

Aktiivinen kansalainen?

Kuntouttavan työtoimintalain (L 189/2001) valmisteluprosessiin liittyvät eduskuntakeskustelut

Ritva Pernanen
Helsingin yliopisto
Valtiotieteellinen tiedekunta
Sosiologia
Pro gradu - tutkielma
2020 marraskuu

Tiivistelmä

Tutkielman kohteena on kuntouttavaa työtoimintaa koskevaan lainvalmisteluprosessiin (L 189/2001) liittyvät eduskuntakeskustelut. Kyseessä on yksittäiseen lakiesitykseen (HE 184/2000) kohdistuva tapaustutkimus. Työssä tarkastellaan yhtäältä sitä, mitkä lakiesityksen kannalta keskeiset aihealueet hallitsivat keskusteluja ja toisaalta sitä, millainen kuva lain kohderyhmästä välittyy keskustelujen kautta ja miten poliittiset päättäjät pyrkivät saavuttamaan lain tavoitteet. Lakialoite sijoittuu historiallisesti ajankohtaan, jolloin Suomi oli juuri liittynyt Euroopan unionin jäseneksi ja ryhtynyt toteuttamaan aktiivintipolitiikkaa. Aktiivinen sosiaalipolitiikka oli yksi väline, jolla hallitus pyrki saavuttamaan tavoitteensa.

Tutkimusaineisto koostuu valtiopäiväasiakirjoista, jotka koskevat kuntouttavaan työtoimintaan liittyvää lainvalmisteluprosessia. Ensisijainen analyysikohde on lainvalmisteluun liittyvät eduskuntakeskustelut. Tutkielma pohjautuu tieteenfilosofisilta lähtökohdilta sosiaaliseen konstruktionismiin. Analyysimenetelmänä on kriittinen diskurssianalyysi.

Lainvalmistelukeskustelujen hallitsevin teema on talous, erityisesti uusliberaalia talouspoliittista suuntausta edustava diskurssi. Eriarvoisuus on toinen hallitsevista keskusteluaiheista, sen keskiössä ovat taloudellinen – ja palvelujärjestelmien tuottama eriarvoisuus. Tulos ei ollut yllätys, koska talous ja eriarvoisuus kietoutuivat keskusteluissa monin tavoin toisiinsa. Eriarvoisuutta tuottavien tekijöiden, kuten tehokkuuden tavoittelun tai tukijärjestelmien väärinkäytön taustalla vaikuttivat yleensä taloudelliset motiivit. Mielikuvaa kohderyhmästä konstruoivat erityisesti seuraavat diskurssit: normaali - poikkeavuus- ulottuvuudella operoiva tarkastelutapa, sitouttamisteemaan sisältynyt sopimuksellisuus ja syyllistäminen. Kohderyhmän kuvaa muokanneiden keskustelujen tuloksena ryhmästä rakentui kaksi toisistaan poikkeavaa mielikuvaa, jotka ilmensivät kahden vastakkaista suhtautumistapaa kohderyhmään: ”keppimalli” ja ”osallistava malli”.

”Keppimallin” ja ”osallistavan mallin” välinen ero tiivistyy työttömyyden syihin. ”Keppi-mallin” omaksuneet edustajat näkevät työttömyyden syyn olevan työttömässä, hänen ominaisuuksissaan. ”Osallistavat” edustajat katsovat työttömyyden olevan yhteiskunnan rakenteellisista tekijöistä johtuva ongelma.

Keskustelijoiden enemmistö kannatti ”osallistavaa mallia”. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että itse lakiesitys tuki monessa suhteessa ”keppimallia”. Esitys sisälsi osallistavalta kannalta tarkasteltuna ”ongelmallisia” lähtökohtia, jotka vaikuttivat kohderyhmästä rakentuvaan mielikuvaan. Yksi niistä on oli lain leimaava nimi, jossa sana ”kuntouttava” medikalisoiti kohderyhmän vajaakuntoiseksi. Medikalisointi tekee työttömästä poikkeavan ja työttömyydestä henkilökohtaisen, lääketieteellisen ongelman sen sijaan, että se nähtäisiin yhteiskunnan rakenteellisena ilmiönä. Toinen vastaavanlainen piirre esityksessä oli aktivointisuunnitelman sopimuksellinen muoto, joka siirtää työttömyyttä koskevaa vastuuta viranomaisilta yksilöille. Vastuun mukana siirtyy myös syyllisyys työllistymisen epäonnistumisesta yksilölle.

Edellä konstruoidun ”syyllisyysolettaman” perusteella lakiesitys antaa ikään kuin ”luvan” lain kohderyhmän kurittamiseen, mikä tarkoittaa käytännössä esitykseen sisältyvien sanktioiden ja vastikkeellisuusvaatimusten oikeuttamista. Tutkielman tuloksia selittää myös ”aktiivinen sosiaalipolitiikka”. Aktivointipolitiikan taustalla olevat taloudelliset vaikuttimet selittävät lakiesityksen tavoitteita, ”ongelmakohtia” sekä talouden ja eriarvoisuuden samanaikaista läsnäoloa lainvalmistelukeskustelujen hallitsevina teemoina.

SISÄLTÖ

1	JOHDANTO	
1.1	Aktiivinen sosiaalipolitiikka	6
1.2	Aktivoinnin taustalla on ideologisia syitä	8
1.3	Pitkäaikaistyöttömyys on pysyvä ongelma	10
1.4	Aktivointitoimet kohdentuvat pitkäaikaistyöttömiin	11
2	TUTKIMUSKIRJALLISUUTTA	12
2.1	Tutkimuksia työttömistä	12
2.2	Diskurssin konstruointi	16
3.	TUTKIMUSASETELMA JA – KYSYMYKSET	18
3.1	Tutkimusasetelma	18
3.2	Tutkimuskysymykset	20
4	AINEISTO JA MENETELMÄT	21
4.1	Tutkimusaineisto	21
4.1.2	Aineiston hankinta	23
4.2	Sosiaalinen konstruktionismi	24
4.3	Tutkimusmenetelmät	25
4.3.1	Tapaustutkimus	25
4.3.2	Diskurssianalyysi	26
4.3.3	Kriittinen diskurssianalyysi	26
4.4	Sosiologinen lähestymistapa oikeuteen	29
5	AINEISTON ALUSTAVAA KÄSITTELYÄ	29
5.1	Teemoittelu teksti-/sisällönanalyysin tuloksena	29
5.2	Analyysiyksiköt	30
5.3	Aineiston tekninen työstäminen	31
5.4	Tutkimuseettisiä kysymyksiä	31
5.5	Poliittisuus	32
5.6	Teemakohtaisen analyysin toteuttaminen	33
6	AINEISTON ANALYYSI	34
6.1	Talous	34
6.1.2	Paikallisten intressien puolustaminen	35
6.1.3	Resurssien riittämättömyys	36
6.1.4	Työllistäminen ja syrjäytymisen ehkäisy investointeina	37
6.1.5	Uusliberaali talouspoliittinen suuntaus	38
6.2.	Eriarvoisuus	41
6.2.1	Taloudellinen eriarvoisuus	41
6.2.2	Alueellinen eriarvoisuus	44
6.2.3	Palvelujärjestelmien harjoittama ”kerman kuorinta”	46
6.3	Järjestelmän ”väärinkäyttö”	48
6.3.1	Työttömän perusteeton luokittelu lain kohteeksi	48
6.3.2	Antelias työllistämistuki houkuttelee työnantajia	50
9	Leimaaminen	52
9.1	Poikkeavaksi leimaaminen	52

9.2	Työmarkkinakelpoisuus	49
10	Syyltäminen	51
10.1	Syystä tai toisesta työtön	52
10.2	Antelias sosiaaliturva?	53
11	Sanktiointi	
11.1	Suhtautuminen sanktioihin	54
12	Vastikkeellisuus	57
12.1	Vankkumatonta vastikkeiden kannattamista	57
12.2	Mitä tarkoittaa työttömyysturvan vastikkeellisuus	58
13	Elämähallinta	58
13.1	Mitä elämähallinta on?	58
13.2	Funktionaalinen kielenkäyttö	58
13.3	Elämähallinnan mahdollisuudet	60
13.4	Elämähallinta edellyttää normalisointia	61
14	Sitouttaminen	62
14.1	Sopimuksellisuus	62
14.2	Epäsymmetrinen valtasuhde	63
14.3	Valta ja tieto kytkeytyvät toisiinsa	64
14.4	Sitoutuminen edellyttää toivon olemassaoloa	66
15	Osallistaminen	67
15.1	Onnistuneita malleja ja osallistavia keinoja	67
15.2	Yhteiskunnan jäsenyys kattaa kaikki	68
15.3	Kollektiivinen vastuu	69
7	YHTEENVETO JA TUTKIMUSTULOKSET	70
8	JOHTOPÄÄTÖKSIÄ	81
	Lähteet	84

Liite: Teemakohtaiset puheenvuorokatkelmat

1 JOHDANTO

Pro gradu -tutkielmani aineistona on kuntouttavaa työtoimintaa koskevaan lainvalmisteluprosessiin (L 189/2001) liittyvät eduskuntakeskustelut. Kyseessä on yksittäiseen lakialoitteeseen (HE 184/2000) kohdistuva tapaustutkimus. Analyysimenetelmänäni on kriittinen diskurssianalyysi. Lain kohderyhmään kuuluvat erityisesti ne pitkäaikaistyöttömät, jotka ovat samanaikaisesti sekä sosiaalitoimen että työhallinnon asiakkaita. Tarkastelen työssäni yhtäältä sitä, mitkä lakiesityksen kannalta keskeiset aihealueet hallitsivat keskusteluja ja toisaalta sitä, millainen kuva lain kohderyhmästä välittyi keskustelujen kautta ja miten poliittiset päättäjät pyrkivät saavuttamaan lain tavoitteet. Lakialoite sijoittui historiallisesti ajankohtaan, jolloin 1990 -luvun lama oli ohitettu ja Suomi oli äskettäin liittynyt Euroopan unionin jäseneksi ja ryhtynyt toteuttamaan aktiivintipolitiikkaa. Suomalaisen sosiaalipolitiikan, normatiiviseksi tavoitteeksi omaksuttiin eurooppalaisten esikuvien mukaisesti hyvinvoinnistaan vastaava ”aktiivinen kansalainen”.

1.1 Aktiivinen sosiaalipolitiikka

Paavo Lipposen II hallituksen (v. 1999) sosiaalipolitiikan lähtökohtana oli pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan säilyttäminen. Hallituksen keskeisinä tavoitteina olivat työllisyysasteen nostaminen ja vakavien köyhyysongelmien, syrjäytymisen sekä huono-osaisuuden kasautumisen estäminen. Työllisyysasteen nostaminen oli asetettu myös talouspolitiikan ensisijaiseksi tavoitteeksi. Peruslähtökohtana oli työn merkityksen korostaminen toimeentulolähteenä ja keinona estää syrjäytymistä. Hallitusohjelmassa esitettyjen erilaisten toimenpiteiden kohteena olivat erityisesti ne pitkäaikaistyöttömät, jotka ovat samanaikaisesti sekä sosiaalitoimen että työhallinnon asiakkaita. Yksi hallituksen esittämistä toimenpiteistä koskee ”kuntouttavaksi työtoiminnaksi”- kutsuttua toimenpidkokonaisuutta. ”Aktiivinen sosiaalipolitiikka” oli yksi väline, jolla asetettuihin tavoitteisiin pyrittiin. (HE 184/2000, Lipposen II hallituksen ohjelma, erityisesti kohta 8).

