-vuotias.

D.2.2. D:llä ei ole pysyvää asuinpaikkaa.

D.2.3. D on naimisissa taloudellisesti riippuvaisen, työmarkkinoiden ulkopuolella olevan puolison kanssa ja heillä on kaksi peruskouluikäistä lasta.

D.2.4. D on naimisissa pienituloisen puolison kanssa ja heillä on kaksi peruskouluikäistä lasta.

D.2.5. D on osatyökykyinen diagnosoidun terveysongelman vuoksi, mutta hänellä ei ole oikeutta työkyvyttömyyseläkkeeseen.

D.2.6. D:llä on kumulatiivisia ongelmia (esim. diagnosoidut tai diagnosoimattomat terveysongelmat, motivaatioon ja osaamistasoon liittyvät ongelmat), jotka estävät hänen pääsyään työmarkkinoille.

D.2.7. D asuu haja-asutusalueella, jossa on tarjolla niukasti työpaikkoja.

D.2.8. D ottaa vastaan osa-aikatyön.

D.2.9. D on naimisissa pienituloisen puolison kanssa, ja on itse ollut pitkän aikaa kotona lasten kanssa. Hänellä ei ole työkokemusta nykyisessä asuinmaassa ja hänen kulttuurinen integraationsa sekä kielitaitonsa ovat hyvin heikkoja kotivanhemmuuden vuoksi.

Kaikkien variaatioiden kohdalla:

D.2.10. Mitkä ovat henkilö D:n kannalta tämän etuus- ja palvelupolun suurimmat ongelmakohdat?

D.2.11. Mitkä ovat edustamasi organisaation (tai ylipäätään julkishallinnon) kannalta tämän etuus- ja palvelupolun suurimmat ongelmakohdat?

Liite 3 Simuloinneissa käytetyt esimerkkikotitaloudet

Tässä liitteessä on esitetty pääpiirteissään esimerkkikotitalouksista tehdyt oletukset. Lista ei ole täydellinen, vaan näiden lisäksi on tehty pienempiä, osin maakohtaisia, oletuksia.

NEET-nuori:

- 25-vuotias yksinasuva.
- Vuokra on 16 % maan keskipalkasta.
- Epäaktiivinen. Ts. ei töissä, ei työtön ja ei opiskele. Ei ole myöskään työtön
- Ei työhistoriaa
- Ei peruskoulun jälkeistä koulutusta

Pitkäaikaistyötön:

- 40-vuotias työtön. Etsii töitä.
- Yksinasuva tai 8-vuotiaan lapsen yksinhuoltaja
- Asuu vuokralla. Yksinasuvalle vuokra on 16 % maan keskipalkasta ja yksinhuoltajalle 20 % maan keskipalkasta.
- Ollut työttömänä niin pitkään, ettei ole enää oikeutettu vakuutusperusteeseen työttömyysturvaan

Vakuutusperusteiseen työttömyysturvaan oikeutettu:

- 40-vuotias työtön. Etsii töitä
- Yksinasuva tai 8-vuotiaan lapsen yksinhuoltaja
- Asuu vuokralla. Yksinasuvalle vuokra on 16 % maan keskipalkasta ja yksinhuoltajalle 20 % maan keskipalkasta.
- Vasta joutunut työttömäksi. Omaa pitkän työuran ja täyttää vakuutusperusteeseen työttömyysetuuteen liittyvät kriteerit.
- Vakuutuslasku: 100 % maan keskipalkasta

