



Toimeentulotuen saajien sanktiointi eurooppalaisessa vertailussa

REETTA PENTTILÄ & HEIKKI HIILAMO

Toimeentulotukeen rinnastettavilla viimesijaisilla vähimmäisturvaetuuksilla on tärkeä rooli köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisyssä. Samalla aktiivintipolitiikka on vahvemmin liitetty osaksi toimeentulotukea; aktiivinen työmarkkinapolitiikka näkyy toimeentulotuen lainsäädännössä lisääntyneinä velvollisuuksina ja mahdollisuutena alentaa tai kokonaan lakkauttaa etuus koko Euroopassa. Artikkelissa vertaillaan Suomen toimeentulotuen sanktiointia 19 muun Euroopan maan tilanteeseen vuonna 2015.

.....
English summary at the end of the article

Johdanto

Lähes kaikki OECD-maat maksavat työkäisille kansalaisilleen jonkinlaista viimesijaista vähimmäisturvaetuutta, joka turvaa kohtuullisen toimeentulon, mikäli muut etuudet (esimerkiksi työttömyysturva) eivät siihen riitä (Van Vlietin & Wangin 2014; Immervoll 2009). Vaikka yleisesti vähimmäisturvan tavoitteena on köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisy, on siihen yhä useammin liitetty myös työttömien aktivointiin liittyviä sanktioita. Aktiivintidiskurssi on yleistynyt Euroopassa jo 1990-luvulta lähtien. (Ks. esim. Kuivalainen 2004; Eleveld 2014; Pascual 2007; Lødemel & Trickey 2001.) Diskurssissa korostuu työllistymisen edistäminen ja sosiaaliturvariippuvuuden vähentäminen sekä työn syrjäytymistä ehkäisevä vaikutus. Ne, jotka pystyvät töihin, halutaan työllistää nopeasti, ja etuuksia tarjotaan vain muille.

Kyse ei ole vain puhetapojen muutoksesta. Eurooppalaisessa aktiivintipolitiikassa on havaittavissa kontrollin lisääntyminen ei vain diskurssissa vaan myös konkreettisissa politiikkatoimissa. Aktiivointi näkyy konkreettisesti lainsäädännössä kasvaneina työmarkkinapolitiikkaan liittyvinä vaatimuksina ja laajentuneina mahdollisuuksina alentaa tai jopa kokonaan lakkauttaa toimeentulotuki velvoitteiden täyttämättä jättämisen vuok-

si. (Nelson 2013; ks. myös Kuivalainen 2013, 22; 2004; Saikku 2015, 34; Van Vliet & Wang 2014; Pascual 2007, 285–291.) Toimeentulotuen määrää voidaan alentaa tai tuki voidaan evätä, mikäli tuensaaja on kieltäytynyt tai muutoin jättänyt aktiiviseen työmarkkinapolitiikkaan liittyvät velvoitteensa täyttämättä (Immervoll 2009). Vähimmäisturvaetuuksia saavien työkykyisten voidaan myös olettaa tekevän yhdyskuntatyötä vastineeksi sosiaaliturvan saamisesta (esim. Kettunen 2011).

Aktiivoinnin työkaluina voidaan käyttää joko negatiivisia sanktioita (keppi) tai positiivisia kannusteita (porkkana). ”Keppipolitiikan” tavoitteena voidaan pitää tuensaajien kannustamista työn, koulutuksen tai vastaavien toimenpiteiden piiriin taloudellisten pakotteiden uhalla. ”Porkkanapolitiikassa” tuensaajia puolestaan voidaan esimerkiksi rahallisten kannusteiden avulla ohjata osallistumaan koulutukseen, työmarkkinaohjelmiin tai vastaanottamaan työtä. (Kuivalainen 2013, 21–22.) Tässä artikkelissa keskitytään ”keppipolitiikkaan” eli toimeentulotuen saajien sanktiointimahdollisuuksiin lainsäädännössä. Sanktioiden määrää ja laatua (kovuutta) voidaan mitata muun muassa tarkastelemalla työmarkkinapolitiikkaan liittyvien velvoitteiden määrää, etuuksien alentamisen mahdollisuuksia (0–100 prosenttia), mahdollisesti lieventäviä tekijöitä ja sanktioinnin kohteena olevien etuuselementtien lukumäärää.

Vähimmäisturva (*minimum income benefit*) toimii eräänlaisena ”kattokäsitteenä”, joka voi varsinaisen toimeentulotuen lisäksi sisältää erilaisia kohdennettuja etuuksia. Toimeentulotuesta (*social assistance*) puhuttaessa tarkoitetaan yleensä sellaista vähimmäisturvaetuutta, joka ei ole kohdennettu tietyille väestöryhmille. Suomen toimeentulotukea vastaava tarveharkintainen etuus on useimmissa maissa tarkoitettu niille, jotka eivät ole oikeutettuja työttömyysvakuutukseen tai työttömyysturvaan, tai mikäli ensisijaiset etuudet eivät riitä kattamaan välttämättömiä elinkustannuksia (Immervoll 2009, 5–9; Saikku 2015, 33; Holmdahl 2014, 10). Artikkelissa käytetään eri maiden järjestelmistä yksinkertaisuuden vuoksi nimitystä toimeentulotuki (ks. esim. Saikku 2015), sillä aineisto ja analyysi keskittyvät nimenomaan toimeentulotukea vastaaviin vähimmäisturvaetuuksiin.

Toimeentulotuella on tärkeä rooli köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisyssä (esim. Kuivalainen & Sallila 2013, 59), mutta sen taso ei useimmissa maissa kuitenkaan ole riittävä köyhyyden ehkäisemiseksi (Nelson 2010, 376). Toimeentulotuki ei riitä suurimmassa osassa länsimaita nostamaan henkilöä tai kotitaloutta yli 60 prosentin köyhyysrajan. Toimeentulotuen köyhyyttä ehkäisevä vaikutus on heikentynyt ja tuensaajien tuloköyhyys on yli kolmikertaistunut viimeisen 20 vuoden aikana. (Nelson 2010, 372–374; Nelson 2013, 391; Kuivalainen & Sallila 2013, 63–65; ks. myös THL 2015.) Samaan aikaan toimeentulotuen korvaavuusaste (*replacement rate*) on laskeutunut elintason noustessa toimeentulotuen tasoa nopeammin (Van Vliet & Wang 2014).

Suomen toimeentulotuen saajien sanktiointia arvioitaessa on tärkeää huomata, että toimeentulotuella on vahva perustuslaillinen pohja. Toimeentulotuen maksatus siirtyi osittain Kelalle vuoden 2017 alussa. Nykyisin Kelan etuuskäsittelijät tekevät päätöksiä perustoimeentulotuen saajien sanktioista. Suomessa on keskusteltu myös osallistavasta sosiaaliturvasta (esim. STM 2015), joka laajentaisi pitkään työttöminä olleiden veloitteita ja voisi johtaa sanktioiden laajempaan käyttöön (Hiilamo 2014). Julkisessa keskustelussa Suomen aktiivintipolitiikka ja tuensaajien sanktiointi näyttävät jossain määrin ankarana (vrt. Kananen 2012).

Tämän artikkelin tavoitteena on verrata Suomen toimeentulotuen lainsäädännöllisiä sanktioita 19 muun Euroopan maan lainsäädännön vähimmäisturvan sanktiointimahdollisuuksiin Amparo Serrano Pascualin (2007) regimijaottelun avulla.

Hypoteesinamme toimii seuraava oletus: Suomessa toimeentulotuen saajien sanktiointiin liittyvä lainsäädäntö on Euroopan mittakaavassa lievimmästä päästä ja yhdenmukainen muiden Pohjoismaiden kanssa. Toisena hypoteesina toimii oletus Pohjoismaista ylipäätään lievempinä sanktioiden käyttäjinä, jotka erottuvat tarkasteltavan aiheen osalta erillisenä ryhmänä verrattuna muihin Euroopan maihin. Gøsta Esping-Andersenin (1990) alkuperäisen regimimallin ja sen myöhempien täydennysten ja muunnosten keskeinen havainto on pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin kattava ja korkeatasoinen ansioturva. Vähimmäisturvalla on vastaavasti pienempi rooli pohjoismaissa. Näin ollen voimme olettaa, ettei Pohjoismaissa olisi suhteessa muihin hyvinvointivaltiomalleihin keskitytty vähimmäisturvaan ja sen sanktiointiin siinä määrin kuin muiden regimien maissa.