”Aktivointi” kuuluu 2000-luvun sosiaalipolitiikan avainsanastoon, kuten kannustavuus tehokkuus ja tuottavuuskin (Kotiranta 2008, 21). Puhe aktivoinnista on vuosien kuluessa laajentunut yleisemmäksi aktiivisen kansalaisuuden diskurssiksi. Kansainvälisessä keskustelussa puhutaan aktiivisesta sosiaalipolitiikasta, aktivoinnista ja sosiaaliturvan liittämisestä työhön (linking welfare to work) tai työlinjasta (workfare). Työlinja-käsite on lähtöisin Yhdysvalloista. Sillä viitataan viimesijaisen toimeentuloturvan tiukkaan työsiddonnaisuuteen. Myöhemmin workfarella on alettu tarkoittaa vastikkeellista toimeentuloturvaa.

Aktivoinnissa voidaan erottaa kaksi pääsuuntausta: ensisijaisesti työhön tähtäävä (work first) angloamerikkalainen malli ja laaja-alaisempi työttömän työllistymisedellytysten parantamiseen (human capital development) pyrkivä eurooppalainen malli. Työkeskeisessä suuntauksessa etuuksien saantiehtot ovat tiukat. Tavoitteena on etuusriippuvuuden välttäminen ja nopea työllistyminen. Työttömän on yleensä otettava vastaan mikä tahansa työpaikka. Työnsaantia pyritään tukemaan henkilökohtaisella ohjauksella. Inhimillisen pääoman kehittämistä korostava suuntaus tähtää työllistymisen lisäksi syrjäytymisen ehkäisyyn. Tuen saannin ehdot ovat väljemmät ja sanktiot lievemmat kuin työkeskeisessä mallissa. Tavoitteena on työttömän pysyvä työllistyminen. Työllistymistä tuetaan aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteillä, kuten koulutuksella ja hyvinvointivaltion sosiaali- ja terveystaloudella. Eurooppalaiset ja pohjoismaalaiset aktivointitratkaisut edustavat inhimillisen pääoman kehittämistä korostavaa lähestymistapaa. (Keski-talo & Karjalainen 2013, 7, 10-11).

”Aktiivisen työvoimapolitiikan” käsite tunnettiin Suomessa kauan ennen ”aktiivisen sosiaalipolitiikan” ilmaantumista. Se kehitettiin 1950-luvulla Ruotsissa osana talouspoliittista toimintamallia, jonka tavoitteina olivat täystyöllisyys ja hintavakaus. Sotavuosiin saakka, työvoimapolitiikka oli Suomessa ollut lähinnä työttömyyden hoitoa, joka tarkoitti käytännössä työttömille järjestettäviä hätäaputoita ja köyhäinapua. Tärkeimmät välineet tavoitteiden saavuttamiseen olivat keskitetty palkkapolitiikka ja aktiivinen työvoimapolitiikka, joilla tuetaan talouden kasvua, rakennemuutosta ja työllisyyttä. Suomi omaksui tämän ILO:n ja OECD:n suosittelman aktiivisen työvoimapolitiikan mallin vuoden 1968

tulopoliittisen kokonaisratkaisun yhteydessä, jolloin solmittiin ”Liinamaa I” – sopimus. (Polus 2010, 49-50).

Kuntouttava työtoimintalain lähtöajatus ”aktiivisesta sosiaalipolitiikasta” on yhä ajan-kohtainen. Aktivointiin tähtäävä politiikka tuotti vuosien varrella lukuisia muutoksia ja lisäyksiä erityisesti työttömyysturva- ja sosiaalilainsäädäntöön. Ehkä merkittävin niistä oli Juha Sipilän hallituksen lanseeraama ”aktiivimalli”, joka lisättiin työttömyysturvalain (L 30.12.2002/1290) lukuun 6, otsikolla ”Työttömyyspäivärahan maksaminen alennettuna”. 1.1.2018 voimaan saatettu laki leikkasi työttömyysturvaa 4,65 %:ia ellei työtön ”osoittanut aktiivisuutta”. ”Aktiivisuuden osoittamiseen” ei kelpuutettu mitä tahansa toimintaa, esimerkiksi vapaaehtoistyötä. ”Aktiivisuudella” tarkoitettiin tässä yhteydessä ainoastaan niitä toimintatapoja, jotka on yksilöity työttömyysturvalaissa. ”Aktiivimallia” koskeva keskustelu käynnistyi uudelleen, entistä kiivaampana - syksyllä 2019 - kun Antti Rinteen hallitus päätti poistaa työttömyysturvalaista kyseisen leikkurin.

1.2 Aktivoinnin taustalla on myös ideologisia syitä

Nykyisessä aktivointipolitiikassa on perimmältään kyse hyvinvointivaltion muutoksesta, jossa painotetaan työn ensisijaisuutta toimeentulon lähteenä. Tavoitteena on, ettei työikäisten toimeentulo olisi pitkään sosiaaliturvan varassa vaan he kykenisivät työllään elättämään itsensä (ja perheensä). Aktiivipolitiikan taustalla on myös ideologisia syitä. Keskeinen taustavaikuttaja on uusliberaali talouspoliittinen suuntaus, joka pyrkii julkisen vallan kustannusten alentamiseen. (Keskitalo & Karjalainen 2013, 7-8). Sopeutuakseen yhteiskunnan muutoksiin eurooppalaiset hyvinvointivaltioidet ovat omaksuneet uusliberaalille talouspolitiikalle ominaisia piirteitä. Uusliberaalien menettelytapojen jäljittely on johtanut sosiaalipoliittisten toimintatapojen markkinaistumiseen, kilpailuttamiseen, yksityistämiseen ja asiakkaan valinnanvapauden ja vastuun lisäämiseen. (Kotkas 2013, 79).

2000-luvun aktivointipolitiikan ideologiset juuret ulottuvat 1980-luvulle. Tuolloin läntisissä teollisuusmaissa käynnistyi tapahtumasarja, jonka seurauksena siirryttiin symboli-

seen talouteen. Konkreettinen tavaratuotanto korvautui vähitellen abstrakteilla tuotteilla: markkinoilla alettiin myydä tavaroiden sijaan osakkeita, arvopapereita, kiinteistöjä ja mielikuvia. Symbolinen talous ei ole mikään irrallinen ilmiö vaan se kietoutuu monimutkaisella tavalla yhteen taloudellisen taantumien ja maailmanlaajuisesti levinneen uus-konservatiivisen taloudellisen liberalisointipolitiikan kanssa. Tämän ajattelutavan kulmakivenä oli yhteiskunnan julkisen sektorin uudistaminen, johon kuului olennaisena osana yksityistäminen. (Zukin 1995).

Kapitalismi on hallitseva talousjärjestelmä läntisissä teollisuusmaissa. Sille on ominaista ulottaa vaikutuksensa kaikille yhteiskunnan osa-alueille. Kyse ei ole mekaanisesta taloudellisesta determinismistä vaan siitä, että sosiaalisen elämän keskeiset alueet kietoutuvat toisiinsa ja ovat toisistaan riippuvaisia. Kapitalistisen ajattelutavan tunkeutuminen eri elämäalueille on havaittavissa esimerkiksi politiikassa, työn luonteessa, koulutuksessa, terveydenhoidossa, elämäntavassa sekä sosiaalisissa ja moraalisisissa arvoissa. (Fairclough 2010, 1).

Asiakassegmentointi ilmentää ajalle ominaista (new public management) tulostavoitteista ohjausta, jossa pyritään asiakasvirtojen hallintaan (Keskitalo & Karjalainen 2013, 109). Finanssialan yritykset kapitalismin työssijana ovat oivaltaneet jo varhain segmentoinnin merkityksen. Esimerkiksi Danske- pankki on luokitellut asiakkaansa neljään eri kategoriaan, ”etutasoon”, jotka määräytyvät asiakkaan yhteenlaskettujen ”asiointien laajuuden” perusteella. Hierarkian huipulle, tasolle neljä yltävät asiakkaat ovat erityisen ansioituneita joko huomattavien sijoitustensa tai velkojensa vuoksi. Pankki lupaa verkkosivuillaan palkita heitä muita runsaammilla eduilla ja alennuksilla: ”...etutasolla 4 saat eksklusiivisen Platinum Plus – paketin”.

Asiakassegmentointi on oivallinen esimerkki kapitalistisen ajattelutavan soluttautumisesta työvoima- ja elinkeinohallintoon (TE). Se on samalla myös surullinen esimerkki työttömien keskinäisestä eriarvoistumisesta. Segmentoinnin soveltaminen työvoimahallintoon tarkoittaa käytännössä pitkäaikaistyöttömien ”kelpoisuuden” mukaan tapahtuvaa hierarkkista luokittelua. Tässäkin on kyseessä neliportainen ”arvoasteikko”, jonka

huipulle sijoittuvat ”suoraan työmarkkinoille suuntaavat” työnhakijat. Toiseen ääripäähän, neljänteen segmenttiin pudotetaan ”etuusasiakkaat”. Tätä ihmisryhmää TE- toimitot eivät katso voivansa auttaa, koska heillä on esimerkiksi päihde- ja mielenterveysongelmia. Työvoiman palvelukeskusten harjoittama asiakassegmentointi voi pahimmillaan johtaa siihen, että palvelut kohdennetaan vain niille yksilöille, joihin investointi katsotaan kannattavaksi. Hankalimmat asiakkaat jäävät ilman yksilöllisesti räätälöityjä palveluja. Tämä saattaa sulkea heidät lopullisesti työmarkkinoiden ulkopuolelle. Vaarana on, että inklusion sijaan järjestelmä vahvistaa entisestään tämän ihmisryhmän syrjäytymistä. (Karjalainen 2013, 109, Vähätalo 1996).

1.3 Pitkäaikaistyöttömyys on pysyvä ongelma

Pitkäaikaistyöttömyydestä on tullut pysyvä yhteiskunnallinen ongelma, jota pyritään torjumaan useamman eri hallinnonalan yhteistyöllä. Esimerkiksi työvoiman palvelukeskukset ratkovat pitkäaikaistyöttömyyden ongelmia TE-hallinnon, sosiaalitoimen ja Kelan yhteistyönä. Pitkäaikaistyöttömien palveluihin liittyvät oikeudet ja velvollisuudet on määritelty lainsäädännössä. Tosiasiassa palvelut kuitenkin toteutetaan eritasoisten suositusten ja soveltamisohjeiden perusteella. ”Lainsäätäjä” on puitelainsäädännöllä tietoisesti jättänyt lainsoveltajille poliittista harkintavaltaa palvelujen kohdentamisessa. Palveluiden kohdentamista pitkäaikaistyöttömille ohjaavat usein enemmän taloudelliset ja poliittiset näkökohdat kuin asiakkaiden sosiaaliset oikeudet tai tutkimustieto. (Kalliomaa-Puha & Kotkas & Rajavaara 2014, 14).