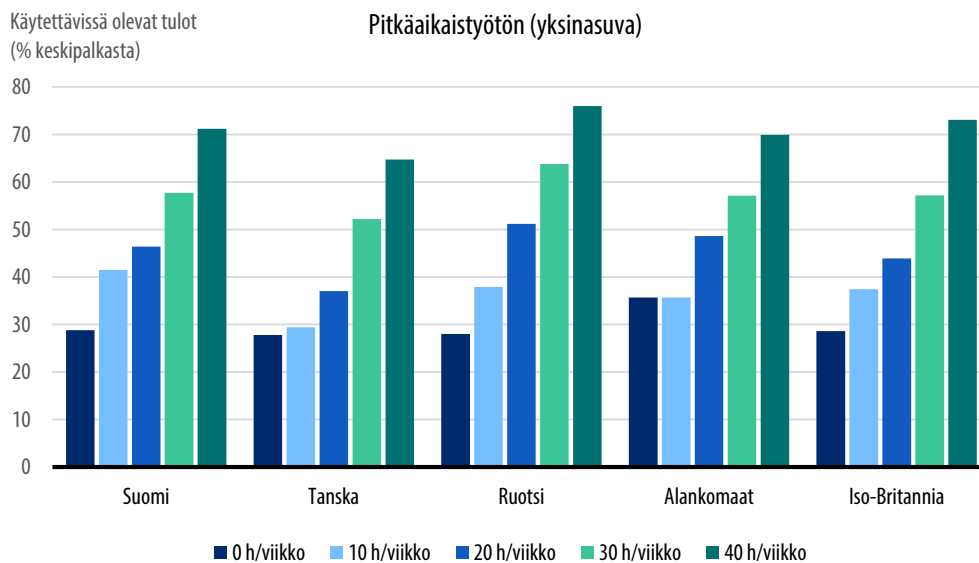
Liite 4 Ylimääräiset kuviot ja taulukot

Taulukko 12. Havaintojen lukumäärä EU-Silc-aineistossa maittain ja työttömien ryhmän mukaan vuosina 2017-2018

	NEET- nuori	Työtön 6-11kk	Työtön 12kk	Työtön, muu EU- maa	Työtön, EU:n ulkopuolinen maa
Tanska	106	97	299	34	44
Suomi	411	500	625	61	145
Alankomaat	184	288	1 081	48	211
Ruotsi	182	69	112	18	129
Iso-Britannia	123	87	231	18	53
Yhteensä	1 006	1 041	2 348	179	582

Lähde: EU-Silc 2017-2018

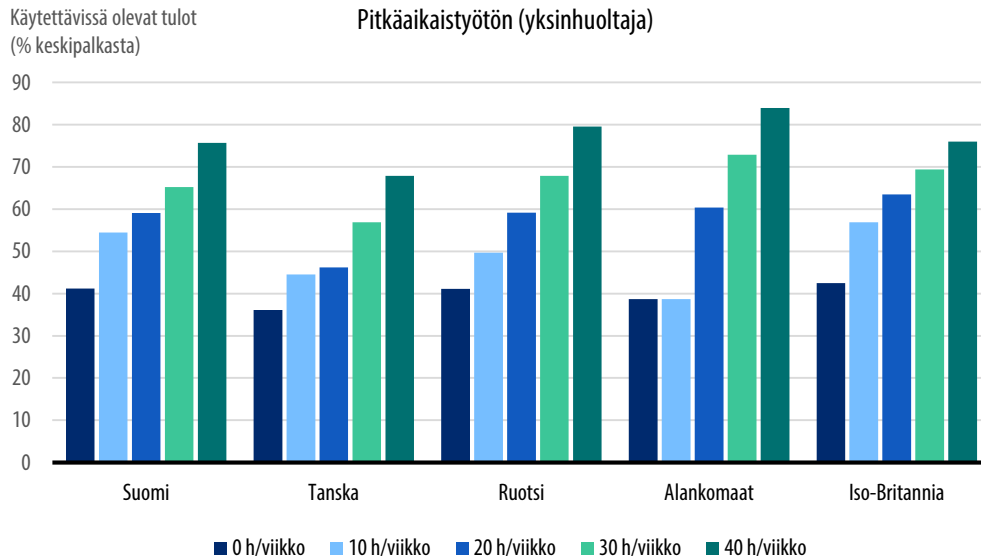
Kuvio 28. Työtuntien vaikutus yksinasuvan pitkäaikaistyöttömän käytettävissä oleviin tuloihin eri maissa



Huomio: Kuviossa on esitetty yksinasuvan pitkäaikaistyöttömän käytettävissä olevat tulot eri maissa ja erilaisilla työtunneilla. Tuntipalkka on oletettu vastaavan maan keskipalkkaa ja vuokra on 16 % keskipalkasta.