Viitekehysten regimijaottelut

Suurella osalla aikaisempaa vertailevaa hyvinvointivaltiotutkimusta jonkinlaisena viitekehysten tai lähtökohtana toimii Esping-Andersenin (1990) teoria hyvinvointivaltioregimeistä (ks. esim. Evelyd 2014). Teorian rinnalle on sittemmin kehitetty useita vastaavia hyvinvointivaltioiden typologioita (ks. esim. Bonoli 1997; Bamba 2007; vrt. myös Esping-Andersen 1999), joissa regimien tyypit ja eri maiden sijoittuminen regimeihin vaihtelee hieman. Hyvinvointivaltioregimejä ei ole alun perin kehitetty aktiivintipolitiikan vertailuun. Osa tutkijoista onkin sitä mieltä, etteivät perinteiset hyvinvointivaltiotypologiat sovellu tutkimukseen aktiivintipolitiikasta (ks. esim. Lødemel & Trickey 2001). Toimeentulotuki on aina julkisen sektorin tuottama etuus, jolloin jaottelussa ei voida käyttää samoja kriteereitä vastuun jakautumisesta julkisen sektorin, markkinoiden ja yksilöiden välillä. Sarah Marchalin ja Natascha Van Mechelenin (2013, 34) mukaan yhteys Esping-Andersenin hyvinvointivaltiojaottelun ja vähimmäisturvan eroavaisuuksien välillä on heikko.

Pascual (2007) on kehittänyt aktiivintipolitiikan liittyvän teoreettisen viiden regimien jaottelun vertaamalla institutionaalisia järjestelmiä ja hallinnon rakenteita. Ensimmäisessä, taloudellisen ponnahduslaidan regimissä (*Economic Springboard Regime*) ihminen nähdään passiivisena ja yksilön tilanteen oletetaan johtuvat siitä, ettei hän halua

tehdä töitä. Tällä oikeutetaan osaltaan työttömiin ja etuuden saajiin kohdennetut tiukemmat sanktiot. Aktivointitoimien pääasiallinen tavoite on muuttaa asenteita ja interventiot on kohdennettu moraalisiin tekijöihin. Sopimuksenvaraisessa regiimissä (*Civic Contractualism Regime*) oletuksena on sen sijaan etuuden saajan epäonnistuminen yrityksissään työllistyä syytä tai toisesta. Tällöin aktivoinnin tarkoituksena on auttaa ihmistä ottamaan vastuuta omasta elämästään ja tarjota resursseja esimerkiksi uraohjauksen tai työelämätaitojen harjoittelun avulla. Kuitenkin velvollisuus työn tekemiseen ja yksilön oma vastuu näyttävät voimakkaina – tosin sillä erotuksella edelliseen regiimiin, että yhteiskunta tarjoaa myös laajat sosiaaliset oikeudet. (Pascual 2007, 294–305.)

Kolmannessa, autonomisten kansalaisten regiimissä (*Autonomous Citizens Regime*) puolestaan yhdistyvät oikeuksien ja velvollisuuksien tasapaino sekä yksilöiden ja yhteiskunnan tarpeiden yhteensovittaminen. Vastuu yhteiskunnan heikompisaisista ja työttömien aktivoinnista jakautuu sekä kollektiivisesti että yksilöllisesti, sillä laajalla julkisella sektorilla on kansalaisten kannatus. Neljäs, sirpaleisen säännöstelyn regiimi (*Fragmented Provision Regime*) puolestaan kuvaa osaa Etelä-Euroopan maista, joissa tuen saajiin kohdistettuja vaatimuksia on vähän, koska yhteiskunnalla ei ole laajoja palveluita tai etuuksia tarjottavana. Viidennessä ja viimeisessä, minimalistisen puuttumisen regiimissä (*Minimalist Disciplinary Regime*) julkisen sektorin rooli yhteiskunnassa on pieni. Työttömyyden katsotaan kuitenkin johtuvan ihmisestä itsestään, jonka vuoksi käsitykset etuuksien saajista ovat usein kielteisiä. Interventioita tehdään vähän, koska tarjottavat etuudet ja palvelut ovat rajallisia. Pascualen tutkimuksessa on huomioitava, että analyysissä on tarkasteltu laajemmin aktivointipolitiikkaa, muun muassa työttömyysturva-etuuksissa eikä vain toimeentulotuessa. (Pascual 2007, 275–316.)

Toimeentulotuen saajien sanktiointi Euroopassa

Toimeentulotuen sanktiointi on aktiivisen työmarkkinapolitiikan, yksilöllisen palvelumuotoilun ja markkinoistettujen työvoimapalveluiden ohella yksi keinoista, joilla hyvinvointivaltiot ovat pyrkineet luomaan uusia keinoja vaikeasti työllistyvien pääsemiseksi mukaan työmarkkinoille (Lødemel

& Moreira 2014). Anja Eleveld (2014) vertaa tutkimuksessaan toimeentulotuen saajien sanktiointia Isossa-Britanniassa, Saksassa ja Alankomaissa. Kaikki kolme maata ovat tehostaneet aktivointipolitiikkaansa vuosina 1990–2005. Isossa-Britanniassa kehitettiin New Deal vuonna 1998, Saksassa niin kutsutut Hartz-reformit vuosina 2003–2005 ja Alankomaissa vastaava lakipaketti WWB vuonna 2004. Kaikissa kolmessa maassa voidaan 18 vuotta täyttänyt velvoittaa töihin, esimerkiksi yhden euron töihin (palkka 1–2 euroa tunnilta). Henkilö voidaan myös velvoittaa osallistumaan toimintaan, joka on osoitettu hänelle ja joka on yhteiskuntaa tai yhteisöä hyödyttävää (osallistava sosiaaliturva). (Eleveld 2014.)

Isossa-Britanniassa, Saksassa ja Alankomaissa ”pakkotyön” maksimipituuksia on kasvatettu. Isossa-Britanniassa on useita erilaisia aktivointiohjelmiä, muun muassa huhtikuussa 2011 alkanut ”Work Programme”, jonka tavoitteena on pitkäaikaistyöttömyyden ehkäiseminen työelämäaitoja harjoittelemalla. (Eleveld 2014; ks. myös Saikku 2015, 34–36; Lødemel & Trickey 2001; Bieback 2009.) Alankomaissa otettiin vuonna 2012 käyttöön yhdyskuntatyö toimeentulotuen saajille, mikäli he eivät kykene työllistymään työkykyisyydestä huolimatta (vrt. *non-deserving poor*). Yhdyskuntatyön perusteena on, että heidän tulisi tehdä jotakin yhteiskunnan tai yhteisön hyväksi vastineeksi toimeentulotuen saamisesta. (Eleveld 2014; ks. myös Saikku 2015, 35–36.) Ison-Britannian, Saksan ja Alankomaiden kansallisissa politiikoissa on havaittavissa muutos: aktivointitoimilla ja ”pakkotyöllä” ei välttämättä enää tavoitella työllistymistä palkkatöihin vaan kyse on eräänlaisesta vastavuoroisuudesta (Eleveld 2014; ks. myös Bieback 2009).

Samantyyppisiä velvoitteita löytyy myös muista Euroopan maista (ks. esim. Holmdahl 2014, 10–12; Saikku 2015, 34–36; Kuivalainen 2004). Esimerkiksi Ruotsissa työnomaisena aktivointitoimenpiteenä voidaan tarjota työ- ja kehittämistakuun työllistämisvaihetta tai hyvinvointi- ja resurssityötä (Saikku 2015, 35–36). Suomessa ei ole vastavuoroisuuteen perustuvia aktivointitoimia. Suomessa toimeentulotuen hakija on velvoitettu ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi työvoimatoimistoon, ellei hän jo ole työssä, opiskele tai muun hyväksytyyn syyn vuoksi ole esteellinen vastaanottamaan työtä (TTTL 1412/1997, 2 a §). Työkykyisillä ja työikäisillä on lisäksi velvollisuus osallistua työllisyysuunnitelman mukai-

seen toimintaan. TE-toimistojen tarjoamien työlistymisen tukitoimien lisäksi kunnat tarjoavat osana sosiaalipalveluita kuntouttavaa työtoimintaa, joka on velvoittavaa, mutta tavoitteiltaan aktivoivaa ja kuntouttavaa eikä vastavuoroisuuteen perustuvaa.