Kuntouttava työtoiminta -lain säätämistä oli edeltänyt 1980 -luvun lopun nousukausi ja täystyöllisyys sekä 1990-luvun alun syvä lama. Laman taustatekijöinä on pidetty jääripäistä vakaan markan politiikkaa yhdistyneenä Neuvostoliiton kaupan romahtamiseen ja yleisempään taloudelliseen taantumaa. Lama oli poikkeuksellisen raju ja johti massa-työttömyyteen, työttömyysaste nousi yli 20 prosenttiin. Lamasta toivuttiin kuitenkin nopeasti ja taloudellinen aktiviteetti virisi uudelleen. Kohentunut talous käänsi kokonaisyöttömyyden laskuun vuoden 1994 jälkeen, mutta työttömyysaste ei enää laskenut

1980-luvun lopun nousukauden tasolle. Merkittävää oli erityisesti pitkäaikaistyöttömyyden kasvu. (Lönnqvist & Salorinne, 2016)

Työttömien kokeman inhimillisen kärsimyksen lisäksi rakenteellinen työttömyys on ongelma myös julkisen sektorin toiminnan rahoitukselle, koska pohjoismaisen hyvinvointivaltion ylläpito edellyttää korkeaa työllisyysastetta. (Kvartti 4/2015). Suomen työllisyysaste, eli työllisten osuus 15 - 64-vuotiaista, oli vuoden 2000 syksyllä 66,7 prosenttia. (Tilastokeskuksen työvoimatutkimus: Työllisyys ja työttömyys syyskuussa 2000). Lipposen hallituksen peruslähtökohtana oli hyvinvointivaltion säilyttäminen. Oli siis johdonmukaista myös tästä syystä pyrkiä nostamaan työllisyysastetta. Työllisyysasteen nostaminen 70 prosenttiin oli hallituksen talouspolitiikan päätavoite.

1.4 Aktivointitoimet kohdentuvat pitkäaikaistyöttömiin

Suomessa on muiden Pohjoismaiden tavoin asetettu 1980–1990 –luvuilla talouspolitiikan ensisijaisiksi tavoitteiksi alhainen inflaatio ja valtiontalouden tasapainottaminen suhdannetilanteesta huolimatta. 1990-luvulla toteutettuja sosiaaliturvan leikkauksia ja palvelujen supistuksia on perusteltu taloudellisilla välttämättömyyksillä. Leikkauksissa ja supistuksissa, erityisesti niiden kohdentamisessa ja ajoittamisessa, on aina perustana myös yhteiskuntapoliittinen arvio. Mikään taloudellinen realiteetti ei pakota heikentämään juuri työttömyysturvaa, sairauspäivärahaa tai kotihoidon tukea, ellei taustalla ole näkemys leikkausten suotavuudesta talouskasvun, työllistämisen tai vientiteollisuuden kilpailukyvyn kannalta. (Kosonen 1998, 333-4).

Aktivointiin tähtäävät toimet käynnistyivät Suomessa vuonna 1995, jolloin Suomi liittyi Euroopan unioniin ja ryhtyi noudattamaan EU:n sosiaali- ja työllisyyspoliittisia aktivointilinjauksia. Suuntauksen seurauksena lainsäädäntöön on tehty monia muutoksia, joilla on lisätty työttömien velvollisuuksia ja kiristetty työmarkkina- ja toimeentulotuen saantiehtoja. Ansiosidonnaiseen työttömyyspäivärahaan ei ole kajottu. Uudistukset ovat sen sijaan kohdentuneet erityisesti pitkäaikaistyöttömiin, joiden työllistymismahdollisuudet ovat jo lähtökohtaisesti huonommat kuin ansiosidonnaista työttömyysturvaa

saavien. (Keskitalo & Karjalainen 2013, 9, 11, 13-14).

”Aktivointilakiin” eli lakiin kuntouttavasta työtoiminnasta (L 189/2001) kirjattiin kuntoutus sekä käsitteenä että toimintatapana. Päätös tehtiin puhtaasti taloudellisin perustein, koska KELA:n kuntoutusrahoitusta haluttiin ohjata myös aktivoinnin rahoittamiseen. Jälkeenpäin ratkaisu osoittautui vähintäänkin ongelmalliseksi, sillä ”kuntoutus” – sana päätyi myös lain nimeen. Arkikielessä kuntoutus ymmärretään keinoksi, jolla pyritään parantamaan sairaudesta, viasta tai vammasta johtuvaa työ- ja toimintakyvyn olennaista alenemista. Seuraako työttömyydestä siis lähtökohtaisesti myös vajaakuntoisuutta? Tämä on tärkeä kysymys, koska työttömyyden medikalisointi tekee siitä yksilöllisen, henkilökohtaisen ongelman sen sijaan, että työttömyys nähtäisiin yhteiskunnan rakenteellisena ilmiönä. Työttömyyden lääketieteellistäminen asettaa myös lääkärikunnan tukalanaan tilanteeseen: kuinka lääkäri kykenee arvioimaan pitkäaikaistyöttömän työkykyä suhteessa työhön, jota hänellä ei ole. (Kotiranta 2008, 21-23).

Kuntouttavaa työtoimintaa koskevassa laissa on kyse kaikkein huonoimmassa asemassa olevista pitkäaikaistyöttömistä. Heille aktivointitoimenpiteet tarkoittavat käytännössä sitä, että heidän oikeutensa perusturvaan (työmarkkinatuki, toimeentulotuki) on kytketty lain nojalla ja sanktioiden uhalla velvollisuuteen osallistua viranomaisen määräämiin aktivointitoimiin (Keskitalo & Karjalainen 2013, 9, Kotiranta 2008, 197). Laki on historiallinen, koska kyseessä on ensimmäinen kerta, jolloin säädetään laki, joka tosiasiaassa merkitse sen kohteena olevan ihmisryhmän perusturvan muuttamista vastikkeelliseksi.

2 TUTKIMUSKIRJALLISUUTTA

2.1 Tutkimuksia työttömistä

Työttömyyden seurauksia käsittelevissä tutkimuksissa 1980-luvun lopulla havaittiin, että työttömyys laskee psyykkistä hyvinvointia. Kehitys ei ole kuitenkaan kumuloituvaa

työttömyyden jatkuessa vaan se vakiintuu tietylle tasolle, jolta se palautuu ennalleen uudelleen työllistyttäessä. Tulosten pohjalta alettiin arvostella sitä arkkityyppiä, joka työttömistä oli julkisessa keskustelussa rakentunut. Työttömät nähtiin huono-osaisina, työelämästä syrjäytyneinä hylkiöinä. Tämä mielikuva työttömistä oli tutkimusten perusteella empiirisesti väärä ja työttömiä vahingollisesti leimaava. (Kortteinen & Tuomikoski 1998, 13).

Myös laman jälkeiset – 1990 loppupuolella - tehdyt tutkimukset osoittavat, että perinteinen kuva työttömistä oli yksipuolinen ja harhaanjohtava. Työttömien enemmistö selvisi lamasta varsin kohtuullisesti. Samanaikaisesti työttömien keskuudessa tapahtui kuitenkin polarisoitumista ja huono-osaisuus alkoi kasautua. Huono-osaisuutta voidaan kuvata moniongelmaisuuksella: mitä enemmän esimerkiksi työttömyys, sairaus ja köyhyys keskittyvät samoille ihmisille, sitä selvemmin huono-osaisuus kasautuu. Lisäksi huono-osaisuus työttömien keskuudessa kasautuu ihmisille, joiden lähtöasema - työttömyyttä edeltävä työmarkkina-asema – on ollut tavallista heikompi. Työttömyys iskee keskimääräistä useammin ihmisiin, jotka ovat taustaltaan työväenluokkaisia ja joilla on matala koulutustaso ja aiempia työttömyyskokemuksia. (Kortteinen & Tuomikoski 1998, 13, 166, 171, 173, Vähätalo 1996).

Pitkäaikaistyöttömäksi valikoituminen on olennaisesti suhdannesidonnainen ilmiö. Tulos ilmenee tutkimuksesta, jonka aineistona ovat olleet Työministeriön työnhakijarekisteri ja Tilastokeskuksen eri rekisterit. Ennen lamaa pitkäaikaistyöttömät vastasivat perinteistä käsitystä moniongelmaisesta miehestä. Lamavuosina pitkäaikaistyöttömiksi valikoituneet olivat yhä nuorempia ja paremmin koulutettuja. Pitkäaikaistyöttömyys levittäytyy laskukauden aikana uusiin, yhä ylempiin väestökerroksiin. Tyypillistä on myös se, että laman syventyessä niiden pitkäaikaistyöttömien osuus kasvaa, jotka ovat olleet ennen lamaa vakaassa työmarkkina-asemassa. Pitkäaikaistyöttömyydestä irtautuminen on äärimmäisen vaikeaa. Yli vuoden työttömänä ollut henkilö on työhakutilanteessa ratkaisevasti huonommassa asemassa kuin lyhyemmän aikaa työttömänä ollut, vaikka yksilöiden välillä ei olisikaan mitään eroja ammattitaidon, koulutuksen tai työ-

kyvyn suhteen. (Mustonen1998, 1, 94).

Useat Keski-Euroopan maat kärsivät vaikeasta pitkäaikaistyöttömyydestä jo 1970-luvun lopulla. Suomessa laajamittainen pitkäaikaistyöttömyys on useisiin EU-maihin verrattuna suhteellisen uusi ongelma. Työministeriön työnhakijarekisteriin pohjautuva tutkimus osoittaa, että Pitkäaikaistyöttömien suhteellinen osuus kaikista työttömistä työnhakijoista oli syksyllä 1995 lähes kolmasosa. Lama kymmenkertaisti pitkäaikaisyöttömyyden. Useimmista muista EU-maista poiketen Suomessa pitkäaikaistyöttömillä on takanaan pitkä työhistoria, jonka rajut työvoiman vähennykset ovat vasta äskettäin katkaisseet. Työttömyyttä koskevissa 80-luvun tutkimuksissa Suomesta ei löytynyt dramaattista työttömyydestä johtuvaa köyhyyttä, syrjäytymistä tai ongelmien kasautumista. Tulokset viittaavat pikemminkin lyhytkestoiseen ja suhteellisen hyvin hallittuun ongelmaan, joka ei ole järkyttänyt toimeentulon tai elämän perusteita. Tilastollisen analyysin perusteella havaittiin, että esimerkiksi nuori ikä ja hyvä koulutus vähentävät merkittävästi työttömyysriskiä. (Santamäki-Vuori 1996, 5,11, 25)

Julkisessa keskustelussa pitkäaikaistyöttömyyden on oletettu varsin suoraviivaisesti johtavan erilaisiin, vakaviin yhteiskunnallisiin ongelmiin, kuten alkoholi- ja mielenterveysongelmat, perheiden hajoamiset, heikko terveydentila, asunnottomuus tai jopa kasvava rikollisuus. Pitkäaikaistyöttömien työmarkkina-aseman ja sosiaalisen huono-osaisuuden muotoutumista laman aikana tarkasteltiin kolmiportaisen, huono-osaisuutta "mittaavan" asteikon avulla. Tutkimuksen kohderyhmästä - 1300 pitkäaikaisyöttötöntä - erottui muista poikkeava, monessa suhteessa omaleimainen, syvimmin huono-osaisuuteen vajonnut ryhmä, johon sijoittui 12 % tutkimuksen kohderyhmästä. He olivat ajautuneet elämäntilanteeseen, jolle oli ominaista vakavien sosiaalisten ongelmien päällekkäisyys sekä voimakas ja pysyväisluonteinen riippuvuus sosiaalivaltion instituutioista. Tälle pienelle alaryhmälle ominaiset tuntomerkit on julkisessa keskustelussa varsin kevyesti yhdistetty kaikkiin pitkäaikaistyöttömiin. Vaikka ryhmä onkin vielä varsin suppea, merkitsee sen olemassaolo paitsi ryhmään kuuluvien leimautumista myös

muiden pitkäaikaistyöttömien leimautumisen uhkaa. Leimautuminen heikentää heidän mahdollisuuksiaan sijoittua työmarkkinoille ja eristää heidät muusta yhteiskunnasta. (Vähätalo 1996, 28,100, 226).