Lähde: Omat laskelmat käyttäen EUROMOD (I.40+) ja UKMOD (A3.0+) mikrosimulointimalleja

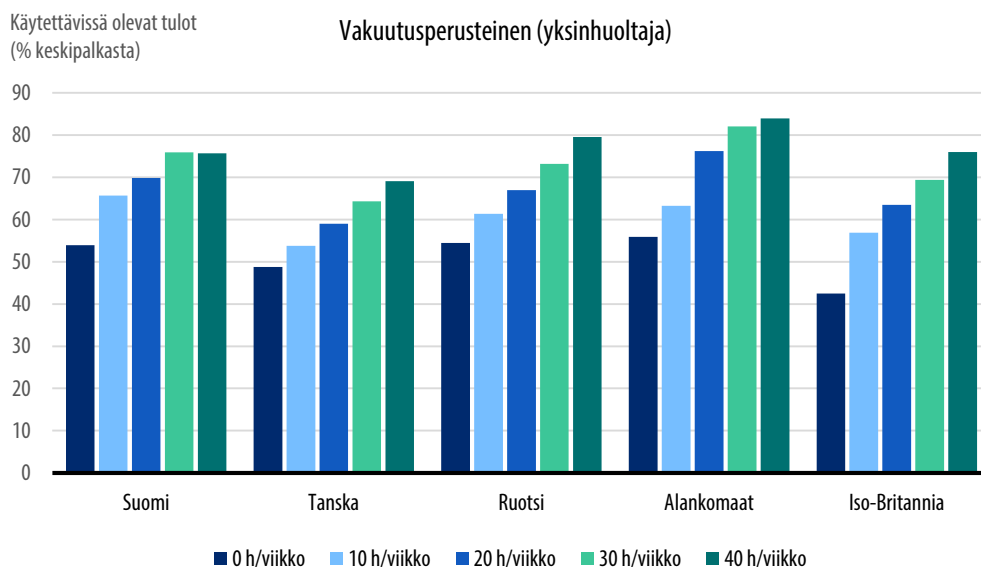
Kuvio 29. Työtuntien vaikutus pitkäaikaistyöttömän yksinhuoltajan käytettävissä oleviin tuloihin eri maissa



Huomio: Kuviossa on esitetty pitkäaikaistyöttömän yksinhuoltajan käytettävissä olevat tulot eri maissa ja erilaisilla työtunneilla. Yksinhuoltajalla on huollettavanaan 8-vuotias lapsi. Tuntipalkka on oletettu vastaavan maan keskipalkkaa ja vuokra on 22 % keskipalkasta.

Lähde: Omat laskelmat käyttäen EUROMOD (I.40+) ja UKMOD (A3.0+) mikrosimulointimalleja

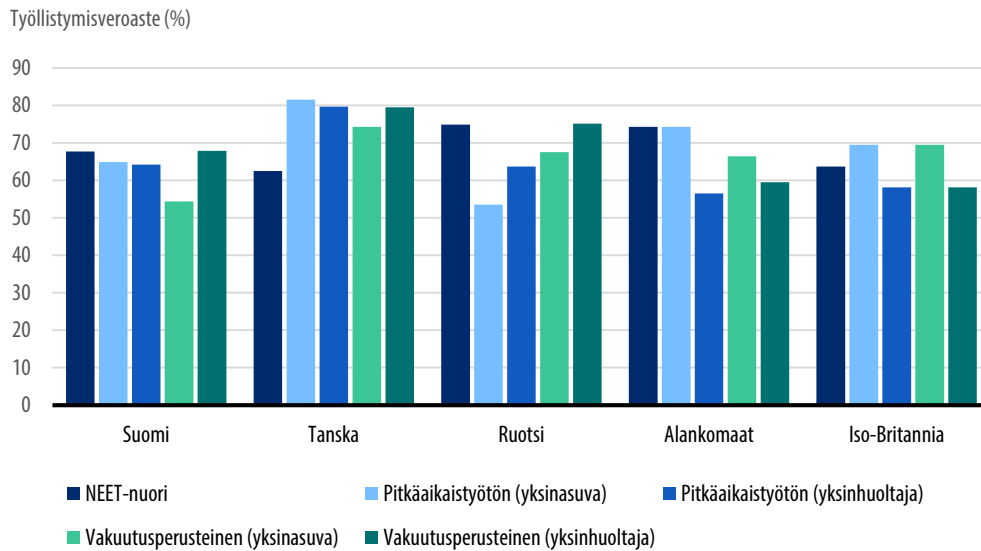
Kuvio 30. Työtuntien vaikutus työttömyysvakuutusetuutta saavan yksinhuoltajan käytettävissä oleviin tuloihin eri maissa