Suomessa ainoa lainsäädännön mahdollistama sanktiointikeino toimeentulotuessa on perusosan alentaminen. Toimeentulotukilain (10 §) mukaan perusosaa voidaan alentaa enintään 20 prosenttia, mikäli toimeentulotuen tarve johtuu esimerkiksi henkilön perusteettomasta kieltäytymisestä tarjotusta työstä, julkisesta työvoimapalvelusta, aktiivintuunnitelman tekemisestä, kuntouttavasta työtoiminnasta, kotoutumista edistävästä palvelusta tai koulutuksesta. Perusosan alentaminen on mahdollista myös, mikäli henkilö on omalla laiminlyönnillään aiheuttanut toimeentulotuen tarpeensa. Perusosaa voidaan alentaa toistuvasta kieltäytymisestäkin enintään 40 prosenttia. Käytännössä toimeentulotuen perusosan alentamisia tehdään kuitenkin suhteellisen harvoin. THL:n kyselyssä 40 prosenttia vastaajista kertoi alentavansa tukea 20 prosentilla ”aina” tai ”usein”, kun alentaminen on mahdollista (Karjalainen & al. 2013). Vain kahdeksan prosenttia vastasi samalla tavalla, kun kysyttiin tuen alentamisesta 40 prosentilla.

Aineisto ja menetelmä

Institutionaalinen vertailu suoritetaan aineistolla, joka kuvaa toimeentulotuen saajien sanktiointia ja siihen liittyvää lainsäädäntöä 20 Euroopan maassa tammikuun 2015 tilanteessa. Artikkelissa selvitetään, miten aktiiviseen työmarkkinapolitiikkaan liittyvät velvoitteet näkyvät toimeentulotuen saajien sanktioinnissa. Maita vertaillaan eroavaisuuksien ja yhtäläisyyksien osalta muun muassa velvoitteiden määrien ja sanktioiden laajuuden sekä mahdollisten lieventävien tekijöiden osalta.

Amsterdamin yliopiston työ- ja sosiaaliturvaosaston tutkijatohtori Anja Eleveldin (2016) keräämä aineisto koostuu kunkin maan asiantuntijan lomakevastauksista liittyen kansalliseen tai alueelliseen lainsäädäntöön. Aineisto on kerätty osana laajempaa toimeentulotuen sanktiointiprojektia ja julkaistu sittemmin tietokannassa ”ALMP related sanctions in European social assistance regulations”. Tarve aineiston keräämiselle ja muiden toimeentulotuen kansainvälisten aineistojen (esim. niin ikään asiantuntijoiden vastauksiin pe-

rustuvan vuoden 2012 CSB-MIPI-aineiston) täydentäiseksi, syntyi Eleveldin aikaisemmista tutkimuksista (ks. esim. Eleveld 2014). Eleveld (2014) on tehnyt aiemmin muun muassa vertailevan tutkimuksen Alankomaiden, Ison-Britannian ja Saksan toimeentulotukijärjestelmistä. Käsillä olevan tutkimuksen analyysi on kuitenkin kirjoittajien tekemä, eikä tutkimusasetelma ole yhteydessä aineistosta sittemmin tehtyihin muihin tutkimuksiin, joissa näkökulma ja menetelmät ovat erilaisia (vrt. Eleveld 2016).

Tässä tutkimuksessa mukana ovat 18 Euroopan unionin maan (Alankomaat, Belgia [Antwerpen], Bulgaria, Irlanti, Iso-Britannia, Italia [Milano], Itävalta [Wien], Kroatia, Liettua, Luxemburg, Portugali, Puola, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovenia, Suomi ja Viro) lisäksi Schengen-maat Sveitsi [Zürich] ja Norja. Kyselylomake lähetettiin alun perin 31 Euroopan maahan. Tässä artikkelissa käytettävä aineisto ja sitä seurannut analyysi perustuu syksyyn 2015 mennessä saatuihin lomakevastauksiin. Lokakuuhun 2015 mennessä vastauksia ei ollut saatu Islannista, Tanskasta, Latviasista, Slovakiasta, Ranskasta eikä Espanjasta. Näitä maita ei ole otettu mukaan analyysiin. Lisäksi vastanneista maista Kreikka, Kypros, Unkari, Tšekki ja Malta karsiutuivat pois analyysin luottavuuden turvaamiseksi. Epäselvissä tilanteissa maan asiantuntijalta pyydettiin lisätietoja toisen vaiheen tarkentavilla kysymyksillä. Kaikkien maiden vastaukset jatkokysymyksiin eivät kuitenkaan olleet käytettävissä syksyllä 2015.

Toimeentulotuki on Euroopassa pääsääntöisesti säännelty kansallisella lainsäädännöllä. Toimeentulotuessa ja sen myöntämiskäytännöissä on kuitenkin alueellisia eroja maiden sisällä. Narascha Van Mechelen ja kumppanit (2011) ovat tutkimuksessaan ottaneet huomioon Italian ja Itävaltan osalta Milanon ja Wienin. Esimerkiksi Milanon toimeentulotuen taso on muuta Italiaa korkeampi ja hajonta alueiden välillä on hyvin suurta. Osa artikkelissa käytettävän aineiston maista kuvaa vain tiettyä maantieteellistä aluetta. Näissä tapauksissa alue on ilmoitettu erikseen. Vastajat ovat pääsääntöisesti olleet joko maansa lainopillisia tai sosiaalipoliittisia asiantuntijoita. Artikkelin kirjoittajat toimivat alun perin Suomen vastausten antajina.

Ensimmäisessä vaiheessa lomakevastaukset koodattiin numeeriseen muotoon (ks. esim. Marchal & van Mechelen 2013; Venn 2012; Hasselpflug 2005). Asiantuntijoiden vastaukset taulukoitiin

Taulukko 1. Toimeentulotukea saavien sanktioiden enimmäismäärät ja -kestot sekä lieventävät tekijät

	Kovin sanktio		1. Rike		2. Rike		3. Rike		Onko sanktiointipäätöstä mahdollista muuttaa?	Kuinka paljon harkinnanvara?	Onko lieventäviä tekijöitä?
	kk	%	kk	%	kk	%	kk	%			
MAA											
Alankomaat	3	100	1	100		100	3	100	kyllä	ei	kyllä
Belgia (Antwerpen)	3	100	1	100	3	100			ei	paljon	ei
Bulgaria	24	100	2/12	100	24	100			ei	ei	ei
Irlanti	2	100	1	50	2	100			kyllä	jonkin verran	kyllä
Iso-Britannia ¹	36	100	1/3	100	3/6	100	3/36	100	kyllä (ei)	jonkin verran	kyllä
Italia (Milano) ²	2	100	1/2	25/100	1/2	100	2	100	ei	jonkin verran	ei
Itävalta (Wien)		100		50		50		100	kyllä	paljon	ei
Kroatia	6	100	6	100					ei	ei	ei
Liettua	6	100	6	100	6	100	6	100	ei	ei	ei
Luxemburg	12	100	ei	ei			12	100	ei	jonkin verran	ei
Norja									kyllä	paljon	kyllä
Portugali	24	100	24	100					ei	ei	ei
Puola		100		100		100			kyllä	paljon	kyllä
Romania	3	100	3	100		100			kyllä	ei	ei
Ruotsi ³									kyllä	paljon	kyllä
Saksa	3	60	3	30	3	60			ei	jonkin verran	kyllä
Slovenia	6	100	6	100	6	100			ei	ei	ei
Suomi	2	40	2	20	2	20	2	40	kyllä	paljon	kyllä
Sveitsi (Zürich) ⁴	12	15	12	15	12	15			kyllä	jonkin verran	kyllä
Viro	3	100	1	100		100	3	100	ei	ei	ei

1 Iossa-Britanniassa sanktiot riippuvat tällä hetkellä etuudesta ja veloitteesta. Eri etuuksien ja veloitteiden osalta sanktioissa on suurta vaihtelua. Nämä sanktiot ovat ilmeisesti vain IBJSA -etuutta koskevia.

2 Italiassa eri sanktiot tulevat eri veloitteiden rikkomisesta.

3 Ruotsissa työntekijöillä on laaja harkintavalta, joten kaikki, paitsi ruokaan myönnettävä toimeentulotuki voidaan lakkauttaa tai alentaa. Periaatteessa sanktiointipäätös voidaan tehdä kuukaudeksi, koska toimeentulotukea haetaan kuukaudeksi kerrallaan, tosin tätä ei ole erikseen määritelty asiantuntijan vastauksissa.