Ella Lillqvistin talouselämän viestinnän alaan kuuluvassa, Aalto-yliopiston pro gradu - tutkielmassa selvitettiin vuonna 2010 millainen kuva työttömistä syntyy toisaalta viranomaisten ja toisaalta työttömien ja muiden kansalaisten teksteissä, sekä minkälaisin kielellisin keinoin kuva rakentuu. Tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä on kriittinen diskurssianalyysi. Diskurssianalyysi on kielen, yhteiskunnan ja kulttuurin tutkimusta leikkaava tutkimussuuntaus. Tutkimusmenetelmänä sovellettiin korpuslingvististä lähestymistapaa, jossa yhdistyvät kvantitatiiviset ja kvalitatiiviset analyysimenetelmät. Korpus tutkimus on kielitieteellinen tutkimusmenetelmä, jossa analysoidaan tietokoneavusteisesti suuria tekstimääriä. Tekstit on koottu korpukseksi kutsutuksi kokoelmaksi. Aineistoksi kerättiin noin 100 000 sanan korpus, joka sisältää blogeja, niihin liittyviä kommentteja, mielipidekirjoituksia, TE-toimiston ja Kelan esitteitä sekä lakitekstiä.

Tutkimuksen tulosten perusteella sekä viranomaisten että kansalaisten teksteissä työttömyys nähtiin työttömien omana syynä. Työtä pidetään itseisarvona: työhön olisi hahuttava vaikka ilmaiseksi. Viranomaisten teksteissä korostetaan työnhakijan aktiivisuutta. Analyysin perusteella se määrittyi ennen kaikkea viranomaisten tottelemisena. Kansalaisten tekstit olivat heterogeenisempia. Toisinaan työttömät nähtiin toisten eläteinä, joiden elämä on liian mukavaa ja helppoa. Vaihtoehtoisessa diskurssissa korostetaan työttömän köyhyyttä, huono-osaisuutta ja tilanteen epäoikeudenmukaisuutta. Varsinaista positiivista vastadiskurssia työttömistä ei aineistossa esiintynyt. (Lillqvist 2010).

Edellä referoidut, lamaan liittyvät tutkimukset osoittavat, että työttömien enemmistö selvisi lamasta varsin kohtuullisesti. Dramaattista köyhyyttä, syrjäytymistä tai ongelmien kasautumista ei tutkimusten mukaan ollut havaittavissa. Lamaa sivuavien tutkimus-

ten perusteella vaikuttaa pikemminkin siltä, että julkisuudessa rakentunut, ”perinteinen” kuva työttömistä, erityisesti pitkäaikaistyöttömistä on yksipuolinen ja harhaanjohtava. Pitkäaikaistyöttömyys on ennen kaikkea suhdannesidonnainen ilmiö, jonka 1990-luvun lama kymmenkertaisti (Santamäki-Vuori 1996).

Ella Lillqvistin (2010) pro gradu – tutkielma poikkeaa monin tavoin muista edellä esitellyistä tutkimuksista. Yksi olennainen ero tutkimusten välillä on tutkimuskohde: Lillqvist ei tutki ”todellista” työttömyyttä vaan nimenomaan työttömän mielikuvaa eri tahojen tuottamissa teksteissä. Ajallisesta, tieteenalakohtaisista ja aineistoihin liittyvistä eroista huolimatta, työttömän ”perinteinen” negatiivinen kuva oli säilynyt myös Lillqvistin työssä jokseenkin ennallaan. Tulos tukee 1990 – luvun lamaa sivuavien tutkimusten havaintoja, joiden mukaan julkisessa keskustelussa konstruoitunut ”perinteinen” diskursiivinen kuva työttömästä on empiirisesti väärä ja työttömiä vahingollisesti leimaava (Kortteinen & Tuomikoski 1998; Vähätalo 1996).

2.2 Diskurssin konstruointi

Irtolaislaki (17.1.1936/57) oli voimassa vuosina 1936-1986, sen 1§:n 2 momentti määritteli ”työn vieroksuja” nimeämensä henkilön seuraavasti:

”... sellainen työhön kykenevä henkilö, jolla on tapana vieroksua työtä ja sen vuoksi joutuu köyhäinhoidon tarpeeseen tai tulee ylivoimaiseksi rasitukseksi toiselle henkilölle ja siten ilmeisesti saattaa tämän vaaraan joutua tarvitsemaan köyhäinhoitoa itselleen tai sille, josta hänen lain mukaan on pidettävä huolta...”

Tiettyä ilmiötä tai käsitettä, esimerkiksi ilmastonmuutos, työtön tai vaikkapa ”työn vieroksuja” ei välttämättä ole olemassa ennen sen nimeämistä. Nimeäminen herättää ilmiön henkiin ja tekee siitä havaittavissa olevan objektin. Kulttuurille yhteisiä merkityksiä sisältävä objekti, kuten ”työn vieroksuja”, on diskurssin muotoutumisen edellytys. (Suoninen 1993, 60-61). Työttömiä koskevassa diskurssissa ei ole kyse pelkästään siitä tosiasiaista, että puhunnan kohde ei ole palkkatyössä. Sisällöltään diskurssi on tätä laajempi, sille on ominaista liittää kohteeseensa myös oletettuja, kielteisiä ominaisuuksia

sekä arvioita kohteena olevan yksilön moraalista, elämäntavasta tai yhteiskuntakelpoisuudesta (ks. Vähätalo 1996).

Edellä siteerattua irtolaislakia käytettiin pitkän historiansa aikana erilaisiin tarkoituksiin. Alun perin irtolaislain valvonta kohdennettiin ”irtolaisiksi” kutsuttuihin ihmisiin, jotka kuljeskelivat kotikuntansa ulkopuolella vailla vakituista asuinpaikkaa ja tuloja. Valvonnan perusteena oli se, että ”irtolaisten” liikkuva elämäntapa katsottiin haitalliseksi maanviljelijöiden työvoiman saannin kannalta. Lisäksi heidän pelättiin uhkaavan yhteiskuntarauhaa (Ståhlberg 1995, alkuperäinen 1893). Sittemmin irtolaislailla ryhdyttiin valvomaan eri tavoin huonossa yhteiskunnallisessa asemassa olevia ihmisryhmiä, jotka poikkesivat valtaväestöstä elämäntavaltaan. Heidän kontrollointinsa muulla tavoin osoittautui vaikeaksi, koska he eivät esimerkiksi syyllistyneet rikoksiin, eivätkä sen vuoksi olleet rikoslain valvonnan alaisia. Tähän ryhmään sisällytettiin esimerkiksi eriaisteiset juopot, kerjäläiset, prostituoidut, romanit ja muut etniset vähemmistöt sekä työttömät (ks. Grönfors 1977; Järvinen 1993; Kinnunen 2019).

Margaretha Järvisen tutkimus prostituutiosta Helsingissä vuosina 1945-1986 on esimerkki nimeämisen, luokittelun ja leimaamisen tuloksena rakentuneesta kielteisestä diskurssista. Tutkimus pohjautui haastatteluihin ja Helsingin huoltopoliisin rekistereihin. Prostituutio määriteltiin yhdeksi irtolaisuuden muodoksi. Irtolaislain harjoittaman sääntelyn ja kontrollin seurauksena tehtiin kohtalokas erottelu prostituoitujen ja muiden naisten välille. Erottelun kautta luotiin marginaalinen, ”prostituoiduiksi” nimetty luokka, joka kulttuurissa mielletään kaikkein halventavimmaksi naisia koskevista kategorioista. Luokittelu ”normaaliin” naisiin ja prostituoituihin merkitsee ratkaisevaa moraalista jakoa patriarkalisissa yhteiskunnissa. Köyhyys oli yhteinen piirre suurimmalle osalle naisista, jotka pidätettiin irtolaislain nojalla. Poliisin rekistereihin arkistoidut viranomaisten luonnehdinnat pidätetyistä olivat lähtökohtaisesti leimaavia. Pidätetyn sosiaalinen tausta, elämäntapa ja ihmissuhteet herättävät epäluuloa. Koska pidätetty oli (mahdollisesti) prostituoitu, hänen oletettiin olevan myös moraalisesti alempiarvoinen kuin muut ihmiset. Naisten alkoholin käyttö tulkittiin merkiksi sukupuolimoraalin puut-

teesta. Olettamuksena oli, että yksilö, joka oli rikkonut yhtä yhteiskunnassa vallitsevaa normia, on taipuvainen rikkomaan myös muita vakavampia normeja. (Järvinen 1993, 27-28, 167, 171).

Diskurssi saattaa säilyä elinvoimaisena pitkään, koska se voi määritellä alkuperäinen objektinsa aina uudella tavalla (Suoninen 1993, 61). Historiallisesti kaukainen, ”työn vieroksujaksi” nimetty, hahmo soveltuu kritisoidun, työttömän ”perinteisen arkkityypin” varhaiseksi esikuvaksi. Irtolaislaki luonnehti ”työn vieroksujan” työkykyiseksi henkilöksi, joka karttaessaan työntekoa saattaa itsensä ja mahdollisesti myös läheisensä köyhäinavun varaan. Myös tuoreemmat versiot työttömiä koskevista puhetavoista viittaavat usein työkykyisen henkilön työhaluttomuuteen, jonka seurauksena tämä päätyy elämään sosiaaliturvan varassa. Ajallisesta etäisyydestään huolimatta näillä kahdella diskurssiversioilla on yhteisiä piirteitä. Molemmilla on yhteys talouteen, erityisesti julkisten varojen käyttöön köyhäinavun tai sosiaaliturvan muodossa.

3 TUTKIMUSASETELMA JA TUTKIMUSKYSYMYKSET

3.1 Tutkimusasetelma

Tutkielma ajoittuu historiallisesti tilanteeseen, jossa 1990 -luvun syvä lama oli ohitettu ja Suomi oli juuri liittynyt Euroopan unionin jäseneksi. Unionin jäsenyys edellytti Suomea saattamaan kansallisen lainsäädännön sopusointuun Euroopan unionissa vallitsevan normiston kanssa. EU- jäsenyyden seurauksena Suomi omaksui eurooppalaisen suuntauksen mukaisesti aktivointipolitiikan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Vireillä oleva laki (L 189/2001) kuntouttavasta työtoiminnasta on yksi aktiivisen sosiaali- ja työllisyyspolitiikan sovellus.