Huomio: Kuviossa on esitetty työttömyysvakuutusetuutta saavan yksinhuoltajan käytettävissä olevat tulot eri maissa ja erilaisilla työtunneilla. Yksinhuoltajalla on huollettavanaan 8-vuotias lapsi. Vakuutus- ja tuntipalkan on oletettu vastaavan maan keskipalkkaa ja vuokra on 22 % keskipalkasta.

Lähde: Omat laskelmat käyttäen EUROMOD (I.40+) ja UKMOD (A3.0+) mikrosimulointimalleja

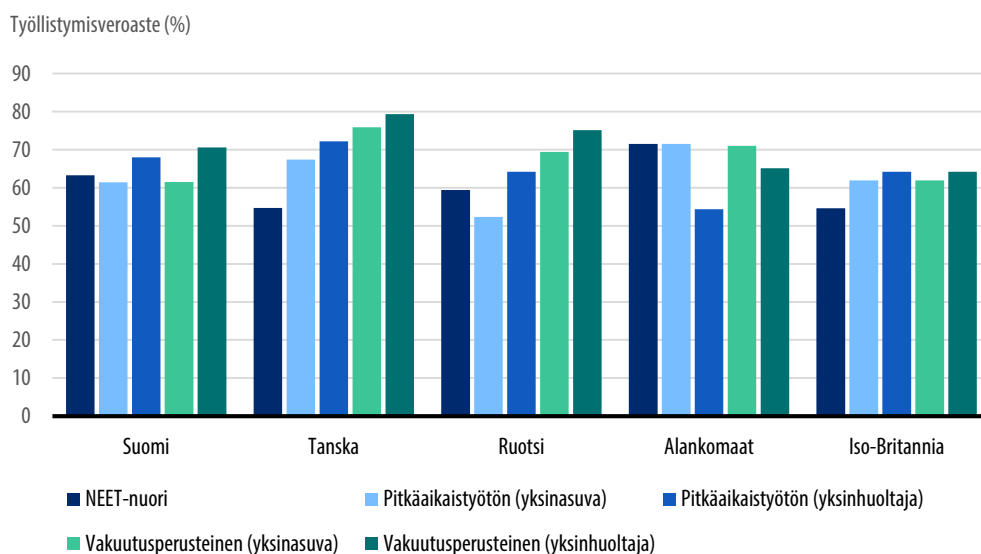
Kuvio 31. Työllistymisveroasteet työllistyessä osa-aika töihin (20h/viikko) maan keskimääräisellä tuntipalkalla



Huomio: Kuviossa on esitetty työllistymisveroasteet eri maissa tilanteessa, jossa henkilö työllistyy osa-aika töihin (20 h/viikko) maan keskimääräisellä tuntipalkalla. Yksinhuoltajalla tarkoitetaan 8-vuotiaan yksinhuoltajaa, vakuutusperusteinen viittaa henkilöön, joka on oikeutettu vakuutusperusteiseen työttömyysturvaan ja pitkäaikaistyöttömällä viitataan työttömään, joka ei ole oikeutettu vakuutusperusteiseen työttömyysturvaan. Laskelmissa vakuutuslaskelma on maan keskipalkka ja vuokra 16 % (yksinasuva) tai 22 % (yksinhuoltaja) keskipalkasta.

Lähde: Omat laskelmat käyttäen EUROMOD (I.40+) ja UKMOD (A3.0+) mikrosimulointimalleja

Kuvio 32. Työllistymisveroasteet työllistyessä osa-aika töihin (30h/viikko) maan keskimääräisellä tuntipalkalla



Huomio: Kuviossa on esitetty työllistymisveroasteet eri maissa tilanteessa, jossa henkilö työllistyy osa-aika töihin (30 h/viikko) maan keskimääräisellä tuntipalkalla. Yksinhuoltajalla tarkoitetaan 8-vuotiaan yksinhuoltajaa, vakuutusperusteinen viittaa henkilöön, joka on oikeutettu vakuutusperusteiseen työttömyysturvaan ja pitkäaikaistyöttömällä viitataan työttömään, joka ei ole oikeutettu vakuutusperusteiseen työttömyysturvaan. Laskelmissa vakuutuslaskelma on maan keskipalkka ja vuokra 16 % (yksinasuva) tai 22 % (yksinhuoltaja) keskipalkasta.

Lähde: Omat laskelmat käyttäen EUROMOD (I.40+) ja UKMOD (A3.0+) mikrosimulointimalleja

Taulukko 13. Efektiiviset marginaaliveroasteet eri työnteon määrien muutoksella

	Viikko- työtuntien muutos	Suomi	Tanska	Ruotsi	Alankomaat	Iso- Britannia
NEET-nuori	10 h --> 20 h	52	39,6	64,4	48,4	62,4
	20 h --> 30 h	54,8	39,2	28,4	66	36,4
	30 h --> 40 h	46	50	29,6	48,8	36,4
Pitkäaikais- työtön (yksinasuva)	10 h --> 20 h	80,4	69,6	46,8	48,4	74
	20 h --> 30 h	54,8	39,2	49,6	66	46,8
	30 h --> 40 h	46	50	51,2	48,8	36,4
Pitkäaikais- työtön (yksinhuoltaja)	10 h --> 20 h	81,6	93,2	62	13,2	73,6
	20 h --> 30 h	75,6	57,2	65,2	50	76,4
	30 h --> 40 h	58	56	53,2	55,6	73,6
Vakuutus- perusteinen (yksinasuva)	10 h --> 20 h	68,4	74,4	70	58	74
	20 h --> 30 h	75,6	79,2	73,6	80	46,8
	93,6	79,2	74,4	90,8	36,4	93,6
Vakuutus- perusteinen (yksinhuoltaja)	10 h --> 20 h	83,2	79,2	77,6	48,4	73,6
	20 h --> 30 h	76	78,8	75,2	76,4	76,4
	30 h --> 40 h	100,8	80,8	74,4	92,4	73,6

LÄHTEET

- Aho, S., Pitkänen, S. & Vanttaja, M. (2012) Nuorten työmarkkinatukioikeus ja koulutukseen hakeutuminen. Työmarkkinatuen saamisen edellytyksenä olevan kouluttautumisvelvoitteen arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 3/2012.
- Alatalo, J., Larja, L., Räisänen, H. (2019) Työllisyysaste-erot Pohjoismaissa ja eräitä taustatekijöitä niille. Työ- ja elinkeinoministeriö TEM-analyseja 91/2019.
- Aurich-Beerheide P., Catalano S.L., Graziano P. R., Zimmermann K. (2015) Stakeholder participation and policy integration in local social and employment policies: Germany and Italy compared. *Journal of European Social Policy*, 25(4):379–392.
- Bartels, C. & Pestel, N. (2016) Short-and long-term participation tax rates and their impact on labor supply. *International Tax and Public Finance*, vol. 23 (6), 1126–1159.
- Björklund, L., Hilli, P. & Tonteri, A. (2020) (Osa)työkykyisten vaikuttavuusperusteinen työllistymismalli. Mallinuksen hyödynnettävyys 09 10/2020. Vaikuttavuusinvestoimisen osaamiskeskus (TEM) & ARVO. Esitys Työkykyohjelman hankepäällikön koordinaatioryhmässä 4.11.2020.
- Blomgren, S. & Saikku, P. (2020) Heikossa työmarkkina-asetmassa oleville suunnattujen palvelujen yhteensovittaminen ja kehittämistarpeet – asiakkaiden ja johdon näkökulma. Teoksessa Juvonen-Posti P, Saikku P, Turunen J (toim.) Elinikäistä osallistumista vai elämää työ edellä? Työikäisten monialaisten palveluiden yhteensovittaminen ja vaikuttavuuden arviointi -loppuraportti. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 40/2020. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 57-81. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-916-5>
- Bonoli, G. (2010). The political economy of active labor-market policy. *Politics & Society*, 38(4), 435-457.
- Bonoli, G. (2012). Active labour market policy and social investment: a changing relationship. *Towards a social investment welfare state*, 181-204.
- Bredgaard, T., Larsen, F., & Madsen, P. K. (2006). Opportunities and challenges for flexicurity-The Danish example. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 12(1), 61-82.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- Finch, J. (1987). The vignette technique in survey research. *Sociology*, 21(1), 105-114.
- Head, B. W. (2008). Wicked problems in public policy. *Public policy*, 3(2), 101-118.
- Heidenreich, M. & Rice, D. (2016) Integrating social and employment policies at the local level: conceptual and empirical challenges. Julkaisussa: Heidenreich M, Rice D. (eds.) *Integrating Social and Employment Policies in Europe. Active Inclusion and Challenges for Local Welfare Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, 16-50.
- Isola, A.-M.; Kaartinen, H.; Leemann, L.; Lääperi, R.; Schneider, T.; Valtari, S.; Keto-Tokoi, A. (2017) Mitä osallisuus on? Osallisuuden viitekehystä rakentamassa. <https://www.julkari.fi/handle/10024/135356>
- Halmetoja, A. & Korpela, T. (2020) Työttömien määräaikaishaastattelut ovat vaikuttaneet karensien määrään ja toimeentulotuen tarpeeseen. Kelan tutkimusblogi 14.4.2020. <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/5268>. HE 167/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi
- Heidenreich, M. & Aurich-Beerheide, P. (2014). European worlds of inclusive activation: The organisational challenges of coordinated service provision. *International Journal of Social Welfare*, 23: S6–S22.
- Hiilamo, H (2014) Voisiko osallistava sosiaaliturva lisätä osallisuutta? *Yhteiskuntapolitiikka*, 79, 1, 82-86.
- Isola, A.-M., & Leemann, L. (2021). Osallisuuden kokemus on hyvinvoinnin ja terveyden tekijä. *Sosiaalilääketieteellinen Aikakauslehti*, 58(4). <https://doi.org/10.23990/sa.112402>
- Jara, H. X., Gasior, K. & Makovec, M. (2020) Work Incentives at the Extensive and Intensive Margin in Europe: The Role of Taxes, Benefits and Population Characteristics. *Social Indicators Research*, vol. 152, 705 – 778.

- Jokela, Merita, Kivipelto, Minna & Ylikännö, Minna (2019) Toimeentulotuelta sosiaalityön asiakkaaksi: sosiaalityöhön ohjaaminen Kelan ja kunnan rajapinnassa. THL työpaperi 26/2019. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
- Juvonen-Posti, J., Saikku, P. & Turunen, J. (toim.) (2020) Elinikäistä osallistumista vai elämää työ edellä? Työikäisten monialaisten palveluiden yhteensovittaminen ja vaikuttavuuden arviointi -loppuraportti. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:40. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-916-5>
- Kauhanen, M., Ojala, S., Mäkinen, N., Kyyrä, T. & Pesola, H. (2022) Palvelujärjestelmän toiminta: osa-aikatyö, tilapäinen työ ja siirtymät koko-aikatyöhön. VN TEAS. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-032-5>
- Kazepov, Y. (Ed.). (2010). Rescaling social policies: towards multilevel governance in Europe (Vol. 38). Ashgate Publishing, Ltd.
- Kazepov, Y., & Barberis, E. (2013). Social assistance governance in Europe: Towards a multilevel perspective. In Minimum income protection in flux (pp. 217-248). Palgrave Macmillan, London.
- Lødemel, I., & Trickey, H. (Eds.). (2001). 'An offer you can't refuse': workfare in international perspective. Policy Press.
- Nelson, K., Fredriksson, D., Korpi, T., Korpi, W., Palme, J. and Sjöberg, O. (2020), The Social Policy Indicators (SPIN) database. *Int J Soc Welfare*, 29: 285-289. doi:10.1111/ijsw.12418
- Nowell, L. S., Norris, J. M., White, D. E., & Moules, N. J. (2017). Thematic analysis: Striving to meet the trustworthiness criteria. *International journal of qualitative methods*, 16(1), 1609406917733847.
- Malava T, van Gerven M, Mesiäislehto M, Saikku P (2021) Sosiaaliturvaetuksien ja palveluiden yhteensovittamisen ongelmat Euroopassa. Tutkimuksesta tiiviisti 04/2021. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki Sosiaaliturvaetuksien ja palveluiden yhteensovittamisen ongelmat Euroopassa (julkari.fi)
- Moher, D., Liberati, A., Tetzlaff, J., & Altman, D. G. (2009). Preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses: the PRISMA statement. *BMJ*, 339(7716), 332-336.
- Minas, R., Jakobsen, V., Kauppinen, T., Korpi, T., & Lorentzen, T. (2018). The governance of poverty: Welfare reform, activation policies, and social assistance benefits and caseloads in Nordic countries. *Journal of European Social Policy*, 28(5), 487-500.
- Minas, R. (2016). The concept of integrated services in different welfare states from a life course perspective. *International Social Security Review*, 69(3-4), 85-107.
- Moisio, P. (2020) Nuorten ylisukupolvinen syrjäytyminen ja toimeentulotuki. *Maanpuolustuslehti* 822.9.2020). <https://www.maanpuolustus-lehti.fi/nuorten-ylisukupolvinen-syrjaytyminen/>
- OECD (2020a) How's Life? 2020: Measuring Well-being. Paris: OECD Publishing
- OECD (2020b) A People-centred Perspective on Employment Barriers and Policies – Faces of Joblessness in Finland.
- OECD (2020c) THE OECD TAX-BENEFIT MODEL FOR DENMARK Description of policy rules for 2020
- OECD (2020d) THE OECD TAX-BENEFIT MODEL FOR FINLAND Description of policy rules for 2020
- OECD (2020e) THE OECD TAX-BENEFIT MODEL FOR THE NETHERLANDS Description of policy rules for 2020
- OECD (2020f) THE OECD TAX-BENEFIT MODEL FOR SWEDEN Description of policy rules for 2020
- OECD (2020g) THE OECD TAX-BENEFIT MODEL FOR THE UNITED KINGDOM Description of policy rules for 2020
- OECD (2020h) TaxBEN: The OECD taxbenefit simulation model Methodology, user guide and policy applications.
- Parlamentaarinen komitea (2020) Tosiasiallisesti työkyvyttömiä työttömien" asema – tilasto-, tutkimuskatsaus ja aineistopohjainen tarkastelu. Esitys 2.11.2020 saatavilla https://stm.fi/documents/1271139/43525953/Liite+5+Ty%C3%B6kyvytt%C3%B6m%C3%A4t+ty%C3%B6t%C3%B6m%C3%A4t_Aineistopohjainen+tarkastelu.pdf (tarkasteltu 3.6.2022)
- Petticrew, M., & Roberts, H. (2008). *Systematic reviews in the social sciences: A practical guide*. John Wiley & Sons.
- Popova, D. (2016). Distributional impacts of cash allowances for children: A microsimulation analysis for Russia and Europe. *Journal of European Social Policy*, 26(3), 248-267.
- Rajavaara, M. & Määttä, A. & Kokko, R-L. & Tarkiainen, L. (toim.) (2019) *Aktivointipolitiikkaa yhteisin palveluin. Näkökulmia työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun*. Teemakirja 17. Kela. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2019050314102>
- Richiardi M, Collado D, Popova D (2021). UKMOD – A new tax-benefit model for the four nations of the UK. *International Journal of Microsimulation*, 14(1): 92-101. DOI: 10.34196/IJM.00231.
- Saikku, P. (2022) Monialaisen yhteispalvelun ristiriidat paikallistasolla. *Yhteiskuntapolitiikka* 87:2, 198-205.
- Saikku, P. (2018) Hallinnan rajoilla. Monialainen koordinaatio vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseksi. *Valtioneuvoston tiedekunnan julkaisuja* 74. Helsingin yliopisto.
- Saikku, P. & Blomgren, S. (2020) Palveluintegraation mallit ja toimivuus Pohjoismaissa heikossa työmarkkina-asemassa olevien näkökulmasta – kirjallisuuskatsaus. Teoksessa Juvonen-Posti P, Saikku P, Turunen J (toim.) Elinikäistä osallistumista vai elämää työ edellä? Työikäisten monialaisten palveluiden yhteensovittaminen ja vaikuttavuuden arviointi -loppuraportti. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 40/2020. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 31-56. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-916-5>

- Saikkum P, Rajavaara M, Seppälä U (2017) Monialainen yhteistyö paikallisessa työllisyyden hallinnassa. Integroiva kirjallisuuskatsaus. Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 7. Helsinki: Kela.
- Salanauskaitte, L., & Verbist, G. (2013). Is the neighbour's grass greener? Comparing family support in Lithuania and four other New Member States. *Journal of European Social Policy*, 23(3), 315–331.
- SCP (2019) Eindevaluatie van de participatiewet. Sociaal-Cultureel Planbureau. <https://www.scp.nl/binaries/scp/documenten/publicaties/2019/11/19/eindevaluatie-van-de-participatiewet/Samenvatting+Eindevaaluatie+van+de+Participatiewet.pdf>
- Sutherland, H. & Figari, F. (2013) EUROMOD: The European Union tax-benefit microsimulation model. *International Journal of Microsimulation*, vol. 1 (6), 4–26.
- STM (2015) Osallistava sosiaaliturva. Työryhmän loppuraportti <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/70345>
- Van Berkel, R. & Borghi, V. (2007) New modes of governance in activation policies. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(7), 277–286. <https://doi.org/10.1108/01443330710773854>
- Van Gerven, M. (2008). The broad tracks of path dependent benefit reforms. A longitudinal study of social benefit reforms in three European Countries, 1980–2006. Kela.
- Van Gerven, M. (2019). The Dutch Participatory State: from collective solidarity to individual responsibility in *Routledge Handbook of European Welfare Systems*, 2nd edition, ed. Blum/Kuhlmann/Schuber
- Van Gerven, M. (2019). Alankomaiden sosiaaliturvamalli. TOIMI toimikunnalle toimitettu ennakkomateriaali tilaisuuteen Kansainvälisiä kokemuksia Sosiaaliturva 2030 -työhön (Tammikuu 2019). <https://vnk.fi/documents/10616/7295543/Alankomaiden+sosiaaliturvamalli/afde4263-8b2f-4e07-a803-c3bc6c5fcf01/Alankomaiden+sosiaaliturvamalli.pdf?version=1.1>
- Van Gerven, M. (2022). The Nordic welfare states, in Greve, B. In the Gruyter Handbook of contemporary welfare states (painossa).
- Van Gerven M. & Moisio, P (2021) Miksi oikeudet ja velvollisuudet palveluihin eroavat Suomessa muista maista? Sosiaaliturvauudistuksen kolumni 19.3.2021. <https://stm.fi/-/miksi-oikeudet-ja-velvollisuudet-palveluihin-eroavat-suomessa-muista-maista>
- Van Zoonen, L, Schokker, L, Schuring, M., Knoef, M., Burdof, A, Yildiz, B, van Kooij, M ja F Moors (2020) Wat werkt voor wie? Resultaten naar de inzet van big data voor het verbeteren van het reïntegratietraject. <https://books.ipskampprinting.nl/klanten/561893-re%20Integratie%20in%20bold%20cities/5/>
- Weber, M., Giddens, A. & Parsons, T. (1930/2001) *The Protestant ethic and the spirit of capitalism*. Routledge.

tietokayttoon.fi

ISBN PDF 978-952-383-369-2

ISSN PDF 2342-6799