4 Sveitsissä ei varsinaisesti ole aikarajaa toimeentulotuen sanktioille, ja lisäksi alentaminen voidaan tehdä vain, mikäli se katsotaan kohtuulliseksi.

teemoittain (toimeentulotuen ikärajat, aktiiviseen työmarkkinapolitiikkaan liittyvien veloitteiden määrä, sanktiot ja mahdolliset lieventävät tekijät sekä sanktioitavien komponenttien määrä).

Analysin toisessa vaiheessa maiden vastaukset pisteytettiin järjestelmän ”kovuuden” mukaan yhdeksällä eri indikaattorilla (vrt. Saikku 2015, 35;

Elefeld 2016; Fenger 2007, 18). Arvo ”1” kuvastaa toimeentulotuen sanktioiden kovuutta tällä indikaattorilla mitattuna ja arvo ”0” sanktion lievyyttä. Usean indikaattorin yhdistäminen mahdollistaa sanktioinnin kovuuden porrastamisen useaan luokkaan. Lopuksi arvot summattiin niin, että suurempi kokonaispistemäärä kertoo siten kovemmis-

ta sanktioista (ks. liitetaulukko 1, www.julkari.fi).

Ensimmäinen indikaattori [S] kuvaa aktiiviseen työmarkkinapolitiikkaan liittyvien sanktioitavien velvoitteiden määrää. Kovuuspisteen 1 ovat saaneet maat, joissa ainakin viittä kuudesta velvoitteesta voidaan sanktioida (ks. liitetaulukko 2, www.julkari.fi). Seuraavat kuusi indikaattoria ovat kumulatiivisia (ks. liitetaulukko 1). Indikaattoriin [I1] on koottu maat, joissa toimeentulotuen kokonaan lakkauttaminen tai 100 prosentin alentaminen voidaan tehdä jo ensimmäisestä rikkeestä yli kolmeksi kuukaudeksi (arvot 3–5 ensimmäisen vaiheen koodauksessa saavat arvon 1). Indikaattori [I2] kuvaa puolestaan maita, joissa toimeentulotuen täysi lakkauttaminen tai 100 prosentin alentaminen voi kestää millä tahansa kerralla vähintään vuoden, joissain tapauksissa jopa kaksi tai kolme vuotta.

Indikaattori [I3] jaottelee maat sen mukaan, onko toimeentulotuen lakkauttaminen tai 100 prosentin alentaminen ensimmäisestä rikkeestä mahdollista yli kuukaudeksi (käytännössä yleensä vähintään kolme kuukautta). Näin ollen maat, jotka ovat saaneet jo I1-indikaattorista arvon 1, saavat ”kovuuspisteen” myös seuraavista indikaattoreista ja heidän yhteenlaskettu pistemäärä, jonka on tarkoitus kuvastaa maan sanktiointijärjestelmän kovuutta, kasvaa.

Indikaattori [I4] kuvaa ylipäätään mahdollisuutta saada millä tahansa sanktiointikerralla päätös toimeentulotuen lakkauttamisesta tai 100 prosentin alentamisesta. Indikaattorissa [I5] mukana ovat myös ne maat, joissa 100 prosentin alennus saattaa olla mahdollinen määrittelemättömäksi ajanjaksoksi, kuten esimerkiksi Norjassa ja Ruotsissa, joissa työntekijällä on hyvin laaja harkintavalta ja erityistä harkintaa käyttäen lähes kaikki sanktioinnin muodot ovat mahdollisia. Indikaattorissa [I6] maat, joissa yli 50 prosentin sanktio ensimmäisestä rikkeestä on mahdollinen saavat arvon 1.

Varsinaisten sanktioiden kestoja ja suuruutta mittaavien indikaattorien lisäksi mukaan on otettu indikaattori H (*hardship clause*), joka kuvaa mahdollisten lieventävien tekijöiden olemassaoloa ja indikaattori R (*reparatory measures*), joka kuvaa mahdollisuutta peruuttaa tai muuttaa sanktiointipäätöstä. Molemmissa indikaattoreissa 0 kuvaa sitä, että tällaisia järjestelmää pehmentäviä tekijöitä on. Arvon 1 saaneissa maissa puolestaan ei ole mahdollista muuttaa sanktiointipäätöstä eikä käytössä ole muita sanktioiden todellista vaikutusta lieventäviä tekijöitä.

Analyysin aluksi tehtiin sekä k-means klusterianalyysi että hierarkkinen klusterianalyysi, mutta jälkimmäisen tulokset olivat relevantimpia, minkä vuoksi analyysin tulokset esitetään vain hierarkkisen klusterianalyysin osalta. Hierarkkinen klusterianalyysi aloitettiin etsimällä sopiva määrä klustereita. Koska kaikkia lomakkeiden tietoja ei voitu vastausten monimutkaisuuden vuoksi tiivistää numeeriseen muotoon, on aineiston laadullisia sisältöjä ja tarkennuksia avattu täydentämällä taulukoita järjestelmien tarkemmilla kuvauksilla.

Tulokset

Suurimmassa osassa maita kaikki aktiiviseen työmarkkinapolitiikkaan liittyvät velvoitteet ovat osa lainsäädäntöä ja niiden noudattamatta jättämisestä seuraa sanktioita (taulukko 1, liitetaulukko 2, ks. www.julkari.fi), kuten Suomessa. Muutaman maan asiantuntijat ovat lisäksi kuvanneet tarkemmin mahdollisuutta velvoittaa toimeentulotuen saajia jonkinlaiseen ”hyötytyöhön”, kuten esimerkiksi Kroatiassa ”työllistymisohjelmaan” vähintään 30 tuntia viikossa tai Liettuassa osallistuminen ”sosiaalisesti hyödylliseen ohjelmaan” työvoimatoimiston muun toiminnan lisäksi.

Suurimmassa osassa tarkasteltavia maita kovin mahdollinen sanktio on tuen 100-prosenttinen lakkauttaminen tai alentaminen. Saksassa, Suomessa ja Sveitsissä sanktiot eivät kuitenkaan mistään rikkeestä voi olla näin suuria. Saksassa korkein mahdollinen sanktio on 60, Suomessa 40 ja Sveitsissä 15 prosenttia. Suomen tapauksessa perusosan alentaminen 20 prosentilla on ilmoitettu sekä ensimmäisen että toisen rikkeen osalta ja 40 prosenttia vasta kolmannelle rikkeelle, sillä lain mukaan henkilön on ”toistuvasti” pitänyt kieltäytyä tai laiminlyödä velvoitteitaan, jotta suurempi alentamisprosentti on mahdollinen. Ruotsin ja Norjan osalta korkein mahdollinen sanktio on todennäköisesti alle 100 prosenttia, jotta toimeentulotuen saajan voidaan katsoa tulevan kohtuullisesti toimeen.

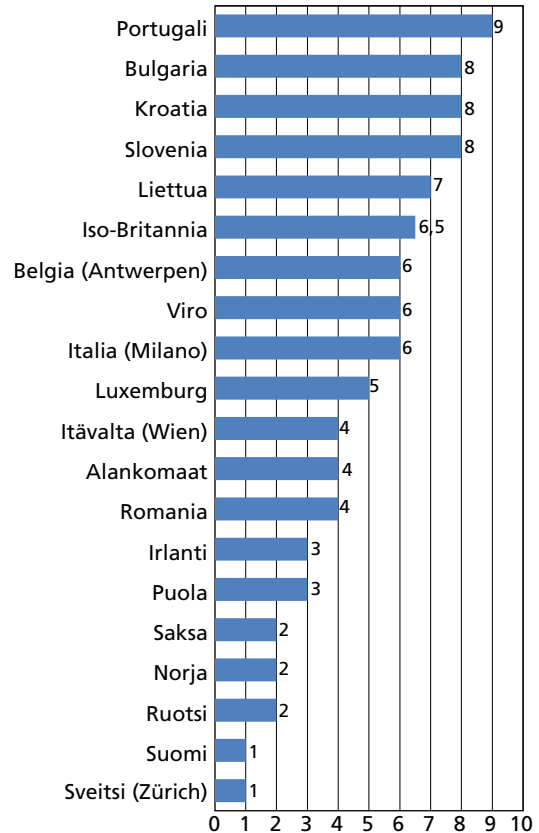
Aiemmissa tutkimuksissa on todettu, että Ruotsissa ja Norjassa kunnilla on suuret vapaudet täytäntöönpanossa. Ruotsissa kansallinen lainsäädäntö asettaa vain rajat toimeentulotuen suuruudelle. (Van Mechelen & al. 2011; ks. myös Saikku 2015; Marchal & Van Mechelen 2013, 2–7.) Tästä syystä Ruotsista ja Norjasta ei ole saatavilla tarkkoja määriä tai kestoja, koska molemmissa maissa

työntekijöillä on hyvin laaja harkintavalta. Näissä maissa sanktiot saattavat kestää vain kuukauden, mikäli tukea haetaan joka tapauksessa uudelleen kuukausittain. Ruotsissa toimeentulotuki voidaan lakkauttaa tai alentaa työntekijän laajan harkinnan mukaan jopa kokonaan, lukuun ottamatta välttämättömän ruuan osuutta. Norjassa ei itse asiassa ole varsinaista sanktiointijärjestelmää lainkaan, vaan maan käytäntö perustuu ”porkkanaan”. Perusosan taso on alhainen, mutta sen lisäksi on mahdollista saada aktivointilisä. (Ks. myös Immervoll 2009.)

Puolessa tarkasteltavista maista sanktiointipäätöstä on mahdollista muuttaa tietyissä tilanteissa. Nämä maat (Alankomaat, Irlanti, Itävalta, Norja, Puola, Romania, Ruotsi, Suomi, Sveitsi ja jossain määrin myös Iso-Britannia) ovat muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta niitä maita, joissa toimeentulotuen saajien sanktiot ovat muutenkin lievimmästä päästä. Paljon harkintavaltaa on Belgiassa, Itävallassa, Norjassa, Puolassa, Ruotsissa ja Suomessa. Muut maat, joissa harkintavaltaa ei ole, ovat pääsääntöisesti muutenkin kovien sanktioiden maita. Maissa, joissa sanktiot ovat kovia, on siis usein myös vähän mahdollisuuksia muuttaa päätöstä, käyttää harkintavaltaa tai saada muita tilannetta helpottavia etuuksia.

Sanktioitavien komponenttien määrissä lapsien kuluihin maksettava toimeentulotuen osa on selvästi muita komponentteja yleisemmin jätetty sanktioiden ulkopuolelle (liitetaulukko 3, www.julkari.fi). Vain Irlannissa lapsille maksettava lisäosa on sanktioinnin kohteena. Esimerkiksi Sveitsissä, Sloveniassa, Puolassa, Italiassa (Milano) ja Belgiassa (Antwerpen) lapsien kuluihin ei makseta erillistä lisäosaa, joten näissä maissa kulut tulevat todennäköisesti epäsuorasti sanktioduiksi perusosan yhteydessä. Seuraavaksi vähiten sanktioidaan vuokratuloihin maksettavaa toimeentulotuen osaa. Puolet maista on ilmoittanut, että vuokratuloja korvataan erillisestä komponentista, mutta sitä ei sanktiodessa oteta huomioon. Ylipäätään on kuitenkin huomioitava, että vain muutamissa tapauksissa olemassa olevaa toimeentulotuen osaa sanktioidaan suorasti. Muissa maissa kyse on lähinnä epäsuorista vaikutuksista, koska kyseistä komponenttia ei ole lainkaan.

Maiden saamat kovuspisteet kertovat, että Portugalin toimeentulotuen saajiin kohdistuvaa sanktiointijärjestelmää voidaan kokonaisuudessaan pitää kaikkein kovimpana (kuvio 1, liitetaulukko 1, ks. www.julkari.fi). Tämän jälkeen ko-

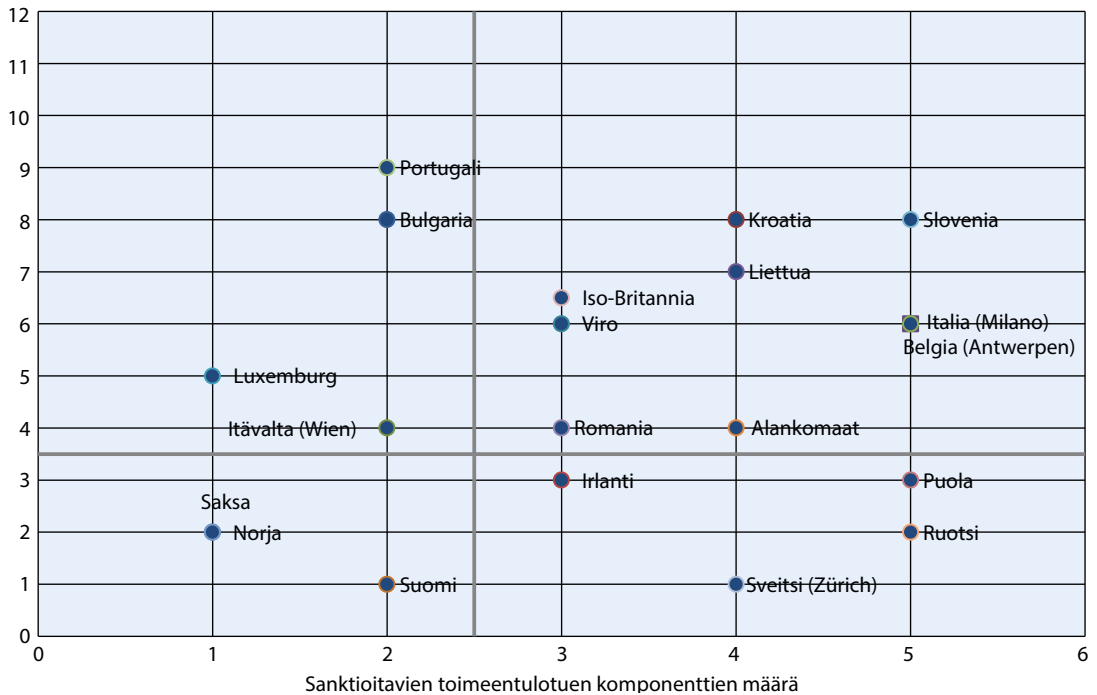


Kuvio 1. Maiden saamat indikaattorien summat suurimmasta pienimpään.

vimmat sanktiot ja niiden seuraukset ovat Bulgariassa, Kroatiassa ja Sloveniassa. Sanktioiden kokonaisvaikutukset ovat tulosten mukaan lievimmät Sveitsissä (Zurich) ja Suomessa. Nämä maat ovat saaneet vain yhden pisteen kokonaisvertailussa. Verrattain lievät sanktiot ovat myös Ruotsissa, Norjassa ja Saksassa, jotka ovat kaikki saaneet kaksi pistettä. Muut maat sijoittuvat sanktioiden kovuudessa näiden kahden ääripään välille, joskin maiden välinen vaihtelu on suurta.

Analyysin seuraavassa vaiheessa indikaattorien yhteenlasketut arvot on sijoitettu y-akselille ja sanktioitavien komponenttien määrä x-akselille (kuvio 2). Arvo 1 x-akselilla kuvaa sitä, että maassa sanktioidaan vain yhtä komponenttia, useimmiten Suomen perusosaa vastaavaa toimeentulotukea. Muita mahdollisia osia ovat vanhemmuuden, lasten, vuokran ja lämmityksen kustannuksiin myönnettävät lisäosat. Näin ollen esimerkiksi Suomen saama arvo 2 kertoo, että toimeentulotuen sanktiointi kohdistuu perusosan lisäksi yhteen lisäosaan, joka on Suomen tapauksessa yksinhuoltajille maksettava 10 prosentin korotus.

Toimeentulotuen sanktioiden
kovuus / vaikutukset



Kuvio 2. Aktiiviseen työmarkkinapolitiikkaan liittyvien toimeentulotuen saajien sanktioiden kovuus.

Kuvaajan tulosten mukaan Pohjoismaat erottuvat muista maista jossain määrin, sillä sekä Suomi, Ruotsi että Norja sijoittuvat pystyakselilla taulukon alaosaan. Ruotsi sijoittuu vaaka-akselilla oikealle. Tämän voidaan katsoa johtuvan lähinnä laajasta harkintavallasta, jonka vuoksi kaikkia toimeentulotuen komponentteja voidaan sanktioida erityistä harkintaa käyttäen. Pohjoismaiden lisäksi kuvaajan alaosaan sijoittuu vasemmalle myös Saksa. Siellä sekä sanktioiden suuruus ja kesto että sanktioitavien komponenttien lukumäärä ovat Euroopan matalimpia. Niin ikään matalat sanktiot ovat Sveitsissä, jossa kuitenkin sanktiot vaikuttavat Suomea ja Norjaa laajempaan osaan toimeentulotuen kokonaismäärästä.

Puolassa ja Irlannissa sanktioiden kestot ja määrät ovat verrattain matalia, mutta sanktiot koskevat laajempaa osaa toimeentulotukea. Tulosta selittää ainakin Puolan osalta järjestelmän alikehittyneisyys. Toinen syy Puolan sijoittumiseen lähes Pohjoismaiden tasolle on siinä, ettei Puolan asiantuntija ollut ilmoittanut sanktiolle kestoa, minkä vuoksi Puola on indikaattoreilla saanut hyvin vähän pisteitä. Aiemmissa tutkimuksissa on todettu, että osassa maita ei ole lainsäädäntöön kirjattuja tarkkoja aikarajoja sanktioille (esim. Marchal & Van Mechelen 2013,

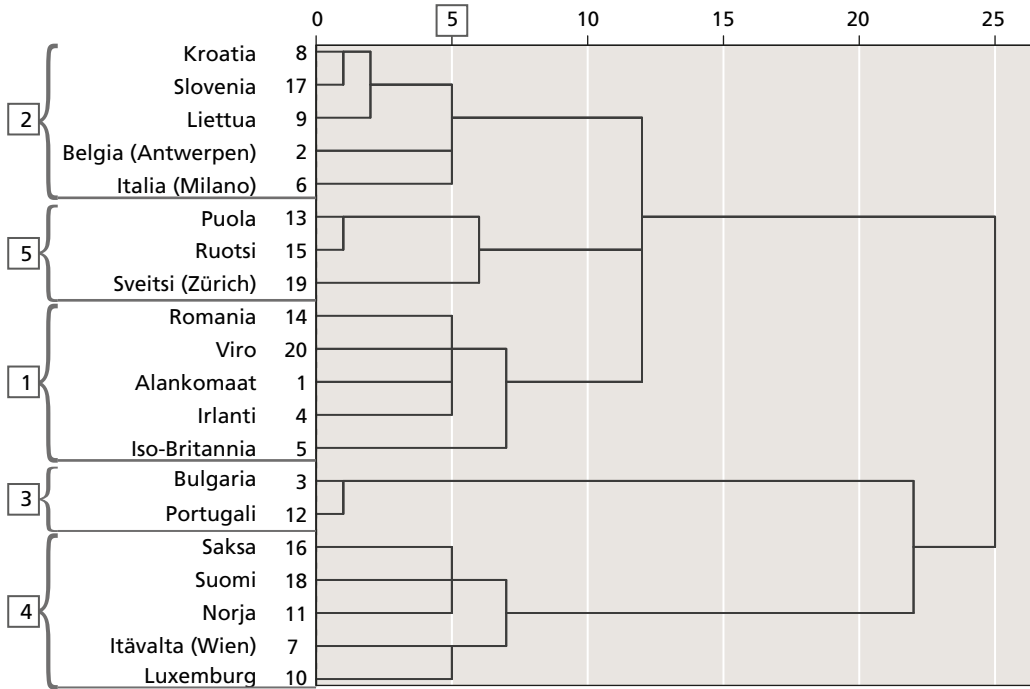
17–19), mikä osaltaan selittää tuloksia.

Selvästi omaksi ryhmäkseen erottuvat Portugali ja Bulgaria. Näissä kahdessa maassa sanktiot ovat prosentuaalisesti kaikkein kovimmat ja kestävät pisimpään. Sanktiot voivat kuitenkin kohdistua perusosan lisäksi vain yhteen tuen lisäosaan. Maiden eri komponenttien suuruudesta ei ole kuitenkaan tarkempaa tietoa saatavilla, joten kovin jyrkkiä johtopäätöksiä on vaikea vetää siitä, kuinka suuri osa henkilön käytettävissä olevista tuloista todellisuudessa leikkaantuu pois sanktioiden myötä. (Vrt. esim. Eleveld 2014.)

Sanktiointiregiimit

Artikkelissa oltiin kiinnostuneita siitä, onko maita mahdollista ryhmitellä sanktiointiregiimeihin tiettyjen säännönmukaisuuksien perusteella. Hierarkiseen klusterianalyysin perustuva viiden klusterin dendrogrammi löytää eniten yhtäläisyyksiä Slovenian ja Kroatian väliltä (2), Puolan ja Ruotsin väliltä (5) sekä Bulgarian ja Portugalin väliltä (3) (kuvio 3). Myös Kroatia, Slovenia ja Liettua ovat analyysin perusteella hyvin samankaltaisia.

Klusteroinnin perusteella voidaan siis hahmot-



Kuvio 3. Viiden klusterin dendrogrammi.

taa viisi erilaista sanktiointiregimiä, jotka muistuttavat jossain määrin Pascualin (2007) kuvausta. Kohtuullisten mutta laajojen sanktioiden regimiin kuuluvat Alankomaat, Irlanti, Iso-Britannia, Romania ja Viro. Näissä maissa sanktioitavia aktiiviseen työmarkkinapolitiikkaan liittyviä velvoitteita on paljon ja sanktiot voivat olla täysimääräisiä, mutta verrattain lyhytkestoisia (tyypillisesti 3 kk, poikkeuksena Iso-Britannia, jossa kolmannelta kieltäytymisestä koko toimeentulotuen voi menettää jopa kolmeksi vuodeksi). Sanktiot koskevat useampaa toimeentulotuen osaa, useimmiten kolmea komponenttia tai jopa neljää. Sanktiointipäätöstä on useimmiten mahdollista muuttaa ja useimmiten tarjolla on myös sanktioiden vaikutusta lieventäviä tekijöitä tai etuuksia. Työntekijöille on kuitenkin jätetty vain vähän, jos lainkaan harkintavaltaa sanktioita koskevan lainsäädännön toimeenpanossa.

Laajojen ja suhteellisen kovien sanktioiden regimiin kuuluvat Belgia (Antwerpen), Italia (Milano), Kroatia, Liettua ja Slovenia. Näissä maissa sanktioitavia velvoitteita on vaihtelevasti, mutta määrä on pääsääntöisesti (enimmillään) 100 prosenttia ja kesto tyypillisesti puoli vuotta. Sanktiot myös koskevat pääsääntöisesti kaikkia toimeentulotuen komponentteja. Mahdollisuutta muut-

taa sanktiointipäätöstä ei ole, kuten ei ole myöskään lieventäviä tekijöitä tai etuuksia sanktiointipäätöksen saaneille.

Kovien sanktioiden regimiin kuuluvat Bulgaria ja Portugali, joissa sanktiot ovat hyvin pitkäkestoisia. Bulgariassa toimeentulotuen saajaa voidaan sanktioida ensimmäisestä rikkeestä vuodeksi kerrallaan ja toisesta rikkeestä koko etuuden voi menettää jopa kahdeksi vuodeksi. Portugalissa puolestaan jo ensimmäinen kieltäytyminen johtaa yleensä koko toimeentulotuen menettämiseen kahdeksi vuodeksi. Kuitenkin vain kaksi toimeentulotuen komponenttia, eli yksi perusosan lisäksi, on sanktioinnin kohteena. Työntekijöille ei ole jätetty asiassa lainkaan harkintavaltaa. Sanktiointipäätöksiä ei ole mahdollista muuttaa, eikä päätöksen saaneille ole tarjolla lieventäviä tekijöitä tai etuuksia.

Osittaisten sanktioiden regimiin kuuluvat Suomen lisäksi Itävalta (Wien), Luxemburg, Saksa ja Norja. Näissä maissa toimeentulotuen saajaa velvoittavia aktiiviseen työmarkkinapolitiikkaan liittyviä toimenpiteitä on paljon. Sanktiot ovat pääsääntöisesti enimmilläänkin vain osittaisia ja kestävät suhteellisen lyhyen aikaa tai sanktioiden kesto tai määrä ei ole tarkemmin säännelty, koska työntekijällä on jonkin verran tai paljon harkinta-

valtaa sanktioiden kohtuullisuudesta päätettäessä.

Laajan harkintavallan regiimiin kuuluvat Ruotsi, Sveitsi (Zurich) ja Puola, joissa aktiiviseen työmarkkinapolitiikkaan liittyviä sanktioitavia velvoitteita on paljon, mutta sanktioiden enimmäiskesto tai -määrää ei ole tarkasti säädelty. Työntekijöillä on laaja harkintavaltaa päätettäessä sanktioiden kohtuullisuudesta, joten sanktiot ovat harvoin 100 prosenttisia. Kuitenkin lähes kaikkia toimeentulotuen komponentteja voidaan sanktioida, mikäli tämä katsotaan kohtuulliseksi.

Suomi kuuluu analyysin perusteella siis osittaiten sanktioiden regiimiin. Pascualin (2007) aktiivintiregiimeistä se vastaa lähinnä autonomisten kansalaisten regiimiä, missä yhdistyvät oikeuksien ja velvollisuuksien tasapaino sekä yksilöiden ja yhteiskunnan tarpeiden yhteensovittaminen. Sanktioitavien vastuuta aktiivisuudesta ei jätetä yksinomaan yksilölle, vaan yhteiskunta kantaa siitä osansa tarjoamalla runsaasti erilaisia aktiivintitoimia. Ankaraa sanktiointia vältetään. Maiden sijoittumisessa eri regiimeihin huomattavaa on erityisesti se, etteivät regiimit ole sidoksissa maantieteelliseen sijaintiin tai hyvinvointivaltioregiimeihin (vrt. esim. Esping-Andersen 1990).

Keskustelu ja johtopäätökset

Aineistosta saatujen tulosten valossa voidaan todeta, että aktiiviseen työmarkkinapolitiikkaan liittyvät velvoitteet ovat tulleet osaksi viimesijaisen sosiaaliturvan lainsäädäntöä koko Euroopassa (ks. myös Eleveld 2014, 2016; Pascual 2007; Lødemel & Trickey 2001). Sanktioiden ja aktivoinnin ohella voidaan puhua myös työlähtöisen lähestymistavan siirtymisestä osaksi vähimmäisturvaetuuksia. Muutamissa Euroopan maissa voidaan puhua jopa pakkotyöstä. (Ks. esim. Stendahl 2008; Kettunen 2011; Marchal & Van Mechelen 2013; Lødemel & Trickey 2001; Kuivalainen 2013.)

Tulokset osoittavat, että velvoitteiden täyttämättä jättämisestä seuraa sanktioita, joilla on väistämättä vaikutusta myös tuen köyhyyttä ja syrjäytymistä ehkäisevään vaikutukseen. Sanktioilla voidaan olettaa olevan vaikutusta erityisesti tuensaajien köyhyysvajeeseen. Toimeentulotuen taso ei useimmissa maissa riitä köyhyysrajan ylittämiseen (ks. esim. Nelson 2010; 2013). Sanktioiden myötä köyhyys todennäköisesti entisestään syvenee, riippuen toki siitä, miten niitä pannaan toimeen. Sanktiointimäärien todelliset vaikutukset

riippuvat myös siitä, kuinka suuri osuus henkilön kokonaistoimeentulosta leikkaantuu sanktioiden myötä pois. Esimerkiksi Saksan ja Ison-Britannian järjestelmä koostuu useista eri osista, jolloin 100 prosentin vähennyksen jälkeenkin asiakkaalle jää todennäköisemmin jotain jäljelle. Alankomaissa puolestaan sanktiot kohdistuvat kokonaismäärään, mikä tekee järjestelmästä kovemman sanktioiden tapahtuessa. (Eleveld 2014.)

Esping-Andersenin (1990) regiimitietorian tilalle on tullut sekä uusia hyvinvointivaltiojoitteluita, että toimeentulotuen ja aktiivintipolitiikan (ks. esim. Pascual 2007) perusteella tehtyjä ryhmitteilyjä. Tulokset osoittavat, että Pascualen (2007) rakentamaa aktiivintiteoriaa voidaan soveltaa tutkielmassa saatuihin tuloksiin. Tosin on syytä ottaa huomioon, että myös Pascualen kuvauksessa voi samassa maassa olla eri mallien piirteitä.

Aktiivintiregiimeille annetut kuvaukset saattavat selittää osaltaan sanktiointiregiimien tulosten taustalla olevia syitä, esimerkiksi eroja yhteiskunnallisissa arvoissa. Pascual (2007, 279–282) pitää yhtenä syynä aktiivintipolitiikan maltillisuuteen työmarkkinajärjestöjen suuren roolin niissä maissa, joissa aktiivointi on maltillista. Näin on ollut erityisesti Pohjoismaissa. Sen sijaan Etelä-Euroopassa, Isossa-Britanniassa ja Tšekissä työmarkkinajärjestöillä on ollut jäsenmäärässä mitattuna pienempi rooli. Ilman vahvoja työmarkkinajärjestöjä aktiivintipolitiikkaa voitaisiin käyttää välineenä halvan työvoiman saamiseksi. Tämä saattaa selittää myös sitä, miksi viimesijaisen vähimmäisturvan sanktiointi on Suomessa lievempää kuin lähes kaikissa muissa Euroopan maissa.

Sosiaalipoliittiset järjestelmät ovat usein monimutkaisia. Tutkijan valinnoilla siitä, mitä ja miten muuttujia käytetään, on tuloksien kannalta suuri rooli. Suoritetun analyysin vahvuutena voidaan pitää aineiston laajuutta ja ajantasaisuutta. Viime vuosina toimeentulotukea ja siihen liittyvää lainsäädäntöä on useissa maissa uudistettu, joten kyselylomakkeen avulla maista saatiin ajantasaista tietoa. Huomioitavaa kyselylomakkeissa oli se, ettei asiantuntijoilta kysytty tarkemmin, minkälaisia palveluita kussakin maassa tarjotaan liittyen velvoitteisiin. Tämä vaikuttaa tulkintoihin siitä, kuinka ”kovia” eri maiden järjestelmät todellisuudessa ovat. Velvoitteilla ei ole juurikaan painoarvoa, mikäli asiakkaille ei tarjota palveluita, joista he voisivat kieltäytyä (Saikku 2015; Lødemel & Trickey 2001). Näin ollen sanktioitavia ”rikkaitäkään” ei juuri voi olla ilma tarjottavia palve-

luita. Erityisen haasteen tuloksien vertailulle suhteessa aiempaan tutkimukseen tuo käsitteiden ja rajausten erilainen määrittäminen (esim. Saikku 2015). Vähimmäisturvaan ja toimeentulotukeen on eri tutkimuksissa sisällytetty hyvin erilaisia tukia. Onkin tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että artikkeleissa tarkastelun kohteena oli toimeentulotuen, ei työttömyysturvan tai muiden vähimmäisturvaetuuksien sanktiot (vrt. Kananen 2012). Tosin useassa maassa vähimmäisturva ja työttömi- en perusturva on yhdistetty.

Analyysimenetelmien näkökulmasta yhtenä haasteena voidaan nähdä indikaattorien rakentaminen ja painoarvojen antaminen. Painoarvojen antaminen on aina subjektiivista. Ongelma on pyrityt ratkaisemaan siten, että kaikille indikaattoreille on annettu yhtä suuri painoarvo (1). Lisäksi indikaattorien rakentamisessa on mukailtu aiempaa tutkimusta. Regiimien ongelmana voidaan nähdä, että näemme enemmän samankaltaisuuksia ryhmien sisällä ja eroavaisuuksia ryhmien välillä, kuin mitä ehkä todellisuudessa on (ks. esim. Pascual 2007, 277). Typologisen menetelmän haasteena voidaan myös nähdä sen staattisuus. Typologiat auttavat kuitenkin hahmottamaan kokonaisuutta ja löytämään yhteisen logiikan eri maiden järjestelmien välillä ja regiimien sisällä. Lisäksi typologiat ovat hyödyllisiä, kun halutaan kehittää hypoteeseja ja testata niitä. (Ks. myös Esping-Andersen 1999, 73.)

Käytetyn aineiston puute on myös se, ettei se

kerro siitä, kuinka laajasti ja usein sanktioita tosiasiallisesti käytetään. Tämä on tärkeä jatkotutkimuksen aihe.

Toisin kuin suomalaisesta köyhyyskeskustelusta (esim. Määttä 2012) voisi tulkita eivät Suomen toimeentulotuen sanktiot ole eurooppalaisittain ankaria, vaan pikemminkin poikkeuksellisen lieviä. Lievät sanktiot viittaavat siihen, että maan viimesijainen vähimmäisturvajärjestelmä painottaa enemmän köyhyden lieventämistä kuin työllistymisen edistämistä ja että järjestelmä takaa paremmin vähimmäisturvan saajien oikeuksien toteutumisen (vrt. Eleveld 2016). Toisaalta on otettava huomioon, että sanktioilla voi olla positiivinen vaikutus, mikäli niiden avulla tuen saajat ponnistelevat enemmän työllistymisensä edistämiseksi (Holmdahl 2014; Svarer 2011). Kansainväliset tutkimukset osoittavat, että työttömyysturvan sanktioilla on positiivinen vaikutus työllistymiseen (esim. Heinesen & al. 2013). Suomessa Henna Busk (2014) on saanut vastaavia tuloksia erityisesti työmarkkinatuen saajien osalta. (Vrt. Saikku 2015; Eleveld 2014.) Suomessa yksi sanktioinnin positiivisista vaikutuksista on ollut se, että erityisesti nuoret on perusosan alennuksen avulla saatu ohjattua sosiaaliohjaukseen tai sosiaalityöntekijän tapaamiseen, jossa heitä on mahdollisesti pystytty auttamaan kokonaisvaltaisemmin (Karjalainen & al. 2013, 202–208). Ohjautumiseen sosiaalityön ja -ohjauksen piiriin tulisikin kiinnittää huomiota jatkossakin.

Saapunut 28.2.2017
Hyväksytty 16.6.2017

KIRJALLISUUS

Bambra, Clare: Sifting the Wheat from the Chaff: A two-dimensional Discriminant Analysis of Welfare State Regime Theory. *Social Policy & Administration* 2007, 41:1, 1–28.

Bieback, Karl-Jürgen: Social assistance in Germany, France and the United Kingdom: from the "poor" to the "eligible poor"; from "welfare" to "workfare". *Journal of Social Security Law* 16 (2009): 4, 207–227.

Bonoli, Giuliano: Classifying welfare states: A two-dimension approach. *Journal of Social Policy* (1997): 26, 351–372.

Busk, Henna. Search in the labour markets: empirical evidence of the role of technology and sanctions. *Jyväskylä: University of Jyväskylä*, 2014

Eleveld, Anja: Work-related sanctions in European wel-

fare states: an incentive to work or a violation of minimum subsistence rights?, SSRN Research Paper 01. Amsterdam: The Amsterdam Centre for Contemporary European Studies, 2016.

Eleveld, Anja: The duty to work without a wage: a legal comparison between social assistance legislation in Germany, the Netherlands and the United Kingdom. *European Journal of Social Security* 16 (2014): 3, 204–224.

Esping-Andersen, Gøsta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press / Princeton: Princeton University Press, 1990.

Esping-Andersen, Gøsta: *Social Foundations of Post-Industrial Societies*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Fenger, H. J. M.: *Welfare regimes in Central and East-*

- tern Europe: Incorporating post-communist countries in a welfare regime typology. *Contemporary Issues and Ideas in Social Science* 3 (2007): 2, 1–30.
- Hasselpflug, Søren: Availability criteria in 25 countries. Working Paper 12/2005. Copenhagen: Danish Ministry of Finance, 2005.
- Heinesen, E. & Husted, L. & Rosholm, M.: The effects of active labour market policies for immigrants receiving social assistance in Denmark. *IZA J Migration* 15 (2013): 2 DOI:10.1186/2193-9039-2-15
- Hiilamo, Heikki: Voisiko osallistava sosiaaliturva lisätä osallisuutta? *Yhteiskuntapolitiikka* 79 (2014): 1, 82–86.
- Holmdahl, Johan: European Minimum Income Network country report Sweden. Analysis and Road Map for Adequate and Accessible Minimum Income Schemes in EU Member States. AntiPoverty Forum Sweden. Brussels: European Commission, 2014.
- Immervoll, Herwig: Minimum-Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges. IZA Discussion Paper No. 4627, 2009. <http://ftp.iza.org/dp4627.pdf>. (luettu: 14.2.2016.)
- Kananen, Johannes: Nordic paths from welfare to workfare: Danish, Swedish and Finnish labour market reforms in comparison. *Local Economy* 27 (2012): 5–6, 558–576.
- Karjalainen, Jouko & Kuivalainen, Susan & Hannikainen-Ingman, Katri & Mukkila, Susanna: Keppi ja porkkanan toimeentulotuen työkaluina – toimeentulotuki ja kannustimet. Teoksessa Kuivalainen, Susan (toim.): Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Raportti 9/2013. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2013.
- Kettunen, Pauli: The sellers of labour power as social citizens – A utopian wage work society in the Nordic visions of welfare. S. 16–45. Teoksessa Blomberg, Helena & Kildal, Nanna (toim.): Workfare and welfare state legitimacy. Helsinki: The Nordic Centre of Excellence NordWel, 2011.
- Kuivalainen, Susan: A comparative study on last resort social assistance schemes in six European countries. Research Report 146. Helsinki: STAKES, 2004.
- Kuivalainen, Susan: Toimeentulotuen muuttunut asema. S. 15–34. Teoksessa Kuivalainen, Susan (toim.): Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Raportti 9/2013. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2013.
- Kuivalainen, Susan & Sallila, Seppo: Toimeentulotuen saajien köyhyys ja toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus 1990–2010. S. 59–77. Teoksessa Kuivalainen, Susan (toim.): Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Raportti 9/2013. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2013.
- Laki Toimeentulotuesta TTTL 30.12.1997/1412.
- Lødemel, Ivar & Trickey, Heather (toim.): An Offer You Can't Refuse. Workfare in International Perspective. Bristol: Policy Press, 2001.
- Lødemel, Ivar & Moreira, Amílcar (toim.). *Activation or Workfare? Governance and the Neo-Liberal Convergence*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- Marchal, Sarah & Van Mechelen, Natascha: Activation strategies within European minimum income schemes. AIAS. Antwerpen: GINI Discussion paper 87, 2013.
- Määttä, Anne: Perusturva ja poiskäännyttäminen. A Tutkimuksia 36. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu, 2012.
- Nelson, Kenneth: Social assistance and minimum income benefits in old and new EU democracies. *International Journal of Social Welfare* (2010): 19, 367–378.
- Nelson, Kenneth: Social Assistance and EU Poverty Thresholds 1990–2008. Are European Welfare Systems Providing Just and Fair Protection Against Low Income? *European Sociological Review* 29 (2013): 2, 386–401.
- Pascual, Amparo Serrano: Activation Regimes in Europe: A Clustering Exercise. S. 275–316. Teoksessa Pascual, Amparo Serrano & Magnusson, Lars (toim.): Reshaping welfare states and activation regimes in Europe. Brussels: P.I.E Peter Lang S.A, 2007.
- Saikka, Peppi: Ajankohtaista aktiivipolitiikkaa – Katsoaus työttömien aktiivitoimenpiteisiin ja sosiaaliturvaan Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa, Norjassa, Saksassa, Iso-Britanniassa ja Alankomaissa. Työpaperi 2/2015. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2015.
- Stendahl, Sara & Erhag, Thomas & Devetzi, Stamatia (toim.): A European Work-first Welfare State. Gothenburg: Centre for European Research, 2008.
- Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus (STM): Osallistava sosiaaliturva. Työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen muistioita 2015:20. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus, 2015.
- Svarer, Michael: The effect of sanctions on exit from unemployment: Evidence from Denmark. *Economica* 78 (2011): 312, 751–778.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL): Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011–2015. Työpaperi 1/2015. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2015.
- Van Mechelen, Natascha & Marchal, Sarah & Goedemé, Tim & Marx, Ive & Cantillon, Bea: The CSB-Minimum Income Protection Indicators dataset (CSB-MIPI). Working Paper 11/05, 2011.
- Van Vliet, Olaf & Wang, Jinxian: Social assistance and minimum income benefits. Benefit levels, replacement rates and policies across 33 countries, 1990–2009. Leiden: Department of Economics Research Memorandum 2014:04.
- Venn, Danielle: Eligibility criteria for unemployment benefits: quantitative indicators for OECD and EU countries. Paris: OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 2012.

ENGLISH SUMMARY

Reetta Penttilä & Heikki Hiilamo: Sanctions in European minimum income schemes (Toimeentulotuen saajien sanktiointi eurooppalaisessa vertailussa)

This study explores the sanctions applied in minimum income schemes across 20 European countries in 2015. The focus is on obligations and sanctions associated with active labour market policies in the form of reduced benefit payments, the duration of sanctions, the scope of sanctions and mitigating factors. The data come from an expert survey conducted at the University of

Amsterdam. Welfare state regimes were used as the frame for our analysis, which was conducted using descriptive comparison and hierarchical cluster analysis.

The results show that Finland and Switzerland had the most lenient sanctions among the 19 European countries concerned, while the strictest sanctions were found in Portugal, Bulgaria and Slovenia. The Nordic countries clustered together, but not as clearly as in traditional comparisons of welfare state models.

Keywords: social assistance, sanctions, welfare state regimes.