EU- jäsenyys ja äskettäin koettu syvä lama ovat mitä ilmeisimmin vaikuttaneet myös työttömien asemaan ja heihin kohdistuviin asenteisiin ja mielikuviin. Työttömät ovat ta-

louden näkökulmasta katsottuna merkittävä ryhmä, koska työn tekeminen on yksi keskeisimmistä taloudellisen toiminnan muodoista. Työllisyysasteen nostaminen oli myös Lipposen hallituksen tärkein talouspoliittinen tavoite. Työmarkkinoilta poissaolo sen sijaan nähdään talouden näkökulmasta pelkkänä kustannuseränä, johon julkisten menojen karsimiseen pyrkivä uusliberaali talouspolitiikka suhtautuu torjuvasti. Työttömän henkistä taakkaa lisää myös suomalaiseen kulttuuriin varsin syvälle juurtunut palkkatyön arvostus. Palkkatyö on kulttuurinen normi, josta poikkeamista pidetään ongelmana. Eriyisesti pitkäaikaistyöttömiä leimaava ja myös lannistava tekijä on tietoisuus siitä, että pitkäaikaistyöttömyys jatkaa kasvuaan, vaikka kokonaistyöttömyys kääntyikin nousukauden aikana laskuun. Asetelman perusteella on helppo nimetä verovaroja nielevä, kainenkattava ”syntipukki”, joka on syyllinen vähintäänkin omaan tilanteeseensa.

Edellä siteeratun irtolaislain luomaan, ”työn vieroksujan” hahmoon pohjautuva, leimaava ja syyllistävä puhetapa työttömistä on vuosikymmenien kuluessa vakiintunut ja saavuttanut hegemonisen diskurssin aseman. Sille on ominaista voimakas, kulttuuriin syvälle syöpyneet itsestäanselvyyden luonne. Silloin kun tietty kulttuurinen mielikuva vaikuttaa luonnolliselta ja vaihtoehdottomalta, on kyseessä yleensä vallan ja diskurssin vuorovaihtuksen tuloksena syntynyt ”totuus” (Jokinen, Juhila 1993, 77). Irtolaislain konstruoima ”työn vieroksuja”, on kulttuurinen mielikuva, jonka irtolaislaki legitimoit aikansa ”viralliseksi” totuudeksi. ”Totuus” muotoiltiin institutionaalisen vallankäytön ja vallitsevan diskurssin vuoropuhelun tuloksena ja se pohjusti myöhemmän, työttömän ”perinteiseksi” tai ”arkkityypiksi” kutsutun ilmaisun rakentumista.

Miten käy ”työn vieroksujan” hegemoniselle hahmolle muuttuneessa yhteiskunnallisessa tilanteessa? Voivatko muutokset, esimerkiksi aktivointipolitiikka, voimistaa sitä entisestään. Ehkä ”perinteinen” mielikuva työttömästä ei sittenkään ole säilynyt aivan ennallaan. Syvä lama on saattanut olla koettelemus, joka teki särön tähän vallitsevaan työttömän kuvaan. Lama kosketti lähes kaikkia suomalaisia henkilökohtaisesti joko oman tai läheisen ihmisen työttömyyden kautta. Laskukauden aikana pitkäaikaistyöttömyys levi-
täytyi uusiin, yhä ylempiin väestökerroksiin, ja laman syventyessä niiden pitkäaikais-

työttömien osuus kasvoi, jotka olivat olleet ennen lamaa vakaassa työmarkkina-
asemassa (Aila Mustonen 1998, 1, 94). Mustosen tutkimuksen perusteella voitaneen
otaksua, että laman aikainen kurjuuden tasapuolisempi jakautuminen lisäisi myös hyvä-
osaisten myötätuntoa ja solidaarisuutta työttömiä kohtaan.

Lainvalmisteluun osallistuvat keskustelijat ovat kansanedustajia. Sosiaalisen konstruk-
tionismien näkökulmasta tarkasteltuna he ovat saman kulttuuriyhteisön jäseniä kuin me
muutkin. On siis ilmeistä, että he jakavat kanssamme myös yhteisen kulttuurimme pe-
rustalta kumpuavat näkemykset toisistamme – myös pitkäaikaistyöttömistä – ennako-
luuloineen. Kansanedustajien suhtautumistapa työttömiin saattaa olla kuitenkin meitä
”rivikansalaisia” valistuneempi ja poiketa sen vuoksi enemmistön ”vakiokäsityksistä”.
Edustajat ovat perehtyneet vireillä olevan lakiin kuuntelemalla asiantuntijoita, lukemalla
tukuittain lausuntoja, valmisteluasiakirjoja, hallituksen ohjelmaa ja ennen kaikkea halli-
tuksen esityksen perusteluineen kyseiseksi laiksi.

3.2 Tutkimuskysymykset

Lain kohderyhmään kuuluvat erityisesti ne pitkäaikaistyöttömät, jotka ovat samanaikai-
sesti sekä työvoima- että sosiaalishallinnon asiakkaita. Työssäni on kyse siitä, miten kan-
sanedustajat suhtautuvat lain kohderyhmään, millaisena ihmisenä he näkevät edellä
mainitut kriteerit täyttävän pitkäaikaistyöttömän. Työttömän kannalta tämä ei ole yh-
dentekevää, sillä mielikuva lain kohteena olevasta henkilöstä muovaa käsityksiämme
pitkäaikaistyöttömästä sekä vaikuttaa hänen kohteluunsa ja - tässä tapauksessa – konk-
reettisesti myös hänen toimeentuloturvaansa. Eduskuntakeskusteluista välittyvä käsitys
lain kohderyhmästä ei ole kenen tahansa mielipide vaan kyseessä on eduskunnan man-
daatilla toimivien, lainsäädäntövaltaa käyttävien henkilöiden näkemys. Kansanedustajal-
la on lainsäädäntötyössä eräänlainen kaksoisrooli: yhtäältä hän on saman kulttuurin
kantaja ja ”tuote” kuin me muutkin, mutta toisaalta hän on myös vallankäyttäjä, jonka
näkemykset meistä muista poiketen voivat realisoitua vallankäytön kautta.

Hallituksen lakiesitys (HE 184/2000) oli Lipposen hallituksen toimeksianto eduskunnal-
le, se ohjaa ja rajaa kansanedustajien toimintaa kyseisen lain valmistelussa hallituksen

tavoittelemaan suuntaan. Lipposen hallituksen tärkeimmät sosiaalipoliittiset tavoitteet tutkielmani aiheen kannalta olivat työllisyysasteen nostaminen, vakavien köyhyysongelmien, syrjäytymisen sekä huono-osaisuuden kasautumisen estäminen. Hallitus nimesi ”aktiivisen sosiaalipoliitiikan” yhdeksi niistä keinoista, jolla asetettuihin tavoitteisiin päättiin pyrkiä.

Tutkimuskysymykset:

1. Mitkä lakiesityksen kannalta keskeiset aihealueet hallitsevat keskusteluja
2. Millainen kuva lain kohderyhmästä välittyy lainvalmistelukeskustelujen kautta ja miten poliittiset päättäjät pyrkivät saavuttamaan lain tavoitteet?

Analysoin eduskuntakeskusteluja kriittisen diskurssianalyysin avulla. Kriitiikin tehtävänä on tuoda analyysiin normatiivinen elementti. Kriitikki perustuu arvoihin, joiden pohjalta verrataan toisiinsa sitä, mitä on olemassa, mitä voisi olla olemassa ja mitä pitäisi olla olemassa. (Fairclough 2010, 7). Tässä tapauksessa ”normatiivisena” vertailukohtana käytetään Lipposen II hallituksen ohjelmassa ilmaistuja tavoitteita soveltuvin osin, erityisesti ohjelman sosiaali- ja työllisyyspolitiikkaa koskevaa osiota ja hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta.

http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/67-paaministeri-paavo-lipposen-ii-hallituksen-ohjelma, (HE 184/2000).

4. AINEISTO JA MENETELMÄT

4.1 Tutkimusaineisto

Olen koostanut tutkimusaineistoni valtiopäiväasiakirjoista, jotka liittyvät kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lakiesityksen eduskuntakäsittelyihin. Esitys sisältää muutosehdotuksia myös seitsemään muuhun (sosiaalihuoltolaki, toimeentulotuesta annettu laki, työmarkkinatuesta annettu laki, työttömyysturvalaki, työvoimapalvelulaki, kuntoutusrahlaki ja tuloverolaki), kuntouttavaan työtoimintaan liittyvään lakiin. Muutosesityksissä

on kyse lähinnä erilaisten sosiaali-etuksien yhteensovittamisesta. Rajaan niiden käsittelyn tarkasteluni ulkopuolelle, koska esitetyt muutokset eivät ole keskeisiä tutkimusongelmani kannalta.

Työni kannalta ensisijainen analyysikohde on asian käsittelyyn liittyvät ”suulliset” eduskuntakeskustelut. Ne ilmentävät parhaiten päätöksentekoon osallistuvien kansanedustajien ja heidän taustaryhmiensä näkemyksiä. Pelkkiin ”kirjallisiin” lähteisiin tukeutuminen saattaisi hävittää analyysin kannalta merkittävää informaatiota. Esimerkiksi hallituksen esitykset ja valiokuntien mietinnöt tai lausunnot ovat pääosin virkamiesten laatimia, neutraalin oloisia, siloteltuja versioita, joista puhujien jyrkimmät ilmaisut on karistettu pois. Alun perin ajattelin koostaa aineistoni pääosin valiokuntien pöytäkirjoista, koska lain yksityiskohtainen työstäminen tapahtuu nimenomaan valiokunnissa. Eduskunnan kirjaston tietopalvelun mukaan valiokuntapöytäkirjat ovat päätöspöytäkirjoja, jotka eivät sisällä juurikaan keskustelua. Keskustelun puuttumisen vuoksi päädyin valiokuntapöytäkirjojen sijaan käyttämään lain valmisteluun liittyviä täysistuntopöytäkirjoja.

Keskeisin analysoitava aineistoni koostuu seuraavista täysistuntopöytäkirjoista: lähetekeskustelu (15.11.2000) sekä asian I (4.12. ja 5.12.2000) ja II (8.12. ja 12.12.2000) käsittely. Pöytäkirjat sisältävät yhteensä 86 puheenvuoroa, joista 52 sijoittuu lähetekeskusteluun. Pöytäkirjojen lisäksi olen kerännyt tausta-aineistoksi soveltuvaa materiaalia, jonka tarkoituksena on helpottaa eduskuntakeskustelujen seuraamista. Tämä asiakirjakokonaisuus sisältää seuraavat dokumentit: kuntouttavaa työtoimintaa koskeva laki (2.3.2001/189), hallituksen esitys (HE 184/2000) kyseisen lain säätämiseksi, sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö, perustuslakivaliokunnan, työ- ja tasa-arvovaliokunnan sekä hallintovaliokunnan asiaan liittyvät lausunnot sekä asiantuntijalausuntoja.

Aineiston analyysin kannalta merkittävä seikka on sen poikkeuksellinen status. Valtioapäiväasiakirjat ovat syntyneet Suomen ylimmän valtioelimen, eduskunnan työskentelyn tuloksena. Lakeja säätäessään eduskunta harjoittaa korkeinta mahdollista institutionaalista vallankäyttöä. Jo lajityyppinä säädösteksti herättää kyseenalaistamatonta kunnioitusta. Kuntouttavaa työtoimintaa koskeva laki - samoin kuin koko lainsäädäntö - ammentaa auktoriteettiasemansa kiistattomasta legitimitetistä, joka pohjautuu viime kä-

dessä Suomen eduskunnan enemmistön tahtoon. Legitimaatio tähtää vallitsevien yhteiskunnallisten instituutioiden ylläpitämiseen. Se oikeuttaa yksittäisen järjestelmän olemassaolon arvottamalla myönteisesti juuri tämän järjestelmän instituutioiden vakiintuneet toimintamuodot. Instituutiot säätelevät jo sellaisenaan inhimillistä toimintaa. Ne asettavat käyttäytymiselle odotuksia, jotka kanavoivat toimintaa juuri tiettyyn suuntaan erotuksena lukemattomista muista vaihtoehdoista. On tärkeää huomata, että legitimaatio sisältää sekä normatiivisen että kognitiivisen ulottuvuuden. Legitimaatiossa ei siis ole kyse pelkästään ”arvoista” vaan se ilmentää myös ”tietoa”. (Berger & Luckmann 1966, 67, 108).

4.1.2 Aineiston hankinta

Aloitin aineiston hankinnan selaamalla eduskunnan verkkosivuja. Etsin järjestelmästä lakialoitteita tai hallituksen esityksiä, jotka tähtäsivät huonossa työmarkkina-asetmassa olevien ihmisten työllistämiseen. 2000-luvun alkupuolella pitkäaikaistyöttömyys oli lisääntynyt, vaikka työttömien kokonaismäärä oli vähentynyt ja taloudellinen kehitys oli ollut suotuisaa <http://www.kvartti.fi/fi/artikkelit/pitkaaikaistyottomyyden-kasvulle-ei-nay-loppua>. Otaksuin, että asetelman seurauksena olisi tehty aloitteita pitkäaikaistyöttömien työllistämiseksi. Eduskunnan tietojärjestelmien lisäksi hallituksen esitykset vireillä olevien lakien säätämiseksi on tallennettu oikeustietojärjestelmä Finlexiin. Sain jälkimmäisestä haun tuloksena luettelon hallituksen esityksistä, jotka täyttivät – ainakin osittain - asettamani kriteerit.

Listaus sisälsi myös kuntouttavaa työtoimintaa koskevan hallituksen esityksen (HE 184/2000). Valitsin työni kohteeksi tämän lakiesityksen, koska se sisälsi uusia, aiemmista käytännöistä poikkeavia toimenpide-ehdotuksia. Tällaisia olivat muun muassa ”aktiivointi” – käsitteen ilmaantuminen lakisääteisen aktivointisuunnitelman muodossa. Uutta oli myös ehdotus työvoimahallinnon ja sosiaalitoimen lakisääteiseksi yhteistyömalliksi. (HE 184/2000). Dramaattisin ”uutuus” oli ehkä se, että oikeus perustoimeentuloon (työmarkkinatuki ja toimeentulotuki) oli sidottu sanktioiden uhalla velvollisuuteen osallistua viranomaisten määräämiin aktivointitoimiin (Keskitalo & Karjalainen 2013, 9; Kotiranta 2008, 197).

Valtiopäiväasiakirjat ovat olleet vuodesta 2001 lähtien osittain saatavilla sähköisessä muodossa eduskunnan verkkosivuilla. Tätä ajankohtaa edeltävät valtiopäiväasiakirjat ovat ainoastaan painetussa ja sidotussa muodossa. Asiakirjoja säilytetään yliopiston ja Eduskunnan kirjastoissa, mistä niitä voi lainata tai halutessaan perehtyä niihin paikan päällä. Kuntouttavaa työtoimintaa koskevaa lakia valmisteltiin vuoden 2000 loppupuolella, joten sitä koskevat täysistuntopöytäkirjat eivät ole sähköisesti saatavilla. Ainoa tapa saada nämä asiakirjat haltuunsa pidemmäksi ajaksi, on niiden kopiointi, joten kävin Eduskunnan kirjastossa kopioimassa asiaan liittyvät täysistuntopöytäkirjat. Valiokuntamateriaali ei sen sijaan ole saatavilla edes painetussa muodossa, koska se on tallennettu vain mikrofilmeille, jotka ovat luettavissa kirjaston lukulaitteen avulla. Koska tässäkin tapauksessa tarvitsin aineiston käyttööni pidemmäksi aikaa, kävin Eduskunnan kirjastossa skannaamassa valitsemani asiakirjat mikrofilmeiltä.

4.2 Sosiaalinen konstruktionismi

Tutkielmani pohjautuu tieteenfilosofisilta lähtökohdiltaan sosiaalisen konstruktionismin. Konstruktionismia voidaan pitää sosiologisenä kantana, jonka mukaan tieto todellisuudesta välittyy ja muotoutuu sosiaalisessa vuorovaikutuksessa (Aittola & Raiskila 1966, 226). ”Todellisuudella” tarkoitetaan tahdostamme riippumatonta, ulkopuolellemme olevaa ilmiöiden maailmaa. ”Tieto” puolestaan viittaa varmuuteen siitä, että nämä ilmiöt ominaisuuksineen ovat todellisia. (Berger & Luckmann 1966, 11) Tiedon ja todellisuuden välinen suhde on luonteeltaan tuotannon kaltainen prosessi, jossa ymmärryksemme todellisuudesta rakentuu. Kyseessä ei siis ole pelkkä todellisuuden jäljentäminen. Lähestymistavan mukaan ei ole olemassa autonomisia, neutraaleja ”tietämyksiä”, vaan todellisuuden konstruointi ulottuu sen yleisimmistä peruspiirteistä pienimpiin yksityiskohtiin saakka. Ajattelutavan mukaan myös ihmisyyden rakentuu sosiaalisesti ja on sen vuoksi suuresti muokattavissa. (Aittola & Raiskila 1966, 226-227).

Relatiivisuus on tiedon sosiaalisen syntymekanismin ohella yksi konstruktionismin perusajatuksista. Yksilön käsitys todellisuudesta on aina suhteellinen, koska se on histori-

allisten ja kulttuuristen tekijöiden muovaama ja sen vuoksi riippuvainen siitä, milloin ja mihin kulttuuriin yksilö on sattunut syntymään. Työni kannalta merkittävä seikka on myös "todellisuuden" ja "tiedon" yhteiskunnallinen sidonnaisuus: se mikä on todellista suomalaiselle kansanedustajalle tai ministerille, ei välttämättä ole todellista pitkäaikais-työttömälle. Tämä tarkoittaa, että tietynlaiset "todellisuuden" ja "tiedon" kerrostumat kytkeytyvät tietynlaisiin yhteiskunnallisiin asemiin. (Berger & Luckmann 1966, 13).

4.3 Tutkimusmenetelmät

4.3.1 Tapaustutkimus

Kyseessä on tapaustutkimus, joka kohdistuu yksittäisen lakialoitteen (HE 184/2000) eduskuntakäsittelyyn. Valtiopäiväasiakirjoista koostuva aineisto muodostaa yhtä asiaa käsittelevän kokonaisuuden, jota seuraa sen valmisteluprosessin kestävän elinkaaren ajan. Kyseessä ei kuitenkaan ole itse lainsäädäntöprosessin kuvaus vaan sen aikana eduskunnassa kertyneiden asiakirjojen huomioiminen joko analyysikohteena tai tausta-aineistona. Koko lainvalmisteluprosessin seuraaminen on tärkeää, vaikka käytettävissä on voimassa oleva laki ja perusteellinen, 83 sivun pituinen hallituksen esitys. Viimeistellyt laki tai muu viranomaistahon laatima sanktioitu ohje tai määräys on yleensä enemmän tai vähemmän kompromissin tulos, josta valmisteluvaiheen särmät ja erimielisyydet, ovat hioutuneet pois. Aineiston analyysin kannalta eri puolueiden ja muiden intressiryhmien kannanotot ovat kuitenkin arvokasta materiaalia.

Tapaustutkimus valitaan menetelmäksi silloin, kun halutaan ymmärtää kohdetta syvällisesti huomioiden siihen liittyvät kontekstit. Vaikka yksittäistä tapausta tutkimalla ei suoranaisesti pyritäkään yleistettävään tietoon, voi se tarjota yksittäistapauksen ylittävää tietoa. Tulosten merkitystä ja oikeellisuutta voidaan vahvistaa kuvaamalla aineisto ja sen analyysi perusteellisesti. Tapaustutkimus ei rajoita muita menetelmävalintoja.

www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L5_5.html

4.3.2 Diskurssianalyysi

Tulkitsen ja analysoin aineistoani diskurssianalyysin, erityisesti kriittisen diskurssianalyysin, avulla. Diskurssianalyysin teoreettis-metodologisena viitekehyksenä pidetään sosiaalista konstruktionismia (Pynnönen 2013, 9). Diskurssianalyysin ydinajatus on sosiaalisen konstruktionismin mukaisesti se, että kieli ei pelkästään kuvaa todellisuutta vaan se on samalla tämän todellisuuden tuote ja tuottaja. Tämän vuoksi kieltä ja kielenkäyttöä ei tarkastella siltana todellisuuteen vaan osana tätä todellisuutta itseään (Jokinen & Juhila & Suoninen 1993, 9; Pynnönen 2013, 9; Husa 1995, 42).

Diskurssianalyysin lähtökohtana ja tutkimuskohteena on kieli ja kielenkäyttö. Diskurssitutkimus tukeutuu funktionaaliseen kielikäsitteeseen. Kieli ymmärretään seurauksia tuottavaksi järjestelmäksi, se ei siis ole neutraalia ja käyttäjästä riippumatonta, vaan se on aina suhteellista ja kontekstisidonnaista. (Jokinen & Juhila & Suoninen 1993, 41-42, 48; Pynnönen 2013, 5). Saman asiassällön voi ilmaista lukemattomilla eri tavoilla. Kieltä käytetään välineenä, jolloin sillä on tiettyjä tehtäviä, funktioita, joiden toteuttamiseksi ihmiset rakentavat sosiaalisesta todellisuudesta juuri tietynlaisen version (Eskola & Suoranta 1998, 198). Tietoisuus kielenkäytön ”tuottamuksellisesta” luonteesta on aineistoni analysoinnin kannalta tärkeää, koska se herkistää havaitsemaan näennäisen luotettavaan ja objektiiviseen oloiseen lakiluonnokseen upotetut ideologiset ja ihmisten hallintaan pyrkivät tavoitteet.

4.3.3 Kriittinen diskurssianalyysi

Michel Foucault'n mukaan diskurssit tarkoittavat kielenkäytössä ilmenevää aikakauden ja tilanteen kiteytyntä ymmärrystä todellisuudesta. Diskurssit ovat kulttuurille yhteisiä merkityksellistämisen puhe- ja ajattelutapoja, jotka muovaavat puhunnan kohdetta. (Pynnönen 2013, 7; Husa 1995, 43). Tutkielmani aiheen kannalta ajalle ominaisten puhe- ja ajattelutapojen – diskurssien – vaikuttaminen ”puhunnan kohteeseen”, tässä tapauksessa toimeentulotukea saavaan pitkäaikaistyöttömään, ilmenee varsin konkreettisella tavalla. Lain valmistelun yhteydessä käydyt eduskuntakeskustelut ja niiden pohjalta syntynyt laki säätelevät suoraan pitkäaikaistyöttömän elämää ja toimeentuloa sekä muok-

kaavat käsitystämme pitkäaikaistyöttömästä ihmisenä.

Sosiaaliset suhteet ovat kriittisen diskurssianalyysin keskeisimpiä kiinnostuksen kohteita. Diskurssia ei nähdä yksittäisenä kokonaisuutena tai kohteena, vaan se on monimutkainen, toisiinsa kietoutuvien suhteiden kasauma. Sosiaaliset suhteet ovat luonteeltaan dialektisia. Suhteiden vuorovaikutuksellisuuden vuoksi diskurssia ei voi erottaa ”kohteesta” siten, että jompikumpi sulkisi toisen kokonaan pois. Voimme ymmärtää diskurssia vain analysoimalla sen ”sisäisiä” ja ”ulkoisia” suhteita muihin objekteihin. Kriittinen diskurssianalyysi ei ole itse diskurssin analysointia sellaisenaan vaan muiden kohteiden ja diskurssin välisten dialektisten suhteiden analysointia. (Fairclough 2010, 3- 4).

Kriittinen diskurssianalyysi ylittää perinteiset tieteiden väliset rajat, koska dialektisten suhteiden analysointi edellyttää monitieteistä lähestymistapaa. Monitieteisyys syventää ja rikastuttaa tutkittavan ilmiön tuntemusta, koska kukin tieteenala lähestyy sitä eri näkökulmasta ja fokusoi sen eri elementtejä. Monitieteisyys vaikuttaa myös teorioiden valintaan. Koska tutkimuskohteet on rakennettu tieteiden välisesti, ei ainoastaan yksi teoria riitä vaan aiheesta riippuen – sosiologia, politiikan tutkimus, taloustiede jne. - tarvitaan myös muita relevantteja teorioita. (emt. 5-6).

Kriittinen diskurssianalyysi on realistinen lähestymistapa, jonka mukaan on olemassa todellinen maailma - sisältäen sosiaalisen maailman - riippumatta siitä, havaitsemmeko tai ymmärrämmekö sitä. Kyseessä on ”kriittinen realistinen” tarkastelutapa, joka tarkoittaa muun muassa sen tunnustamista, että luonto ja sosiaalinen maailma eroavat toisistaan. Jälkimmäinen - toisin kuin edellinen - riippuu inhimillisestä toiminnasta, koska se on sosiaalisesti rakentunut. Kriittinen diskurssianalyysi on maltillinen sosiaalisen konstruktionismin muoto, jonka mukaan maailma on arvaamaton paikka.

Ajasta ja paikasta riippuen jotkut sosiaalisen elämän – esimerkiksi lainsäädännön - muutokset ovat mahdollisia, toiset taas eivät. Muutokset ovat usein ehdollisia, koska niihin vaikuttavat lukuisat eri tekijät, kuten esimerkiksi valtasuhteet. (emt. 3-5). Eduskunnan valtasuhteet määräytyvät parlamentaarisesti poliittisten voimasuhteiden mukaan. Poliittinen lainsäädäntöprosessi ja voimassa oleva oikeus ilmentävät yhteiskunnallisten intressiryhmien välistä konfliktia. Konfliktin ”voittajiksi” selviytyvät ne ryhmät, jotka

muodostavat lainsäädännöllisen enemmistön ja päättävät harjoitettavan politiikan suunnan. (Akers & Sellers 2004, 191, 193, 195).

”Lainsäädännöllisellä enemmistöllä” on taipumus jättää oma ”ideologinen jalanjälkensä” myös lainsäädäntöön, koska sillä saattaa olla ”kiusaus” käyttää politiikkaansa tukevaa ideologiaa myös valtansa pönkittämiseen. Vallan välineenä työskentelevä ideologia on usein huomaamaton, koska se on kätkeyty diskurssiin. Diskurssiin sulautetut ideologiset ainekset ovat kriittisen diskurssianalyysin keskeisiä kiinnostuksen kohteita. Kriittisen diskurssianalyysin ensisijaisena tarkastelukohteena on valtasuhteiden tuottama eriarvoisuus. Analyysin avulla pyritään tunnistamaan, miten epäoikeudenmukaiset valtasuhteet tuotetaan ja ylläpidetään. Tällöin kiinnostus kohdistuu vallan ja diskurssin väliseen dialektiseen suhteeseen ja sen vaikutukseen muihin suhteisiin. (Fairclough 2010, 8, 26).

Vallan ja diskurssin välistä vuorovaikutusta voi jäljittää ”etsimällä” aineistosta vahvoja, hegemonisen aseman saavuttaneita diskursseja. Mielenkiinto suuntautuu tällöin syvälle kulttuuriin syöpyneisiin itsestäänselvyksiin. Ne vaikuttavat luonnollisilta, vaihtoehdottomilta ja kyseenalaistamattomilta totuuksilta, jotka kahlitsevat diskursiivisen kentän monimuotoisuutta. Ne voivat paikoitellen vakiinnuttaa sosiaalisen todellisuuden tiettyihin tulkintoihin ja käytäntöihin, jotka lopulta muotoutuvat instituutioiksi. (Jokinen & Juhila 1993, 75-77).

Kritiikki tuo diskurssianalyysiin normatiivisen elementin. Kritiikin taustalla on tiettyihin normatiivisiin lähtökohtiin perustuva näkemys siitä, millainen on esimerkiksi hyvä yhteiskunta tai inhimillinen hyvinvointi. Kritiikki perustuu arvoihin, joiden pohjalta verrataan toisiinsa sitä, mitä on olemassa, mitä voisi olla olemassa ja mitä pitäisi olla olemassa. Kriittisen arvioinnin perusteella voidaan tunnistaa ja tuoda esille yhteiskunnallisia epäkohtia ja niiden syitä. Kriittinen analyysi tähtää sellaisen tiedon tuottamiseen, joka suotuisissa olosuhteissa voi myötävaikuttaa epäkohtien poistamiseen tai lievittämiseen. (Fairclough 2010, 7).

4.4 Sosiologinen lähestymistapa oikeuteen

Lähestyn tutkimuskohdettani sosiologisesta näkökulmasta. Se eroaa olennaisesti lainopillisesta tutkimusperinteestä, jossa oikeutta tarkastellaan järjestelmän ”sisäpuolelta”, sen omista lähtökohdista. Oikeustieteellisessä tutkimuksessa kiinnostus kohdistuu ensisijaisesti järjestelmän sisäiseen yhtenäisyyteen, eheyteen ja johdonmukaisuuteen. Oikeussosiologia sen sijaan tarkastelee oikeutta sen ”ulkopuolelta”, osana yhteiskuntaa. Tämä mahdollistaa oikeuden rinnastamisen yhteiskunnan muihin instituutioihin, kuten talouteen, politiikkaan tai kulttuuriin. Sama lähestymistapa soveltuu myös oikeudellisten ilmiöiden tutkimiseen. Empiirinen, teorialähtöinen tutkimus analysoi oikeuden tyypillisiä piirteitä tietyssä oikeuskulttuurissa ja sen instituutioissa vallitsevilla empiirisillä ehdoilla. (Deflem 2008, 3-7). Empiirisiin ehtoihin kuuluvat myös vallitsevat poliittiset valtasuhteet. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna oikeus voidaan nähdä sekä poliittisten valtasuhteiden ilmentymänä että mekanismina muotoilla ja säännellä näitä suhteita (Cotterrell 1986, 119).

5. AINEISTON ALUSTAVAA KÄSITTELYÄ

5.1 Teemoittelu teksti-/sisällönanalyysin tuloksena

Jos tutkija osallistuu itse aineistonsa tuottamiseen, hän valitsee yleensä jo etukäteen – esimerkiksi haastattelukysymyksiä laatiessaan – teemat, joita aikoo käsitellä. Jos aineisto on sen sijaan aikaansaatu tutkijasta riippumatta, kuten elämäkerrat, yleisönosastokirjoitukset tai vaikkapa eduskuntakeskustelut, tutkija valitsee hankkimastaan aineistosta kiinnostavimmat teemat vasta aineiston keräämisen jälkeen. Tällöin teemojen valintaa ohjaavat ensisijaisesti tutkimusongelma ja tutkijan teoreettiset lähtökohdat. (Eskola & Suorata 1998, 154, 157).

Oma aineistoni – tekstimuotoon saatetut eduskuntakeskustelut – kuuluu jälkimmäiseen kategoriaan, joten ryhdyin työstämään sitä vasta aineiston kokoamisen jälkeen.

Lähestyn aineistoani tekstianalyysin kautta. Se kohdistuu tekstin merkitykseen ja muo-

toon (Pynnönen 2013, 25). Vasta tämän alustavan analyysin pohjalta ”paloittelen” tekstin eri aiheiden mukaisesti tutkimusongelman kannalta tarkoituksenmukaisiin luokkiin, joista kukin edustaa yhtä valitsemistani analyysiteemoista. Aineistosta on tunnistettavissa ainakin seuraavat, työni kannalta keskeiset 10 teemaa: elämänhallinta, eriarvoisuus, järjestelmän väärinkäyttö, leimaaminen, osallistaminen, sanktiointi, sitouttaminen, syyllistäminen, talous ja vastikkeellisuus. Raakatekstin käsittelyn helpottamiseksi merkitsen aineistoon luokitellut tekstinpätkät kirjainkoodilla, joka ilmaisee, mihin teemaan kyseinen analyysiyksikkö viittaa. Sisällönanalyysi toimii diskurssianalyysin perustana. Sen tavoitteena on aineiston järjestäminen aihepiirien mukaisesti pelkistettyyn ja selkeään muotoon kadottamatta sen sisällä oleva informaatiota (emt. 25).

5.2 Analyysiyksiköt

Analyysin kohteena oleva aineistoni koostuu poliittisten päättäjien autenttisesta puheesta. Käytetyt puheenvuorot – yhteensä 86 - on kirjattu sanasta sanaan eduskunnan täysistuntopöytäkirjoihin. Tarkoitukseni ei ole kuitenkaan analysoida jokaista täysistuntopuheenvuoroa sellaisenaan vaan varsinaisina analyysiyksikköinä toimivat puheenvuoroista poimitut, teemoitetut tekstinpätkät. Analyysiyksikön minimilaajuus on yksi lause, joka ilmaisee tiettyä teemaa ilmentävän ajatuksen. Yksi puheenvuoro sisältää yleensä useampaan eri teemaan sijoittuvia ajatuskokonaisuuksia, erityisesti silloin, kun on kyse asiaa esittelevien ministereiden puheenvuoroista, jotka ovat muita puheenvuoroja pidempiä. Tekstimassan hallitsemiseksi käsittelen kutakin teemakohtaista puheenvuorokatkelmaa vain kyseiseen teemaan liittyvän sisällön osalta. Valitsemieni analyysiyksiköiden runsauden (noin 300) ja rikkauden vuoksi yritän hyödyntää aineiston mahdollisimman kattavasti. Edistääkseni tätä tavoitetta pyrin – joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta – käyttämään yhtä analyysiyksikköä vain kerran ja nimenomaan sen edustaman ydinteeman yhteydessä. Alun perin tarkoitukseni oli valita analyysini kohteeksi yhtä monta analyysiyksikköä kustakin teemasta, mutta päädyin pohdinnan jälkeen valitsemaan analyysini kohteeksi yksittäisen teeman kannalta kaikkein ilmaisuvoimaisimmat tekstikatkelmat piittaamatta niiden teemakohtaisista lukumääristä.

5.3 Aineiston tekninen työstäminen

Vuotta 2001 edeltävät valtiopäiväasiakirjat ovat painetussa ja sidotussa muodossa eduskunnan ja yliopiston kirjastoissa. Kopioin Eduskunnan kirjastossa lainvalmisteluun (L 2.3.2001/189) liittyvät täysistuntopöytäkirjat, joita on yhteensä kolme: lähetekeskustelu, sivut 4508-4545 sekä asian I käsittely, sivut 5178-5190 ja II käsittely, sivut 5317-5324. Kokouspäivämäärät on mainittu aineiston esittelyn yhteydessä. Koska lainvalmistelukeskusteluista ei ole saatavilla ”sähköistä” versiota, ainoa mahdollisuuteni oli tuottaa sellainen itse. Päädyin kirjoittamaan ”puhtaaksi” kopioimastani ja ”koodaamastani” aineistosta kaikki 300 analyysikelpoista yksikköä. Puuduttava puhtaaksikirjoitustyö ei sentään jäänyt pelkäksi tekniseksi suoritukseksi, sillä sen sivutuotteena syntyi alustavaa sisällönanalyysiä syvempi analyysi, jota havainnollistin ”lihavoimalla” työstämäni tekstiin sen merkitysten kannalta tärkeitä sanoja tai lauseen osia. Alkuperäinen tavoitteeni oli sisällyttää valitsemani teemakohtaiset analyysiyksiköt osaksi tutkimusraporttiani. Luovuin kuitenkin tästä ajatuksesta havaittuani, että analyysiosioistani tulisi tällä rakenteella liian pitkä ja raskaslukuinen. ”Leikkelin” puhtaaksikirjoittamani tekstikatkelmat omaksi kokonaisuudekseen tutkielman liitteeksi. Olen laatinut liitteestä luettelon, jossa puheenvuorositaatit on järjestetty pää- ja alateemoittain, sisältönsä mukaisesti otsikoituina.

5.4 Tutkimuseettisiä kysymyksiä

Vaikka eduskuntakeskustelut ovat julkisia, pohdin puhtaaksikirjoitusvaiheessa vaihtoehtoisia tunnistamistapoja, joilla voisin ”nimetä” yksittäiset puheenvuorokatkelmat mainitsematta puhujan nimeä. Yksi tutkimuseettisen normiston lähtökohta on tutkimukseen osallistuvien henkilöiden tunnistamattomuus. Sen tarkoituksena on suojella tutkittavia mahdollisilta haittavaikutuksilta, joita tunnistettavuudesta tutkimuksen yhteydessä saat-taisi seurata. (Kuula 2006, 201). Tutkimuseettisistä periaatteista poiketen julkisuuden henkilöt, esimerkiksi kansanedustajat, eivät nauti samantasoista yksityisyyden suojaa kuin me muut. He ovat tietoisesti luopuneet siitä ryhtyessään julkiseen tehtävään, joka altistaa heidät myös yleiselle arvostelulle.

Tutkimukseen osallistuvien anonymiteettiä on harkittava aina tapauskohtaisesti: lähtökohtana on sovittaa yhteen kaksi perusoikeutta: tieteen vapaus ja oikeus yksityisyyteen (emt. 207). ”Tieteen vapauden” nimissä päätin noudattaa tutkimuksessani samaa julkisuusperiaatetta kuin alkuperäisessä aineistossani, täysistuntopöytäkirjoissa. Kustakin puheenvuoropätkästä ilmenevät seuraavat tunnistetiedot: eduskunnan pöytäkirjassa oleva sivunnumero, puhujan etu- ja sukunimi sekä puoluekanta, joista jälkimmäisen jätin ministerien osalta eduskunnan käytännön mukaisesti pois. Ministereiden kohdalla tunnistetiedon käyttö poikkeaa hieman ”rivikansanedustajista”. Heistä mainitaan eduskunnan pöytäkirjoissa ministeriyden ohella myös heidän edustamansa hallinnonala.

5.5 Poliittisuus

Toinen poikkeus muihin kansanedustajiin nähden on se, että ministerit esiintyvät pöytäkirjoissa ilman puoluetunnuksia. Ehkä tarkoituksena on luoda jonkinlainen illuusio siitä, että he ovat puoluepoliittisesti neutraaleja. Periaatteessa puoluekanta on sensitiivinen tieto, jonka paljastaminen joissakin yhteyksissä - esimerkiksi työpaikan hakutilanteessa - saattaa olla henkilölle vahingollista. Eduskunnassa sen sijaan päätökset syntyvät poliittisten voimasuhteiden mukaisesti ja kansanedustajat esiintyvät nimenomaan puolueensa edustajina. Menettelen siis tässäkin suhteessa samalla tavalla kuin eduskunnan pöytäkirjanlaatijat eli pitäydyn puoluekannan ilmaisemisesta ministereiden osalta ja viittaan heihin aineistositaateissa seuraavasti: ”sosiaali- ja terveysministeri Maija Perho” tai ”työministeri Tarja Filatov”. Puhujan aktiivisuudesta riippuen hän voi käyttää useita, eri sivuille sijoitettavia, puheenvuoroja keskustelujen aikana. Selvyiden vuoksi katson tarpeelliseksi lisätä yksittäisen lausuman eteen sekä aineistositaateissa (liite) että omassa analyysissäni sivunumeron, jolla kyseinen repliikki on pöytäkirjassa esitetty. Omassa analyysitekstissäni viittaan puhujiin pelkästään sivunumerolla ja heidän suku- ja etunimillään tai pelkällä sukunimellä.

5.6 Teemakohtaisen analyysin toteuttaminen

Tarkoitukseni on analysoida aineisto yksityiskohtaisesti teemoittain. Kukin kymmenestä pääteemasta (ks. edellä) jakautuu edelleen alateemoihin, jotka ilmentävät tiettyä pääteemaan liittyvää osa-aluetta, näkökulmaa tai lähestymistapaa. Sovellan tutkielmassani kriittistä diskurssianalyysiä, jonka keskeisimpiä tarkastelukohteita ovat sosiaaliset suhteet. Suhteiden vuorovaikutuksellisen luonteen vuoksi ei ole erityisen antoisaa analysoida diskurssia sellaisenaan vaan analyysi tulisi kohdistaa diskurssin ja jonkin tutkittavan objektin väliseen dialektiseen suhteeseen (Fairclough 2010, 3- 4). Noudatan tätä ohjetta ja etenen työssäni teemoittain analysoimalla vuorollaan kunkin teema-alueen – esimerkiksi elämänhallinta, eriarvoisuus, leimaaminen, talous – ja tietyn diskurssin välistä dialektista suhdetta. Koska eduskuntakeskustelut ulottuvat useille elämän alueille, edellyttää niiden tarkastelu vastaavasti monitieteistä lähestymistapaa. Tämä vaikuttaa puolestaan teorioiden valintaan. Silloin kun tutkimuskohteet on rakennettu tieteiden välisesti, ei ainoastaan yksi teoria – esimerkiksi sosiologia, politiikan tutkimus, taloustiede jne. - riitä vaan aiheesta riippuen tarvitaan myös muita relevantteja teorioita (emt. 5-6).

Monitieteisyydestä johtuen käsittelen eri aihealueille sijoittuvia teorioita aineiston analyysin yhteydessä. Analyysin teoreettinen ja empiirinen osuus kulkevat työssäni rinnakkain. Teemakohtainen analyysini rakentuu siten, että pohjustan kutakin teemaa teoreettisesti kirjallisuuden kautta. Tavoitteenani on teorian avulla tukea aineistosta tekemieni havaintojen tulkintoja. Analyysini elävöittämiseksi ja tulkintojeni perustelemiseksi liitän analyysitekstiini myös ”lihavoituja” aineistokatkelmia. Analyysilukuni saattaa olla – teemakohtaisten aineistositaattien poistamisesta huolimatta - tavanomaista pidempi, mutta perustelen sitä kahdella seikalla. Tutkielmani on tapaustutkimus, jonka tutkimuksellista arvoa toivon lisääväni tekemällä analyysin kyllin kattavasti, huolellisesti ja perusteellisesti. Analyysin pituutta lisää toki myös valintani käyttää monitieteistä lähestymistapaa.

6 AINEISTON ANALYYSI

6.1 Talous

Kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lainvalmisteluprosessin keskeisin puheenaihe oli talous, erityisesti valmisteilla olevan lain taloudelliset vaikutukset. Aihetta lähestyttiin monista eri näkökulmista ja siihen palattiin aina uudelleen, mikäli tietty käsiteltävänä oleva teema sivusi tavalla tai toisella taloudellisia kysymyksiä. Työllisyys on hallinnonalajissa työministeriölle (nykyisin Työ- ja elinkeinoministeriö) kuuluva, valtion vastuulla oleva tehtävä. Sosiaali- ja terveydenhuolto puolestaan kuuluu pääosin kuntien vastuualueeseen. Kunta oli nimetty hallituksen lakiesityksessä kuntouttavan työtoiminnan järjestäjäksi.

Lain nimeen liitettiin sana ”kuntouttava” taloudellisista syistä, jotta toimintaan voitaisiin käyttää Kansaneläkelaitoksen (KELA) kuntoutusrahaa. Arkikielessä kuntoutus ymmärretään keinoksi, jolla pyritään parantamaan sairaudesta, viasta tai vammasta johtuvaa työ- ja toimintakyvyn olennaista alenemista. Seuraako työttömyydestä siis lähtökohtaisesti myös vajaakuntoisuutta? ”Kuntoutus”- sanalla lain nimessä oli kohtalokkaita seurauksia lain kohderyhmälle, joka tuli leimatuksi tavalla tai toisella vajaakuntoiseksi ryhmän medikalisoinnin kautta. (Kotiranta 2008, 21-23).

Lain ulottaminen työvoimahallinnon lisäksi myös sosiaalitoimen alueelle kirvoitti ärhäkän keskustelun siitä, mistä tässä toiminnassa oikeastaan on kysymys? Mikä on kuntouttavan työtoiminnan määritelmä? Onko se työtä vai kuntoutusta? Miten tehtävät tulisi jakaa valtion ja kuntien kesken? Ja ennen kaikkea mikä olisi oikeudenmukainen kustannusten jako? Kiihkeimmin keskusteluihin osallistuivat pääkaupunkiseudun ulkopuolisia kuntia edustavat, erityisesti keskustapuolueen ja kokoomuksen kansanedustajat, jotka olivat yliedustettuina tässä keskustelussa. Heidän suurin huolensa liittyi yleensä taloudellisiin seikkoihin, erityisesti kuntien ja valtion väliseen työn- ja kustannusten jakautumiseen.

6.1.2 Paikallisten intressien puolustaminen

Puheenvuorojen lukumäärällä mitattuna keskeisin talousteemaa koskeva diskurssi oli paikallisten intressien puolustaminen. