

Sosiaaliturvalta työhön: suomalaisen hyvinvointivaltion reformi

MIKKO KAUTTO

Johdanto

Läntisessä Euroopassa tunnutaan olevan kovin yksimielisiä siitä, että hyvinvointivaltion on uudistuttava. EU-yhteistyössä keskustelua on jo muutamana vuodena käyty hyvinvointivaltion modernisoinnista (A Concerted ..., 1999). Euroopan unionin tavoitteeksi on nostettu aktiivisen hyvinvointivaltion luominen (Vandenbroucke 2002). Tutkijat puolestaan puhuvat käynnissä olevasta reformista, kalibroinnista, uudelleenmuotoilusta, jopa uudesta hyvinvointiarkkitehtuurista (esim. Ferrera & Rhodes 2000; Pierson 2001; Esping-Andersen & al. 2002; Amitsis & al. 2003).

Kansainvälinen keskustelu hyvinvointivaltion reformista kertoo siitä, että hyvinvointivaltion muutosta koskevan keskustelun painopiste on siirtynyt. Kyse ei selvästikään enää ole hyvinvointivaltion koosta, karsimisesta tai alasajasta (Pierson 1994 & 1996) niin kuin vielä vähän aikaa sitten. Reformikeskustelussa on perimmältään kyse tavoitteiden tarkistamisesta. Reformipolitiikka on painotusten siirtämistä ja toimintojen uudelleensuuntaamista.

Euroopan eri maissa on käynnissä hyvinvointivaltioiden uudistaminen, reformit ovat vilkkaan keskustelun kohteena ja niitä tutkitaan ahkerasti. Artikkelin lähtökohtana on, että lamavuosien jälkeisen leikkauspolitiikan vanavedessä Suomessaakin on käynnistynyt hyvinvointivaltion sisällöllinen uudistaminen. Kotimaisessa poliittisessa debatissa se on näkynyt enemmän yksityiskohtiin menevänä keskusteluna kuin linjakeskusteluna. Toisaalta ajoittain muutoksia on yleistetty mallikeskustelun tasolle.

Artikkeli jakautuu neljään osioon. Aluksi perustelen artikkelin lähtökohtia. Sitten esitän työtömyyden vähentämiseen tähtäävän suomalaisen hyvinvointivaltion reformin keskeiset elementit.

Reformin anatomian esittelyn jälkeen arvioin politiikan tuloksellisuutta. Lopuksi pohdin, missä määrin muutoksia voi tulkita mallisiirtymänä ja mikä rooli Euroopan sosiaalisella mallilla muutoksessa mahdollisesti on.

Leikkauksista sisällölliseen uudistamiseen

Hyvinvointivaltion sopeuttamista tutkineen Paul Piersonin keskeinen teesi on, että hyvinvointivaltion kasvun jälkeinen aika on muodostanut hyvinvointipolitiikalle *laadullisesti erilaisen* tilanteen. Hyvinvointivaltion kasvukauteen liittynyt poliittisten toimijoiden kilpailu äänestäjien suosiosta sosiaalisia oikeuksia laajentavilla uudistuksilla on uusissa oloissa vaihtunut moitteita vältteleväksi karsinnan politiikaksi.¹

Kuitenkin karsinta tai retrenchment on terminä mielestäni huono kuvaamaan hyvinvointivaltion uudelleensuuntaamista. Esillä olleet englanninkieliset vaihtoehdot recasting, recalibration jne. ovat hankalia käännettäviä toisin kuin reform. Reformi puolestaan ymmärretään joskus pelkästään myönteisen uudistuksen synonyyminä. Englanninkielinen welfare reform viittaa sisällölliseen uudistamiseen, jossa reformilla voi olla myös vähemmän positiivisia konnotaatioita. Käytän tässä artikkelissa reformia neutraalisti uudistamisen synonyyminä.

Paul Pierson (2001) pitää julkistalouden kriisiä keskeisenä laukaisevana tekijänä karsinnan käynnistämiseksi. Ainakin tässä suhteessa Suomessa on

¹ Pierson käyttää termejä *credit claiming* ja *blame avoidance*. Käännän tässä englanninkielisen *retrenchment*-termin karsinnaksi kuten Raija Julkunenkin (2001) sillä perusteella, että se on lähinnä Piersonin alun perin termille tarkoittamaa sisältöä.

ollut reformin käynnistämiseksi hyvät edellytykset. Myös toimintaympäristön nopea muutos alustaa reformeille. Piersonin ajatuksiin sopii sekin, että Suomessa on toteutunut konsensushenkinen uudistaminen, joka on perustunut laajapohjaisiin koalitioihin. Äänestäjäkuntakaan ei ole lähtenyt laajamittaisesti vastustamaan muutosta.² Piersonilaisesta näkökulmasta tarkasteltuna Suomessa on ollut erinomaiset edellytykset karsintaan ja sisällölliseen uudistamiseen. Millainen uudistus Suomessa on tapahtunut ja millaisista elementeistä se koostuu?

Ennen kuin lähdän vastaamaan tähän kysymykseen, on syytä hetki käsitellä tällaisen arvioinnin lähtökohtia. Hyvinvointipolitiikan analyysiä voi harjoittaa suuntaamalla huomiota sekä hyvinvointipolitiikan muotoiluun että sosiaalipoliittiseen järjestelmään. Sekä ohjelmissa näkyvät (aatteellisesti johdetut) intentiot että toteutetut muutokset ovat tärkeitä. Ne ovat kuitenkin eri asioita. Tässä artikkelissa en lähde yrittämään hyvinvointipolitiikan muotoilua koskevaa analyysiä, vaan rajaan tarkastelun järjestelmän muutoksiin.

Sosiaalipoliittisen järjestelmän muutosten osalta voimme olla kiinnostuneita etuuksien tason ja kattavuuden kehityksestä tai lähestyä karsintaa tutkimalla hyvinvointivaltion institutionaalisen rakenteen ja sisällön muutosta (esim. Green-Pedersen 2003). Edellinen suuntaus mittaa tavalla tai toisella hyvinvointivaltion ”anteliaisuuden” muutosta. Suomalaisessa tutkimuksessa esimerkiksi tällaisesta suuntautumisesta on Virpi Kosusen (1997) leikkaustutkimus. Jälkimmäinen tutkimussuunta taas on kiinnostunut hyvinvointivaltion sisällöllisistä muutoksista, kuten uusista ratkaisuista tai sellaisista poikkeamista, jotka merkitsevät vanhojen periaatteellisten ratkaisujen hylkäämistä. Suomalaisessa tutkimuksessa Raija Julkunen (2001) Suunnanmuutos-kirjaa voi pitää tällaisen otteen tuloksena.

Tällaisen erottelun pulma on se, että suuretkin etuusleikkaukset ovat mahdollisia ilman rakenteellisia muutoksia ja toisinpäin. Edelleen pieneltä näyttävä muutos voi ajan kuluessa osoittautua merkitykselliseksi. Erottelulla on kuitenkin ra-

jauksellista käyttöarvoa ja jatkossa keskityn sisällöllisen muutoksen arviointiin. Tässä yhteydessä on vielä sanottava, että sisällöllisen muutoksen arvioinnille ei ole vakiintunutta menetelmää, eikä arviointia voi harjoittaa lukujen valossa, toisin kuin anteliaisuuden muutoksen arviointia.

Artikkelin empiirisen osan lähtökohtana on, että Suomessa poliitikot ovat reagoineet julkistalouden vaikeuksiin ja massatyöttömyyteen puutumalla hyvinvointivaltion sekä kokoon (anteliaisuuteen) että sisältöön. Lamavuosina ja välittömästi niiden jälkeen reformi suuntautui Suomessa aluksi kustannusten karsimiseen. Kustannussäästöjä haettiin etuuksien ja palvelujen tasoon ja kattavuuteen kohdistuvilla leikkauksilla (esim. Kosunen 1997; Kvist 1999; Lehtonen 2000; Hiilamo 2002). Jonkinlaisena yhteenvetona etuuksien muutoksiin kohdistuneista tutkimuksista voi todeta, että leikkauksia toteutettiin runsaasti ja miltei kaikkiin järjestelmiin mutta erillisinä ratkaisuuksina ja eri tavoin enemmän kuin systemaattisena kokonaisuutena. Lopputuloksena tulonsiirtojärjestelmä ei muuttunut radikaalisti toisenlaiseksi, vaikka etuuksien anteliaisuus heikentyikin lähes kauttaaltaan.

Etuusmuutoksia enemmän ovat viime vuosina sittenkin puhuttaneet sisällölliset tai toiminnalliset muutokset. Reformihalukkuus on Suomessa näkynyt vaatimuksina, jotka koskevat painotusten siirtämistä. On haluttu muuttaa hyvinvointivaltiota passiivisesta aktiiviseen, toimenpiteitä korjaavista ehkäiseviin, painopistettä suojelusta investointiin, muuntaa turvaverkot trampoliineiksi, tarjota ihmisille mahdollisuuksia loukkujen sijaan ja niin edelleen.

Monet suomalaisen hyvinvointivaltion kehitystä 1990-luvulla arvioineet sosiaalipolitiikan tutkijat ovat paikantaneet paitsi järjestelmään tehtyjä muutoksia myös aatteellista siirtymää, joka näkyy tavoitteiden muuttamisena tai politiikan sisällöllisinä muutoksina. Muun muassa Pekka Kosonen (1998 & 2002) ja Raija Julkunen (2001) korostavat, että Suomessa on erkaannuttu pohjoismaisesta normatiivisesta perinnöstä, ts. sosiaalisten oikeuksien, tasa-arvon ja julkisen vallan vastuun korostamisesta. Monivuotisen lamatutkimuksensa tiivistyksenä Heikki Lehtonen, Simo Aho, Jarmo Peltola ja Mika Renvall (2001) näkevät, että Suomessa on siirrytty askel kohti liberaalisempaa politiikkaa. Anneli Anttonen ja Jorma Sipilä (2000) puolestaan näkevät joiltain osin konservatiivisiakin painotuksia. Myös Anu Kan-

²Kun katsomme sitä vastarintaa, joka on noussut hyvinvointivaltion uudistamista kohtaan vaikkapa Saksassa, Ranskassa tai Itävallassa, suomalainen yksimielisyys hyvinvointivaltion uudistamisesta näyttää kummalliselta. Maahamme tehdään jopa oppimismatkoja reformien läpiviemiseksi.

tola (2002) on korostanut politiikantekijöiden keskuudessa tapahtunutta aitoa aatteellista ja ideologista siirtymää. Radikaalein tulkinta, mikä näiden tutkimusten perusteella voisi tehdä, olisi, että Suomessa olisi käynnissä järjestelmävaihdos tai mallisiirtymä.

Kuitenkin hallitus, puolueet ja hallinto presidentti-instituutiota myöten ovat korostaneet pohjoismaisen hyvinvointivaltion säilyttämistä. Myöskään hyvinvointipolitiikkaa ohjaavissa strategia-asiakirjoissa ei ole nähtävissä irtiottoja nykyisestä mallista. Samoin esimerkiksi terveydenhuollon ja sosiaalialan suuret kansalliset kehittämisohjelmat lähtevät liikkeelle siitä ajatuksesta, ettei järjestelmä tarvitse rakenteellisia muutoksia. Päättäjät eivät ole ilmaisseet periaatteellista halukkuutta järjestelmävaihdokseen. On myös tutkimustietoa, jonka valossa mallisiirtymää ei näytä tapahtuneen (esim. Kautto 2001; Hiilamo 2002).

Kun hyvinvointipolitiikassakin vain muutos on pysyvää, kukaan tuskin ajattelee pohjoismaista mallia betoniin valettuna, jotkut piirteet ennen, nyt ja tulevaisuudessa säilyttävänä systemaattisena kokonaisuutena. Niin käsitykset pohjoismaisesta mallista kuin Pohjoismaissa harjoitetut hyvinvointipolitiikatkin ovat eläneet ja muuntuneet ajan myötä. Kautta aikojen uusia linjauksia on omaksuttu samalla, kun on luovuttu joistakin vanhoista. Toisaalta hyvinvointivaltion muutosta käsitelleistä tutkimuksista tulee vahva viesti polkuriippuvuudesta; kerran luodut instituutiot ovat hitaita muuntumaan (Pierson 2001; ks. myös Kautto & al. 2001).

Ajatukset pohjoismaisen mallin muuttumattomuudesta tai järjestelmävaihdoksesta edustavat muutosakselilla yhtä epätodennäköisiä ääripäitä. On realistisempaa ajatella Suomen 1990-luvun muutoksia pieninä ja vähittäisinä uudistuksina. Toteutetuista muutoksista tehdyt tulkinnat sijoituvat tämän kuvitteellisen akselin vastinparien väliin. Eri asia on, että vaikka itse muutokset olisivatkin hitaita, niitä ohjaavissa tavoitteissa on voinut tapahtua radikaalimpia käännöksiä.³

Artikkelin lähtökohtana on, että hyvinvointipolitiikan reformia ohjaavat uudet tavoitteet. Yksi keskeisistä on se, että työttömien sosiaalisten oi-

keuksien turvaamisesta on huomio siirtynyt sosiaaliturvalta työhön siirtämiseen. Tavoitteen saavuttamiseksi on tehty muutoksia harjoitettuun politiikkaan. Tavoitetta ajava reformi koostuu useista yksittäisistä eri aloilla toteutetuista muutoksista ja siksi kokonaiskuvan saaminen on jo sinänsä tärkeää. Sen arvioiminen, onko muutosta ohjannut systemaattinen järjestelmävaihdosta-voite, on oma tästä pidemmälle ja (ehkä turhan-kin) korkealle yleistystasolle menevä kysymyksensä, johon palaan artikkelin lopussa.

Reformin anatomia

Onko Suomessa harjoitettu sellaista hyvinvointivaltion uudistamispolitiikkaa, joka vie pois päin pohjoismaisesta mallista? Vai onko käynnissä vain hienosäätö? Jotta tällaisiin yleistyksiin voisi ottaa kantaa, meillä pitäisi ensin olla jonkinlainen käsitys siitä, millaiseksi suomalaista hyvinvointivaltiota on uudistettu. Mitkä ovat reformin keskeiset elementit?

William Beveridge näki aikoinaan hyvinvointipolitiikan kamppailuna viittä jättiläistä vastaan. Nämä jättiläiset olivat Puute, Kurjuus, Sairaus, Joutilaisuus ja Tietämättömyys. Kyse oli taistelusta huonoja asuin- ja elinoloja, köyhyyttä, terveysuhkia, huonoa koulutusta ja työttömyyttä vastaan. Taistelussa näitä jättiläisiä vastaan käytettiin aseina riittävää vähimmäisturvaa, kaikille saatavilla olevia terveys- ja sosiaalipalveluita, ilmaista koulutusta kaikille lapsille ja nuorille, perhetukia ja panostuksia työllisyyteen. Hyvinvointivaltion kasvun jälkeisenä aikana taistelu viittä jättiläistä vastaan on Suomessa korostuneesti keskittynyt yhdelle rintamalle. Hyvinvointivaltion reformin keskeinen kiinnostuksen kohde on työttömyyden vähentäminen. Ei ole tavatonta nähdä sensuuntaista ajattelua, että voitto tällä rintamalla ratkaisisi sodan kaikkia muitakin jättiläisiä vastaan.

Piersonin esittämään politiikan käännöksen liittyy olennaisesti Juho Saaren (2001) kuvaama ajattelutavan muutos. Sosiaalipolitiikan tekemisessä huomion kohteeksi ovat nousseet sosiaalipoliittinen *järjestelmä* ja sen toiminnan seuraukset. Saaren reformismiksi kutsuma suuntaus on instituutioiden toimintaan vaikuttamista, pelin sääntöjen muuttamista. Ohjaava prinssiippi näissä sääntömuutoksissa on ollut pyrkimys sosiaaliturvariippuvuuden vähentämiseen. Piersonilaista ter-

³Sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkö Markku Lehto on kuvannut Helsingin Sanomien Vieraskynässä toimeenpanon vaikeuksia, kun poliittisessa tavoitteenasettelussa tehdään "180 asteen käänös".

minologiaa käyttäkseni kustannusten hallinnan tilalle tai ainakin rinnalle on tullut markkinariipuvuuden lisäämisen tavoite (ks. Pierson 2001).

Siinä, missä 1990-luvun vaikutusten tutkiminen on suureksi osaksi työttömyyden tutkimista (Kangas 2003), hyvinvointipolitiikan tutkimisessa on syytä painottaa työttömyyden vähentämiseen tähtäävän politiikan arviointia. Sosiaalipolitiikasta puhuminen tai sen tarkastelu ei yksin riitä. On liikuttava sosiaalipolitiikan ja työllisyyttä lisäävän politiikan välisessä maastossa. Yksi tapa luonnehtia tuota maastoa on kutsua sitä aktiiviksi sosiaalipolitiikaksi (Aktiivinen sosiaalipolitiikka ..., 1999; Keskitalo & Mannila 2002). Mutta kokonaiskuvan saamiseksi myös sosiaalipoliittisia vaikutuksia sisältävän talouspolitiikan huomioon ottaminen on tärkeää.

Sosiaaliturvalta työhön -linjaus, jota on toteutettu pelin sääntöjä muuttamalla hallinnon eri sektoreilla, vaikuttaa sosiaalipoliittiseen ajatteluun. Siksikin työttömyyden vähentäminen on sosiaalipoliittisen tutkimuksen kannalta tärkeä teema. Keskittymällä tässä artikkelissa työttömyyden vähentämiseen en väheksy muutoksia muilla hyvinvointipolitiikan aloilla. Yleisemmin työllisyyden lisääminen sisältää toki muitakin keinoja kuin työttömyyden vähentämiseen liittyvät toimenpiteet. Tällaisia ovat mm. työssä pysymisen ja jatkamisen varmistaminen esim. eri eläkkeiden ja korvausten määrätymiseen liittyvillä muutoksilla, erilaiset työkyky-, ikä- ja veto-ohjelmat, opiskeluaikojen lyhentämiseen liittyvät toimet jne. Näitä en tässä käsittele, ja tarkastelun ulkopuolelle jää monia muitakin ihmisten hyvinvointiin vaikuttavia politiikan lohkoja (kuten terveyspolitiikka) ja reformikokonaisuuksia (kuten vaikkapa julkisen sektorin reformi).

Yleisellä tasolla voi sanoa, että Suomessa on vallinnut konsensus työttömyyden hoidon tärkeydestä. Yksimielisyys yli koko poliittisen spektrin on voinut peittää alleen näkemyserot keinoista, joilla työttömyyttä vastaan tulisi taistella. Ennen kuin esitän keskeiset toteutetut muutokset, onkin hyvä pysähtyä hetkeksi miettimään sitä, mitä ei ole tehty.

Sosiaalipolitiikan suunnanmuutosta paikantaneet tutkijat ovat valitelleet ekonomistien ja valtiovarainministeriön näkemysten painoarvoa hyvinvointipolitiikassa. Lamanjälkeisessä Suomessa taloustieteelliselle näkökulmalle on ollut kysyntää siksi, että se on ollut kiinnostunut työllisyyden lisäämisestä nimenomaan kansantalouden kasvun

takia. Yksinkertaistettuna taloustieteilijälle kysymys työttömyydestä aukeaa työn tarjonnan ja/tai kysynnän ongelmina.

Yksilötasolle yleistettynä kyse on siitä, haluaako tai saako työnhakija työtä. Edellistä kysymystä korostava tarjontanäkökulma on ollut kiinnostunut työn vastaanottamisen taloudellisista kannustimista. Jälkimmäisestä kiinnostunut kysyntänäkökulma puolestaan on suunnannut huomiota työn hintaan, ts. yrityksen rekrytointiin vaikuttaviin tekijöihin, kuten palkkatasoon ja välillisiin työvoimakustannuksiin. (Saarenheimo 2003.)

Näkinsin, että työttömyyden vähentämisessä onkin edetty taloustieteilijöiden viitoittamassa suunnassa *vain puolittain*. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion säilyttäminen on vasemmistolle ja työntekijäjärjestöille merkinnyt nimenomaan työn hinnanalennusesitysten voimakasta torjumista. Työn kysyntää lisääviä uudistusehdotuksia on torjuttu pitkälti juuri pohjoismaiseen malliin vetoamalla. Kyse on ollut johonkin mittaan ”working poor” -ilmiön vastustamisesta ja sen ajatuksen puolustamisesta, että ansiotyön on taattava täysimääräisesti elanto. Ammattiyhdistysliike ei ole ollut halukas palkanalennuksiin. Valtio puolestaan ei ole halunnut tinkiä sivukuluista. Hallitukset *eivät* pääsääntöisesti ole liikkuneet monien ekonomistien suositusten ja ”uusliberaaleiksi” leimattujen ajatusten mukaisesti.⁴

Kun työn hintaan tai ”työmarkkinoiden jäykkyyksiin” ei ole haluttu tai voitu puuttua, temmelyskentäksi on jäänyt *kannustinten* korjaaminen. On tarkistettu taloudellisia kannustimia työhön osallistumisen lisäämiseksi ja erilaisten työttömyys- tai tuloloukkujen poistamiseksi. Kannustinten korjaustyö on sisältänyt verotuksen, tulonsiirtojen ja palvelumaksujen uudelleenarvioi-

⁴Tähän pääsääntöön on joitakin poikkeuksia. Veronalennuksilla on pyritty lisäämään pienituloisen palkan saajan käteen jäävää tuloa. Toimeentulotuen myöntämisessä on käynnissä ns. etuoikeutetun tulon lakikokeilu, joka tähtää siihen, että toimeentulotukea saavat voivat samanaikaisesti saada pieniä ansiotuloja ilman, että ne täysimääräisesti vähentävät maksettua toimeentulotukea. Edelleen jonkinlaisten ”välityömarkkinoiden” luominen mm. sosiaalisten yritysten muodossa pyrkii tuomaan täysin toimeentulon takaavalle työssäkäynnille vaihtoehtoja. Kuitenkaan ay-liike ei ole ollut halukas palkanalennuksiin (ellei sitten mukaan lasketa lamaan aikaista valmiutta lähteä mukaan ns. Sor-san pakettiin). Nyt valtio on pääministeri Matti Vanhasen hallituksen aikana ottanut joitakin askelia tähän suuntaan. Tavoite välillisten työvoimakulujen alentamisesta on kirjattu hallitusohjelmaan.

mista ja koordinoimista. Tavoitteena on ollut, että työnteke kannattaa aikaisempaa enemmän.

Toiminta kannustinten ympärillä oli aktiivisimmillaan 1990-luvun puolivälissä ja johti Arja Alhon kannustinloukkutyöryhmän perustamiseen ja toimeentuloturvajärjestelmää koskeviin sisällöllisiin muutoksiin. Uudistuksia toteutettiin useimpiin tulonsiirtoihin. Sekä juustohöylä- että kakunleikkumenetelmiä sovellettiin, toisin sanoen leikattiin korvaustasoja ja sosiaaliturvan kattavuutta. Etuuksien määräytymisperusteita tiukennettiin. Työttömien asemaan kohdistuvia leikkauksia tehtiin kannustimien kohentamisen nimissä työttömyysturvaan, asumistukeen ja toimeentulotukeen (Parpo 2001; Kautto & al. 2002).

Sosiaalipolitiikan huomion kohdistuminen kannustimiin – siis ihmisten käyttäytymiseen ja toiminnan yksilöllisiin vaikuttimiin – on nähty jopa aatteellisena vedenjakajana. On kuitenkin huomattava, että kannustinten korjaaminen ei ole ainoa keino, jolla hallitukset ovat pyrkineet vähentämään työttömyyttä. Keinovalikoimassa on edelleen sellaisia elementtejä, joita voi hyvin, hyvällä tai pahalla, kutsua pohjoismaisiksi painotuksiksi.

Toinen näkyvä työllisyydenhoidon prioriteetti kannustinten korjaamisen lisäksi on ollut *työvoimapolitiittinen aktivointi*. Tällä tarkoitan nimenomaan aktiivien työvoimapolitiittisten toimenpiteiden käyttöä sosiaaliturvalta työhön siirtämisessä. Työvoimapolitiittisissa reformissa on nyt menossa ns. toinen aalto; uudistuksia on toteutettu vuodesta 1997 lähtien Harri Skogin ja Heikki Räisäsen (1997) linjaamina. Aktiiviin työvoimapolitiikkaan menee tänä päivänä enemmän resursseja kuin 1990-luvun alkuvuosina työttömyyden ollessa suurinta. Toiminnan volyyymi on samaten suurempi. Myös aktiivien työvoimapolitiikan sisältö on muuttunut. Tukityöllistämisestä on tingitty ja painotettu enemmän työvoimapolitiittista koulutusta. Työnhakijan tietojen ja taitojen kohottaminen on selvästi näkyvämpi tavoite.

Silti tällä saralla työnhakusuunnitelmien käyttöönotto Suomessakin on todennäköisesti kaikkein innovatiivisin uudistus (ks. Kvist 2003). Työnhakusuunnitelman yksi tarkoitus on terävöittää työttömän oikeuksia ja velvollisuuksia työnhakijana. Viranomaiset puolestaan ovat joutuneet paneutumaan asiakkaan tilanteeseen perusteellisemmin.

Kolmas ja uusin näkyvä elementti on huomion kääntyminen kuntien *palveluihin*. Asiakaslähtöisten palveluiden kehittäminen vaikeasti työllisty-

ville on merkinnyt työvoimaviranomaisten ja sosiaaliviranomaisten roolien uudelleenpohtimista ja yhteistyön lisäämistä. Kysymys ei ole pelkästään kahden tai useamman sektorin välisestä yhteistyöstä vaan myös mitä suurimmassa määrin valtion ja kuntien välisen yhteistyön parantamisesta työllisyydenhoidossa.

Vuoden 1998 työnhakusuunnitelmauudistuksen jälkeen on otettu vielä yksi tärkeä askel palveluiden roolin kirkastamisessa. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta tuli voimaan syyskuussa 2001. Silloin siirryttiin ns. aktiiviin sosiaalipolitiikkaan. Lain keskeinen sisältö on, että työvoimahallinto, sosiaali- ja terveysviranomaiset ja työtön asiakas tekevät yhdessä aktivointisuunnitelman.

Vastuu aktivointisuunnitelman toteuttamisesta on yhteinen. Sen mukaan työtön asiakas ohjataan 1) joko työvoimapolitiittisten tai aktiivien työvoimapolitiittisten toimenpiteiden piiriin tai 2) sosiaali- ja terveyspalveluihin, esimerkiksi kuntoutukseen, päihdehuoltoon tms., tai 3) ”kuntouttavaan työtoimintaan”, jota järjestää kunta tai kolmas sektori, tai 4) mikäli asiakas kieltäytyy edellä mainituista, hänen sosiaaliturvaetuuttaan voidaan leikata.

Aktivointisuunnitelman laatimiseen sisältyvät eri linjat ovat keinoja antaa ylimääräistä sysäystä työnhakuun. Niillä testataan ja parannetaan asiakkaan työkykyä ja motivaatiota sekä pyritään poistamaan mahdollisia työn vastaanottamisen esteitä. Viime kädessä niillä myös sanktioidaan ei-toivottua käyttäytymistä.

Palvelupainotuksen kasvua osoittaa myös kuntouttavan työtoiminnan konseptia sisällöltään vastaava innovaatio eli työministeriön käynnistämä työvoimahallinnon ja kuntien yhdessä rahoittama yhteispalvelupistekokeilu. Senkin kohdeyrymänä on vaikeasti työllistyvien joukko, jolle tuotetaan monisektorisesti aktivointisuunnitelmia ja palveluihin ohjaamista.⁵

Yhteenvedtona voi todeta, että Suomessa on pääsääntöisesti torjuttu työn kysyntään tai työvoiman hintaan kohdistuvat työttömyyden ratkaisuyritykset ja valittu niiden sijaan työvoiman tarjontaan vaikuttaminen. Tarjontapuolella keskeisiä ovat olleet kannustimien korjaaminen, aktivoin-

⁵Tämä on toinen suunta, jota pääministeri Matti Vanhasen hallitus haluaa laajentaa. Hallituskaudella aiotaan perustaa 40 työvoiman palvelukeskusta. Samalla työvoimapolitiittiset eriytetään niin, että työnvälitys ja vaikeasti työllistyvien aktivointi erotetaan toisistaan.

nin edistäminen ja palveluiden roolin muuttaminen. Hyvinvointivaltion reformiin liittyy siis neljä linjavalintaa, mutta siinä on vain kolme keskeistä muutoksina näkyvää elementtiä. Valitut linjat näkyvät sellaisina hyvinvointivaltioon tehtyinä järjestelmänmuutoksina, jotka kannustavat taloudellisesti, kohentavat ihmisten valmiuksia ja pyrkivät mahdollistamaan ja tukemaan ihmisten hakeutumista sosiaaliturvalta työhön.

Tähdennän, että vaikka nämä kolme elementtiä muodostavat nykyisen tarjontaorientoituneen reformipaketin, työkalupaketti ei ollut alusta asti täydellinen. Reformi käynnistyi sosiaaliturvan leikkauksilla ja kannustinten korjauksilla. Sitten toteutettiin työvoimapolitiittisia uudistuksia. Vasta myöhemmässä vaiheessa on ryhdytty miettimään palveluiden roolia työllisyyden parantamisessa. Reformin sisällölle tuskin olisi löydettävissä mitään systemaattista linjanvetoa, jota olisi johdonmukaisesti toteutettu. Tätä esittämäni reformin anatomiaa voidaankin pitää jälkikäiteisrationaalisointina sarjalle toimia, joiden keskinäinen suhde ja järjestys eivät välttämättä aina ole olleet edes lanseeraajilleen selviä.

Reformin sosiaalipoliittinen arviointi

Mikäli nämä ovat reformin keskeisiä ainesosia, on kysyttävä, kuinka tehokas tällainen kombinaatio on? Moniulotteisen politiikan arvioimisessa tärkeänä koetinkivenä voi luonnollisesti pitää onnistumista työttömyyden vähentämisessä. Mutta reformipolitiikan sosiaalipoliittinen arvio ei tyhjeny pelkästään tähän kysymykseen. Sosiaalipoliittisesti tärkeitä tavoitteita ovat yhä myös kysymykset työttömien toimeentulosta, osallisuudesta ja eriarvoisuudesta.

Työministeriöstä saatavien tietojen perusteella työttömien työnhakijoiden määrä on vähentynyt joka vuosi vuoden 1994 huippuluvuista. Nuorten ja ikääntyneiden työttömien määrät ovat vähentyneet. Myös työnvälityksessä olevien pitkäaikaisyöttömien määrää on onnistuttu vähentämään vuodesta 1995 lähtien. Tuolloin yli vuoden työttöminä olleita oli työnhakijoina hieman yli 140 000. Vuonna 2002 heitä oli noin 80 000.

Viime aikoina on kuitenkin esitetty kritiikkiä työttömyydenhoidon tuloksellisuudesta. Kritiikin pääsisältö on, että vaikka suunta on ollut oikea, tahti on ollut liian hidaskuten Helka Hytti (2003) toteaa, vuoden 2002 lopussa työttömiä

työnhakijoita oli 294 000. Heistä 174 000 oli ”vaikeasti työllistettäviä”, siis noin 60 prosenttia. Kelan ja Stakesin yhdistämän toimeentuloturvan saantia koskevan rekisteriaineiston perusteella löytyi 227 000 sellaista henkilöä, jotka olivat olleet työttömänä tai toimenpiteissä ainakin jonkin aikaa kaikkina neljänä vuotena neljän viime vuoden aikana. Näistä melkein puolet eli 102 000 sai pääasiällisen toimeentuloturvasa työmarkkinatuesta. Vaikeasti työllistettävien joukko on siis edelleen kovin suuri. Kun työttömien sosiaaliturva kanavoituu yhä vähemmän ansiosidonnaisena turvana, on selvää, että työttömyyden lisäksi näitä ihmisiä koettelevat pienet tulot ja toimeentulovaikeudet (ks. myös Kangas & Ritakallio 2003).

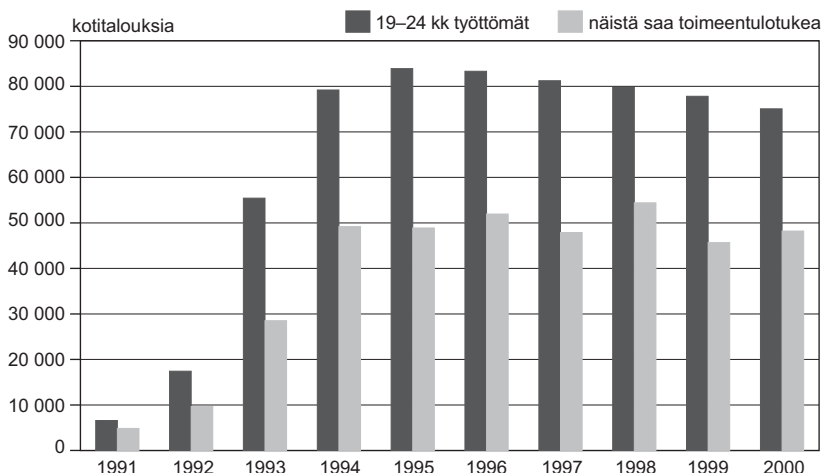
Tulonjakotilaston paneeliominaisuutta hyödyntämällä on mahdollista seurata toimeentuloturvan saantia, tulotietoja ja työllisyyttä.⁶ Aineisto tarjoaa mahdollisuuden laskea vuositasolla tuloonsaajakohtaisesti kahden peräkkäisen vuoden kuukausitasoinen työttömyyskertymä. Tältä pohjalta on mahdollista esittää jonkinlaisia arvioita pitkäkestoisen työttömyyden ja köyhyyden tai toimeentulotukiriippuvuuden kohdentumisesta ja kehityksestä väestössä (kuvio 1). Varauksena on todettava, että tässä esitetyt luvut perustuvat verrattain vähäiseen määrään tapauksia ja luottamusvälien väljyyden takia arvioita on pidettävä vain suuntaa antavina.

Pitkäaikaistyöttömiksi kutsutaan seuraavassa sellaisia työttömiä, joiden kohdalla kahden vuoden ajalta yhteenlaskettu työttömyyskuukausien kertymä on 19–24. Kaikki laskelmat on tehty kotitalouskohtaisesti niin, että luvut ja osuudet kuvaavat sellaisia kotitalouksia, joissa ns. päämies – eli enemmän ansaitseva aikuinen – on pysyväisluonteisesti työtön.

Tällaisten kotitalouksien määrä oli vuonna 1991 noin 6 500. Pitkäaikaistyöttömyys kasvoi nopeaa tahtia neljän vuoden ajan saavuttaen tähänastisen huippunsa vuonna 1995, jolloin ilmiö koski yli 83 000:ta kotitaloutta. Tämän jälkeen pitkäaikaistyöttömyys alkoi vähentyä hyvin hitaasti, muutaman sadan tai tuhannen vuositahtia saavuttaen tähän asti alimman tasonsa viimeisenä mittausvuotena. Siis vuonna 2001 noin 70 000 kotitaloudessa kotitalouden päämies oli pysyväisluonteisesti työtön.

⁶Laskelmat on tehnyt Seppo Sallila Stakesin hyvinvoinnin tutkimusryhmässä.

Kuvio 1. Pitkäaikaistyöttömät kotitaloudet ja niiden toimeentulotuen saanti Suomessa 1991–2000



Lähde: Tulonjakotilasto

Yli puolet tällaisista kotitalouksista eli toimeentulotuen varassa. Tällaisten kotitalouksien lukumäärä oli vajaa 5 000 vuonna 1991, jonka jälkeen se kolmessa vuodessa kasvoi yli 49 000 kotitalouteen vuonna 1994. Tämän jälkeen sellaisten kotitalouksien lukumäärä, joissa päämies on pysyväisluonteisesti vailla työtä ja samalla toimeentulotuesta riippuvainen, näyttää vakiintuneen 50 000:n tuntumaan.

Laskelmista saa sen kuvan, ettei harjoitettu politiikka ole ollut kovin tuloksellista työttömien työllistämiseksi tai heidän toimeentulonsa kannalta. Sosiaalipolitiikan näkökulmasta huolenaiheeksi on noussut köyhyysongelman syventyminen. Kun vielä muu väestö on onnistunut kasvattamaan tulojaan ja tulonsiirtojen tuloja tasaava vaikutus on pienentynyt (Kautto & al. 2002), on eriarvoisuus kasvanut.

Arvioinnin kannalta hankalaa on, että poikkeileikkausluvut eivät välttämättä anna oikeaa kuvaa itse politiikan vaikutuksesta. Olisi tärkeää tietää myös, kuinka moni vaikeasti työllistettävistä irtautuu politiikkainterventioiden vaikutuksesta hankalasta tilanteestaan. Tällaisen tiedon puuttuessa on ehkä liiankin helppoa tehdä sellainen johtopäätös, että reformipolitiikka ei ainakaan työttömien aseman kohentamisessa vielä ole ollut kovin tuloksellista. Samoin tulisi jatkossa tutkia tarkemmin, löytyisikö selitystä huonoon menestykseen pikemminkin epäsuotuisista olosuhteista, kuten työmarkkinoiden kehityksestä tai muista kolmansista tekijöistä.

Kuitenkin mikäli keskeinen tulos on vähem-

män rohkaiseva, tulisi miettiä, kuinka työttömien työllisyyttä parantamaan pyrkiviä elementtejä tulisi ottaa huomioon myös kannustimiin, aktiiviin työvoimapolitiikkaan ja palvelu-uudistuksiin kohdistunut sosiaalipoliittinen tutkimus.

Kannustimia sosiaalipoliittisesta näkökulmasta tutkineiden tutkijoiden tulokset näyttävät osoittavan, että vaikka kannustinten korjaamisella on saavutettu hyötyjä (esim. Laine & Uusitalo 2001), kannustinlaskelmien perusteita voisi olla syytä tarkistaa (Hiilamo 2003a). Sosiaalipoliittisesti orientoituneet tutkimukset osoittavat myös usein, että ihminen ei välttämättä laskelmoikaan siinä määrin, kuin monet ekonomistit tapaavat ajatella. Työttömien työmotivaatio näyttää valtaosin hyvältä (Ervasti 2003). Kannustimiin liittyvissä tutkimuksissa on edelleen tullut esille se, että olisi yhä järkevää keskittyä torjumaan toimeentuloturvaetuuksien päällekkäistä saantia ja vähentämään hyvinvointijärjestelmämme byrokrattisuutta (Hiilamo 2003b).

Muun muassa edellä mainituista syistä etuusmuutoksilla töihin kannustaminen ei ainakaan ole osoittautunut riittäväksi keinoksi. Toiveita on sittemmin kohdistettu palvelujärjestelmän tarjoamaan räätälöityyn ohjaukseen. Koska laki kuntouttavasta työtoiminnasta ja yhteispalvelukokeilu ovat kuitenkin kovin tuoreita uudistuksia, niiden tuloksellisuudesta on vasta alustavia vastauksia.

Stakesin ja Kuntoutussäätiön tutkijat ovat tarkastelleet lain vaikutuksia paneelitutkimuksessa, jossa lähetettiin kysely aktivointisuunnitelman al-

lekirjoittaneille henkilöille. Tutkimuksessa käytettiin myös asianomaisille viranomaisille lähetettyjä kyselylomakkeita ja heidän haastattelujaan (Ala-Kauhahuoma & al. 2002). Vasta kuntouttavan työtoiminnan tutkimuksen valmistuessa keväällä 2004 on mahdollista punnita lain kykyä vähentää työttömyyttä, mutta väliraportti antaa jo viitteitä muista positiivisista tuloksista.

Aktivointisuunnitelmia on tehty valikoiden erityisesti nuorille ja vain vähän aikaa työttöminä olleille. Valtaenemmistö (83 %) vastanneista katsoi, että aktivointisuunnitelma oli hyödyllinen tai hyvin hyödyllinen. Lähes kaikki vastanneet uskoivat, että suunnitelma lisäisi heidän työllistymismahdollisuuksiaan. Samoin lähes kaikki olivat tyytyväisiä viranomaisten kanssa tekemäänsä sopimukseen. Vastanneista 76 prosenttia oli sitä mieltä, että aktivointisuunnitelman tekeminen oli vaikuttanut myönteisesti heidän työnhakuunsa, ja yli puolet katsoi, että aktivointisuunnitelman tekemiseen osallistuminen oli selkeyttänyt heidän tulevaisuudensuunnitelmiaan.

Yhteispalvelupisteiden kokeilun arviointi (Yhteispalvelukokeilun ..., 2003) päättyi pienellä materiaalillaan (59 työttöntä asiakasta) samanlaiseen tulemaan. Asiakkaita on pystytty sijoittamaan verrattain hyvin. Asiakkaat ovat olleet palveluun erittäin tyytyväisiä. Yhteispalvelupisteessä käyntiin suhtautui myönteisesti 85 prosenttia, neuvottelun koki hyödylliseksi 78 prosenttia ja jatkoasiakkuuteen suhtautui myönteisesti 90 prosenttia.

Vaikka tulokset ovat vielä alustavia, näyttää siltä, että kohderyhmä on suhtautunut hyvin myönteisesti uuteen palveluotteeseen. Tulokset osoittavat, että he eivät ole menettäneet uskoaan valoisampaan tulevaisuuteen, vaikka ovat olleet taloudellisesti ahtaalla. Toisin kuin asiaan kriittisesti suhtautuneet otaksuivat, he eivät myöskään näytä pitäneen yhdessä eri viranomaisten kanssa sopimiaan aktivointitoimenpiteitä paternalistisena holhouksena tai muutoin suhtautuneet kielteisesti tähän aikaisempaa laajempaan puuttumiseen elämäänsä. He näyttävät päinvastoin pitäneen toimia osoituksena kiinnostuksesta heidän elämäänsä kohtaan, mikä tuntuu vaikuttavan myönteisesti myös heidän tulevaisuuden odotuksiinsa.

Olen edellä esitellyt ”sosiaaliturvalta työhön” siirtämisen politiikkaa ja käsitellyt sen arviointiin liittyvää tutkimusta Suomessa. Työttömyyden mukanaan tuoman uuden tilanteen myötä myös politiikassa on havaittavissa uusia sävyjä. Suomalaisen hyvinvointivaltion reformissa on paljon sa-

mankaltaisuutta muissa läntisissä maissa toteutettujen muutosten kanssa. Palaan lopuksi kysymykseen siitä, miten tällä keinojen kokoelmalla toteutettua reformia voisi yrittää suhteuttaa keskusteluun pohjoismaisesta mallista.

Reformin tulkinta: järjestelmänvaihdos vai sisällöllinen uudistuminen?

Angloamerikkalaisen Welfare reform -ajattelun tai ylipäätään aatteiden siirtymistä eri maihin on vaikea tutkia. Yksi hypoteesi on, että kansainväliset järjestöt muodostavat episteemisiä yhteisöjä, jotka muovaavat keskeisten vaikuttajien ajattelutapoja yhdenmukaiseen suuntaan. Niissä syntyvät asianomaisille episteemisen yhteisön jäsenille hyväksyttävissä oleva tulkinta ilmiöistä, yhteinen käsitys korjaamista vaativista epäkohdista sekä parannusreseptejä.

Kansainvälisistä järjestöistä OECD:tä on usein pidetty tällaisena syytöstehtaanä. OECD:tä on kutsuttu ”uusliberaalin ajattelun kodiksi” (Armingeon 2003). Monien maiden muutoksia hyvinvointipolitiikkaan suhtautumisessa on jäljitetty OECD:n tuottamiin raportteihin. Erityisesti ”OECD Jobs Study” (1994) on usein nähty voimakkaana taustavaikuttajana hyvinvointipolitiikassa tehtyihin käännteisiin kansallisella tasolla, joskin yhteyttä on luonnollisesti vaikea osoittaa (ks. esim. Armingeon 2003).

Angloamerikkalaista alkuperää oleva hyvinvointivaltion kritiikki painottaa yksilön käyttäytymistä ja rakennettujen hyvinvointipoliittisten järjestelmien luomia perversioita. Oikeistolainen kritiikki on vaikuttanut hyvinvointipolitiikan uudistamiseen niin USA:ssa, Australiassa, Uudessa-Seelannissa kuin Englannissakin. Yhdysvalloissa käynnistyi 1990-luvun puolivälissä ”welfare reform”, joka osavaltioista riippuen sai erilaisia painotuksia. Uudessa-Seelannissa toteutetut muutokset olivat nopeita ja rajuja. Australiassa käynnissä oleva welfare reform pyrkii yhtä lailla kannustimien korostamisen ja yleisemmän näkökulmamutoksen kautta tukemaan sosiaaliturvalta työhön siirtymistä. Englannissa Labour-puolue tuli valtaan omalla welfare-reformillaan, joka nimettiin kolmanneksi tieksi.

Yhteistä näille maille on se, että welfare reform nähdään tarpeellisena ja että uudistamisen lähtökohtana on pyrkimys muuttaa ihmisten käyttäytymistä sosiaaliturvaan tehtävien muutosten avulla niin, että sosiaaliturvariippuvuus vähenee. Nä-

mä muutokset vaihtelevat eri maissa ja sisältävät kannustimien korjaamista, vastikkeellisuuden lisäämistä, velvollisuuksien korostamista ja työhön siirtämistä erilaisin sitä helpottavin keinoin.

Järjestelmävaihdos?

Olisiko Suomessa toteutetuille uudistuksille siis löydettävissä esikuva liberaalin regiimin maista? Systemaattinen arvio olisi oma tutkimustehtävänsä, joten esitänkin tässä vain mahdollisia tarttumakohtia tällaisen analyysin tueksi. Viesti on, että suomalaisessa reformissa näyttää olevan sekä vanhoja pohjoismaisia elementtejä että uusia painotuksia. Yleisen tason yhtäläisyyksistä huolimatta on muistettava myös keskeiset yhä säilyneet erot.

Työn hinnan alennusten torjumista voisi pitää pohjoismaisen mallin mukaisena valintana. Ikään kuin strategisena valintana on korostettu pohjoismaista mallia osaamiseen perustuvana ja kilpailukykyisenä. On tähdennetty korkeatasoisen sosiaalipolitiikan tuottamia taloudellisia hyötyjä ja sosiaalipolitiikan luonnetta tuottavana tekijänä. Tähän ajatteluun eivät matalan tuottavuuden työn lisääminen ja matalapalkkatyön mahdollisesti mukanaan tuomat köyhyyspulmat istu.

Samoin aktiivin työvoimapolitiikan painoarvon kasvua voisi jopa pitää pohjoismaisen painotuksen vahvistumisena. Ruotsi on aktiivin työvoimapolitiikan pioneeri, ja Euroopan unionissa juuri Pohjoismaita pidetään tässä suhteessa hyvinä esimerkkeinä. Euroopan työllisyysstrategian linjauksissa aktiivia työvoimapolitiikkaa on korostettu passiivisen tuen sijaan.

Ihmisten käyttäytymisen korostamisella ja kannustimia koskevilla toimilla sen sijaan on esikuvansa Pohjoismaiden ulkopuolella. Kannustinten korjaamisen filosofia on jäljitettävissä Yhdysvaltoihin, jossa vahvistui 1980-luvulla kanta, jonka mukaan tuensaajat pyrkivät vain maksimoimaan omaa etuaan. Charles Murrayn teos *Losing Ground* suuntasi hyvinvointipolitiikan kritiikin nimenomaan instituutioiden luomiin käyttäytymisvaikutuksiin. Murrayn aiheuttaman keskustelun mainingeista sai alkunsa kaikissa teollisuusmaissa, myös Suomessa enemmän tai vähemmän yleistynyt toiminta köyhyys- ja muiden kannustinloukkujen poistamiseksi. Murraylaisen hyvinvointireformin sisältönä on lähinnä vain sellaisten kannustimien luominen, joiden avulla yhteiskunnan kokonaisuuden kannalta vahingollinen laskelmointi estetään.

Palveluiden uudenlaisen toimintamallin voisi

ajatella sisältävän sekä pohjoismaisia että Pohjoismaille vieraita elementtejä. Yhtäältä palveluiden merkityksen korostaminen on pohjoismaisen mallin mukaista, samoin kuin ajatus ihmisten resurssien vahvistamisesta tällä tavoin. Toisaalta työnhaku- ja aktivointisuunnitelmiin liittyy sellaisia elementtejä (vastikkeellisuuden ajatus, sanktiot), joita on ainakin aikaisemmin pidetty Pohjoismaille vieraina. Palveluiden roolin kehittämisessä ollaankin mahdollisen linjavalinnan edessä sen osalta, kuinka vastikkeellisuuteen jatkossa suhtaudutaan. Nähdäänkö palvelut räätelöitynä yksilökohtaisena tukena vai kehitetäänkö niitä vastikkeellisuutta ja palvelun saajan velvollisuuksia korostavaan suuntaan?

Jälkimmäistä näkökulmaa on tarjonnut amerikkalainen Lawrence Mead, jonka mukaan kannustinnäkökulma ei riitä hyvinvointipolitiikan korjaamiseen siksi, että tuensaajat ovat itse asiassa kykenemättömiä rationaaliseen omaa etuaan lisäävään käyttäytymiseen. Hänestä hyvinvointipolitiikan keskeinen virhe on ollut se, ettei tuensaajilta ole vaadittu mitään tuen saamiseksi. Hän on korostanut tuen vastikkeellisuutta, ts. erilaisia ehtoja ja edellytyksiä, joita yhteiskunnan on vaadittava ehtona tuen myöntämiselle. Mead on tunnettu workfare-ajattelun isänä, paternalismin korostajana.

Jo tämän tarkastelun pohjalta näyttää siltä, että työttömyyttä vähentämään pyrkivän hyvinvointipolitiikan muutosta tuskin on mahdollista tulkita yksiselitteisenä mallisiirtymänä, ainakaan jos analyysiin sisällytetään kaikkien edellä mainittujen piirteiden arviointia.

Sisällöllinen uudistuminen

Edellä esitetyn perusteella on epäuskottavaa ajatella, että Suomessa olisi pyritty vaihtamaan politiikan mallia liberaaleja tai konservatiivisia regiemejä esikuvana pitäen. Ehkä muutosta pitäisikin ajatella jotenkin toisin. Olemassa oleviin malleihin vertaamisen sijaan kontrastoiminen sellaiseen malliin, joka on olemassa vasta tulevaisuuden aihiona, voisi tarjota uuden näkökulman muutoksen arviointiin. Tästä toisesta tarjoamastani näkökulmasta käsin Suomen muutosta olisi mahdollista tarkastella suhteessa ”Euroopan sosiaaliseen malliin”.

Euroopan sosiaalista mallia voi empiirisen mallin sijaan pitää aatteellis-normatiivisena mallina, joka tarjoaa reformille suuntaa ja mahdollisesti myös perusteluja. Kaiken lisäksi muutaman vuo-

den ajan harjoitettu sosiaalipolitiikan ns. avoin koordinaatio on eräänlainen politiikan ohjauksen instrumentti. Euroopan unionin sosiaalipolitiikan avoimen koordinaation rooliksi on nähty aktiivin hyvinvointivaltion tavoitteiden hyväksyminen, Euroopan sosiaalisen mallin sisällöllinen kirkastaminen ja (vertais)tuki mallin toimeenpanoon eri EU-maissa (Vandenbroucke 2003).

Angloamerikkalainen welfare reform, jonka tarvetta OECD on omalla panoksellaan pitänyt yllä, on epäilemättä heijastunut myös Euroopan unionin jäsenmaiden ajatteluun. Kuitenkin Englantia ja Irlantia lukuun ottamatta EU:n jäsenmaat ovat aikojen saatossa kehittäneet liberaalista regiimistä olennaisesti poikkeavia ratkaisuja. Hyvinvointipolitiikan sisällöt ja tuotokset eroavat toisistaan huomattavasti. Voidaan ajatella, että juuri regiimierojen takia EU:ssa ei ole omaksuttu welfare reform -ajatuksia sellaisenaan.

EU:ssa on kuitenkin hyväksytty uudistamistarve ja nähty tarvetta kehitellä eräänlaista vaihtoehtoista aatteellista ohjenuoraa uudistamisen perustaksi. Tämä vaihtoehtoinen Euroopan sosiaalinen malli on vähitellen tullut tunnetuksi ”aktiivin hyvinvointivaltion” nimellä, ja siihen viitataan usein Euroopan unionin dokumenteissa. Sen keskeisenä muotoilijana on toiminut vertailevan sosiaalipolitiikan professori, sittemmin Belgian sosialidemokraattinen sosiaaliministeri ja EU:n neuvoston jäsen Frank Vandenbroucke. Hän on esitellyt ajatuksiaan aktiivista hyvinvointivaltiosta useissa eri yhteyksissä ja kirjoituksissa vähintäänkin vuodesta 1999 lähtien (ks. esim. Vandenbroucke 1999 & 2001 & 2002 & 2003). Kirjoitusten sisältö on olennaisilta osiltaan pysynyt samana läpi vuosien.

Vandenbroucken lähtökohtana on myöntää, että perinteinen länsieurooppalainen hyvinvointivaltio alkaa uusien vaatimusten edessä olla aikansa elänyt ja että sitä on uudistettava systemaattisella otteella. Keskeiset syyt löytyvät väestön ikääntymisestä ja naisten lisääntyneestä työssäkäynnistä, yksilöllistymisestä ja siirtymisestä tietovaltaiseen palveluyhteiskuntaan. Käsitteeseen aktiivinen hyvinvointivaltio sisältyy Vandenbroucken mielestä kolme ajatusta. Ensinnäkin valtion on politiikassaan toimittava ”älykkään aktiivilla” tavalla. Vandenbroucken valtio ei siis ole yövärtijä. Toiseksi käsite viittaa tavoitteeseen: aktiivisten ja osallistuvien ihmisten valtioon. Kolmanneksi on huomattava, että siihen edelleen sisältyvät termit ”hyvinvointivaltio” ja sen perintei-

set sosiaalipoliittiset tehtävät. Näiden linjausten perusteella Vandenbroucken aktiivi hyvinvointivaltio on hyvin erilainen angloamerikkalaisten maiden reformeihin verrattuna.

Aktiivilla hyvinvointivaltiolla on neljä keskeistä elementtiä. Ensinnäkin se ei tyydy passiiviseen toimeentuloturvaan vaan pyrkii ihmisten potentiaaleihin investoimalla varustamaan ja aktivoimaan ihmisiä tarttumaan uusiin mahdollisuuksiin. Toiseksi aktiivi hyvinvointivaltio toimii proaktiivisesti, panostaen riskien ennaltaehkäisyyn enemmän kuin turvan tarjoamiseen riskien jo aktualisoiduttua. Kolmanneksi aktiivi hyvinvointivaltio toimii räätälöidysti, tunnistaa kohderyhmiä ja toimii tarvittaessa jopa yksilötasolla ohjaajana. Neljänneksi aktiivi hyvinvointivaltio korostaa sosiaalisia velvollisuuksia ja tukee näin yksilöitä tekemään halutunlaisia valintoja.

Vandenbroucke korostaa, että aktiivi hyvinvointivaltio tähtää nimenomaan osallistumisen kasvattamiseen. Tässä yhteydessä Vandenbroucke tekee tarkkoja linjavaltioita. Ensinnäkin osallistumista ei hänestä voi perustella vastauksena ikääntymisen tuomiin rahoituspulmiin. Toiseksi osallistuminen (työmarkkinoille) ei myöskään ole substituutti tulonjakopolitiikalle tai ratkaisu köyhyysongelmiin. Vandenbroucke ei siis rajaa osallistumista vain työmarkkinoille osallistumiseen ja pitää tätä keskeisenä sosialidemokraattisena valintana, joka tekee pesäeroa muihin näkemyksiin.

Vandenbroucke on myös tarkkana siitä, mitä velvollisuuksien korostamisella tulisi ymmärtää. Hänestä huomion kääntyminen yksilön omaan vastuuseen ei johdu pelkästään ideologisista suhdanteista, vaan taustalla on ns. uusien sosiaalisten riskien luonne. Niihin liittyy ”vanhoja sosiaalisia riskejä”⁷ enemmän yksilön omia valintoja (koulutuksen merkitys, perheikäytyminen ym.). Vandenbrouckelle yhteiskunnan on oltava vastuussa mahdollisuuksien tasaamisesta niin pitkälle, kuin ne johtuvat muista kuin yksilön omista valinnoista. Edelleen yhteiskunnan tulisi huolehtia siitä, että työmarkkinoilla on tilaa kaikkien osallisuudelle. Yksilöiden velvollisuus puolestaan olisi olla laajasti ymmärrettynä aktiivisia. Vandenbrouckelle velvollisuuksien korostaminen tarkoittaa myös yritysten ja muiden kuin yksilöiden velvollisuuksien korostamista. Vandenbroucke lisää,

⁷Vanhoista ja uusista sosiaalisista riskeistä ks. esim. Bonoli 2003.

että velvollisuuksien korostaminen taas ei tarkoita sitä, ettei kaikesta huolimatta ja syistä riippumatta yhteiskunnan tulisi huolehtia eri tavoin kärsivistä ihmisistä.

Tällaisilla paalutuksilla Vandenbroucke näkee, että aktiivi hyvinvointivaltio on jotain muuta kuin perinteinen (bismarckilainen) hyvinvointivaltio. Se on erotettavissa myös blairiläisestä kolmannesta tiestä (jonka juuret puolestaan johtavat pitkälle amerikkalaiseen welfare reform -ajatteluun). Aktiivin hyvinvointivaltion rakentaminen merkitsee belgialaiselle Vandenbrouckelle regimivaihdosta; Pohjoismaat ja Hollanti ovat hänelle esikuvia (Vandenbroucke 2003).

Euroopan unionin sosiaaliturvajärjestelmien modernisoimista ohjaava aktiivin hyvinvointivaltion ajatus sisältää angloamerikkalaisessa keskustelussa esiin nostettuja elementtejä, mutta valikoidusti ja rajatussa määrin. Siinä on myös ”perinteisiä” pohjoismaisia painotuksia. Aktiivissa hyvinvointivaltiossa 1) poistetaan kannustinloukuja ja tehdään työ kannattavaksi ja 2) annetaan yksilöllistä ja räätälöityä ohjausta sekä 3) tuetaan työmarkkinoille siirtymistä etenkin työvoimapolitiittisin toimenpitein. Toisin kuin angloamerikkalaisessa welfare reform -ajattelussa aktiivissa hyvinvointivaltiossa 4) ei korosteta yhteisöjen moraaliin liittyviä kysymyksiä eikä 5) luovuta pysyvistä, tarpeeseen perustuvasta (passiivisesta) tuesta eli sosiaalipolitiikan perinteisistä tehtävistä.

Tässä esitetty aktiivin hyvinvointivaltion konsepti vaikuttaa kovin samansisältöiseltä kuin Suomessa toteutettu uudistuspolitiikka. Sille näyttäisi olevan tunnusomaista erilaisten uudistussuuntien rinnakkainelo. Aktiivin hyvinvointivaltion voikin nähdä eräänlaisena liberaalin uudistusajatelman ja pohjoismaisten perinteiden hybridinä. Pohjoismaiselle maalle kuten Suomelle tällaista mallia kohti pyrkiminen ei merkinne järjestelmävaihdosta vaan sisällöllistä uudistumista.

Johtopäätökset

Hyvinvointipolitiikka on kasvaneiden taloudellisten vaikeuksien ja erilaisten muiden paineiden seurauksena joutunut uusliberaalien ajatusten maalitauluksi. Monella taholla tunnutaan ajattelevan, että suurten rakenteellisten muutosten seurauksena perinteinen hyvinvointipoliittinen ajattelu on tullut tiensä päähän. Eri maissa ja kansainvälisissä organisaatioissa kuten myös EU:ssa

on pitkään keskusteltu uudesta hyvinvointiarkkitehtuurista, ohjaavasta suunnitelmasta tai mallista, jolla uusiin oloihin ja haasteisiin vastataan.

Olen artikkelissani esittänyt, että täällä Euroopan pohjoiskolkassakin puhe hyvinvointivaltion uudistamisesta ei ole pelkkää retoriikkaa. Painopisteen siirtyminen ja reformin käynnistäminen ovat edellyttäneet poliittista yksimielisyyttä, jonka syntymiseen ovat vaikuttaneet erityisesti sekä taloudelliset ongelmat että nopeasti kasvanut työttömyys. Sosiaaliturvan anteliaisuuteen kohdistuneiden leikkausten vanavedessä on käynnistynyt hyvinvointivaltion sisällöllinen muutos. Reformin suurena linjana voi nähdä sosiaaliturvan anteliaisuuden vähentämisen ja pyrkimyksen vähentää hyvinvointivaltiorippuvuutta.

Työttömien työhön siirtymistä tavoittelevassa hyvinvointivaltioreformissa on torjuttu työn hinnan alentamista ajavia esityksiä ja valittu niiden sijaan työn tarjonnan lisäämiseen keskittyviä politiikkauudistuksia. Tästä periaatteellisesta valinnasta johtuen muutos näkyy aktiviteettina kolmella toiminta-alalla. Reformipolitiikkaan ovat sisällyneet kannustimien korjaaminen, aktivoimisen edistäminen ja palveluihin liittyvät uudelleenjärjestelyt. Ne ovat painottuneet tässä järjestyksessä ja elävät tällä hetkellä rinnakkaisina toisiaan tukevana painotuksina. Niitä voi näin jälkikäteen pitää reformin näkyvinä peruselementteinä.

Artikkelin lopussa pohdin myös sitä, voisiko kehityksestä tehdä sellaisen johtopäätöksen, että Suomessa olisi muutosten seurauksena irtauduttu pohjoismaisesta hyvinvointivaltiomallista. Vaikka en tässä artikkelissa ole niitä käsitellytkään, niin tarkasteltuani 1990-luvun puolueohjelmissa, hallitusohjelmissa, hyvinvointiministeriöiden strategioissa tai erilaisissa toimintaohjelmissa esiintyviä kirjauksia hyvinvointivaltiosta ja sen kehittämisestä en näe niissä aatteellista tai tavoitteellista irtiottoa pohjoismaisesta mallista. Poliitiikan ja hallinnon asiakirjoissa tulkinta on pikemminkin niin päin, että (vain) työllisyyttä lisäävillä ja painopisteitä muuttavilla keinoilla huolehditaan syrjäytymisen torjumisesta ja pohjoismaisen hyvinvointivaltion säilymisestä. Tämä korostaisi pohjoismaisen mallin ideaalien säilymistä ja säilyttämistä poliitikanteon perusteluna ja painottaisi uudensuuntaisiin oloihin reagoimisen tärkeyttä, vaikkakin sitten osin totutusta poikkeavilla tavoilla.

Tässä artikkelissa esittämäni hyvinvointivaltioreformin anatomia paikantuu arvioijasta riippuen jonnekin nollahypoteesin (ei muutoksia) ja radi-

kaalin tulkinnan (järjestelmävaihdos) välimaastoon. Oma tulkintani korostaisi sitä, että reformissa on sekä pohjoismaisia (vrt. polkuriippuvuus) että niille vieraita (tai pohjoismaiselle mallille uusia) painotuksia.

Suomessa toteutetulle pyrkimykselle uudistaa pohjoismaista mallia voidaan toki etsiä esikuvia. Euroopan unionin sosiaalipoliittisissa asiakirjoissa ”aktiivi hyvinvointivaltio” on saavuttanut suuren painoarvon eräänlaisena tavoitteellisena linjauksena. Tässä artikkelissa esitin aktiivin hyvinvointivaltion keskeisen sisällön. Esitin myös, että Suomessa toteutetuilla muutoksilla on enemmän yhtymäkohtia tähän eurooppalaisesta sosiaalisesta mallista esitettyyn linjaukseen kuin angloamerikkalaiseen welfare reform -ajatteluun.

KIRJALLISUUS

A CONCERTED STRATEGY FOR MODERNISING SOCIAL PROTECTION. COM (99) 347 final. Brussels: The European Commission, 1999

AKTIIVINEN SOSIAALIPOLITIikka -TYÖRYHMÄN MUISTIO. Työryhmämuistioita 1999:20. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 1999

ALA-KAUHALUOMA, MIKA & KESKITALO, ELSA & LINDQVIST, TUJJA & PARPO, ANTTI: Aktiivisen sosiaalipolitiikan reformi 2001. Väliraportti kuntouttava työtoiminta -lain kohdentumisesta ja tuloksista. Työpapereita 4/2002. Helsinki: Stakes, 2002

AMITSIS, GABRIEL & BERGHMAN, JOS & HEMERIJCK, ANTON & SAKELLARPOULOS, THEODOROS & STERGIU, ANGELOS & STEVENS, YVES: Connecting Welfare Diversity within the European Social Model. Report for the International Conference of the Hellenic Presidency of the EU, 2003

ANTTONEN, ANNELI & SIPILÄ, JORMA: Suomalaista sosiaalipolitiikka. Tampere: Vastapaino, 2000

ARMINGEON, KLAUS: Results of the ”OECD and the National Welfare States 1970–2000” -Research Project. Esitelmä ”Research on the Study of the Nordic Welfare State” -konferenssissa Helsingissä 29.–30. elokuuta 2003

BONOLI, GIULIANO: The Politics of New Social Risk Coverage. Plenaariesitelmä, XI Nordic Social Policy Conference, Finland on 22.–24. August 2002. <http://www.stakes.fi/hyvinvointi/english/hyry/Contents.htm2003>

ERVASTI, HEIKKI: Työttömyys elämäntilanteena. S. 119–152. Teoksessa: Kangas, O. (toim.): Laman varjo ja nousun huumu. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 72. Helsinki: Kansaneläkelaitos, 2003

ESPING-ANDERSEN, GØSTA & GALLIE, DUNCAN & HEMERIJCK, ANTON & MYLES, JOHN: Why We Need a New Welfare State. Oxford University Press, 2002

FERRERA, MAURIZIO & RHODES, MARTIN: Recasting

Käytännön politiikan teon kannalta suomalaisen muutos on yksinkertaisemmin ymmärrettävissä pyrkimyksenä kohti sellaista mallia, jossa työttömyys on pienempi ongelma. Tätä tavoitetta ajavan politiikan tuloksellisuuden arvioiminen jatkossa on tärkeää. Sosiaalipoliittisen tutkimuksen näkökulmasta jatkossa palvelujärjestelmän roolin painottaminen työttömyydenhoidossa saattaa tarjota suomalaiselle aktiiville hyvinvointivaltiolle aikaisempaa tuloksekkaamman ja humaanin sisällön. Poliitiikan tuloksellisuutta voivat vielä parantaa väestörakenteen vähittäinen muutos ja talouskasvu. Silti jää vielä ratkaistavaksi, kuinka parannetaan niiden hyvinvointia, joita tämä arsenaali ei auta.

European Welfare States: An Introduction. West European Politics 2000, 1–9

GREEN-PEDERSEN, CHRISTOFFER: The Dependent Variable Problem within the Study of Welfare-State Retrenchment: Defining the Problem and Looking for Solutions. Journal of Comparative Policy Analysis (forthcoming), 2003

HIILAMO, HEIKKI: The Rise and Fall of Nordic Family Policy. Research Reports 125. Helsinki: Stakes, 2002

HIILAMO, HEIKKI: Työ kannustaa enemmän kuin laskelmat osoittavat. Yhteiskuntapolitiikka 68 (2003): 1, 83–89. 2003a

HIILAMO, HEIKKI: Sosiaaliturvan yhteensovittamisen kannustimet. Kansantaloudellinen aikakauskirja 99 (2003): 3, 294–311. 2003b

HYTTI, HELKA: Työmarkkinatuki ja rakennetyöttömyyden purkutalkoot. Toimeentuloturvan näkökulma. Yhteiskuntapolitiikka 68 (2003): 4, 353–368

JULKUNEN, RAIJA: Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino, 2001

KANGAS, OLLI (toim.): Laman varjo ja nousun huumu. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 72. Helsinki: Kansaneläkelaitos, 2003

KANGAS, OLLI & RITAKALLIO, VELI-MATTI: Moniulotteisen köyhyyden trendit 1990-luvulla. S. 49–92. Teoksessa: Kangas, O. (toim.): Laman varjo ja nousun huumu. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 72. Helsinki: Kansaneläkelaitos, 2003

KANTOLA, ANU: Markkinakuri ja managerivalta. Poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä. Helsinki: Pallas, 2002

KAUTTO, MIKKO: Diversity among Welfare States. Comparative Studies on Welfare State Adjustment in Nordic Countries. Research Report 118. Helsinki: Stakes, 2001

KAUTTO, MIKKO & PARPO, ANTTI & UUSITALO, HAN-

- NU: Hyvinvointipolitiikka, tuloerot ja kannustimet. S. 164–191. Teoksessa: Heikkilä, M. & Kautto, M. (toim.): Suomalaisten hyvinvointi 2002. Helsinki: Stakes, 2002
- KAUTTO, MIKKO & FRITZELL, JOHAN & KVIST, JON & HVINDEN, BJØRN & UUSITALO, HANNU: Nordic Welfare States in the European Context. London: Routledge, 2001
- KESKITALO, ELSA & MANNILA, SIMO: Aktivointipolitiikka – vastaus pitkäaikaistyöttömyyden ja syrjäytymisen ongelmaan? S. 192–213. Teoksessa: Heikkilä, M. & Kautto, M. (toim.): Suomalaisten hyvinvointi 2002. Helsinki: Stakes, 2002
- KOSONEN, PEKKA: Pohjoismaiset mallit murroksessa. Tampere: Vastapaino, 1998
- KOSONEN, PEKKA: Economic and Social Policy Development in Finland in the 1990s. Plenaariesitelmä, XI pohjoismaisilla sosiaalipolitiikan päivillä Hana-saarella 22.–24. elokuuta 2002
- KOSUNEN, VIRPI: Lama ja sosiaaliturvan muutokset 1990-luvulla. S. 45–101. Teoksessa: Heikkilä, M. & Uusitalo, H. (toim.): Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa. Raportteja 208. Helsinki: Stakes, 1997
- KVIST, JON: Welfare Reform in the Nordic Countries in the 1990s: Using Fuzzy Set Theory to Assess Conformity to Ideal Types. *Journal of European Social Policy* 9 (1999): 3, 231–252
- KVIST, JON: Scandinavian Activation Strategies in the 1990s: Recasting Social Citizenship and the Scandinavian Welfare Model. *Révue Française des Affaires Sociales* 2003: 4, 223–251
- LAINEN, VELI & UUSITALO, ROOPE: Kannustinloukku-uudistuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan. VATT-tutkimuksia 74. Helsinki: VATT, 2001
- LEHTONEN, HEIKKI: Voiko suomalainen hyvinvointivaltiomalli muuttua? *Sosiologia* 37 (2000): 2, 130–141
- LEHTONEN, HEIKKI & AHO, SIMO & PELTOLA, JARMO & RENVALL, MIKA: Did the Crisis Change the Welfare State in Finland? In: Kalela, Jorma & Klander, Jaakko & Kivikuru, Ullamaija & Loikkanen, Heikki A. & Simpura, Jussi (eds.): Down from the Heavens, up from the Ashes. VATT 27: 6. Helsinki 2001
- OECD JOBS STUDY. Unemployment in the OECD Area 1950–1995. Paris: OECD, 1994
- PARPO, ANTTI: Tulonsiirtojärjestelmän synnyttämät tuloloukut. Raportteja 262. Helsinki: Stakes, 2001
- PIERSON, PAUL: Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment. Cambridge: Cambridge University Press, 1994
- PIERSON, PAUL: The New Politics of the Welfare State. *World Politics* 48 (1996): 2, 143–179
- PIERSON, PAUL (ed.): The New Politics of the Welfare State. Oxford: Oxford University Press, 2001
- SAARENHEIMO, TUOMAS: Taloustieteilijän kommenttipuheenvuoro Stakesin ja Suomen Pankin järjestämässä kutsuseminaarissa ”Pitkittynyt työttömyys talous- ja sosiaalipolitiikan haasteena”, Helsinki 16.6.2003
- SAARI, JUHO: Reformismi. Sosiaalipolitiikan perusteet 2000-luvun alussa Helsinki: Gaudeamus, 2001
- SKOG, HARRI & RÄISÄNEN, HEIKKI: Toimivampiin työmarkkinoihin. Työministeriön julkaisuja 1997. Helsinki: Työministeriö, 1997
- VANDENBROUCKE, FRANK: The Active Welfare State: A European Ambition. Den Yul Lecture in Amsterdam, December 13, 1999
- VANDENBROUCKE, FRANK: The Active Welfare State: a social-democratic ambition for Europe. *The Policy Network Journal*, March 2001: 1
- VANDENBROUCKE, FRANK: Foreword in Esping-Ander- sen: Why We Need a New Welfare State? Oxford University Press, 2002
- VANDENBROUCKE, FRANK: Promoting Active Welfare States in the European Union. Lecture at the ”Symposium on Promoting Active Welfare States: A Transatlantic Dialogue”, University of Wisconsin, Madison, 30 October 2003
- YHTEISPALVELUKOKEILUN VÄLIRAPORTTI. Yhteinen palvelu kehittyä – kehittykö yhteinen johtaminen? Työhallinnon julkaisuja 331. Helsinki: Työministeriö: 2003.

ENGLISH SUMMARY

Mikko Kautto: From social security to work: the reform of the Finnish welfare state (Sosiaaliturvalta työhön: suomalaisen hyvinvointivaltion reformi)

Talk about reforming the Finnish welfare state is more than just empty rhetoric. The redefinition of the policy goals and objectives of the welfare state and the launch of the reform have required political unanimity, which has been made possible above all by economic problems and the rapid growth of unemployment. In the wake of social security cutbacks, a more sweeping reform of the social welfare state has got under way: the overriding tendency in this reform has been to reduce the generosity of social security and to reduce people's dependence on the welfare state.

The article describes the anatomy of the reform that is aimed at accomplishing a shift from social security to work. In Finland there has been firm opposition to any plans of reducing the cost of labour as an avenue to getting the unemployed back to work; instead the policy of choice has been to concentrate on increasing the availability of work. This choice has implied activities in three mutually supportive areas: Finnish reform policy has involved the re-adjustment of incentives, support for activation and the realignment of services. These, with the benefit of hindsight, can be regarded as the most visible basic elements of the reform.

The article discusses the question as to whether these trends in development warrant the conclusion that Finland has distanced or indeed dissociated itself from the

Nordic welfare state model. Depending on the perspective taken, the anatomy presented in the article of the welfare state reform warrants any conclusion between a zero hypothesis (no changes) and a radical interpretation (system change). The author's interpretation is that the reform involves both Nordic features (cf. path dependence) as well as new characteristics that are alien to the traditional Nordic model.

The Finnish efforts to reform the Nordic model are not without precedent: witness the Anglo-American debates on welfare reform and the "European social model". In the EU's social policy documents the goal of

an "active welfare state" has achieved quite considerable weight. This article describes the essence of an active welfare state. It is suggested that the changes carried out in Finland have more in common with the European social model than with Anglo-American welfare reform thinking.

KEY WORDS

Active welfare state, social security, unemployment, reform policy, Finland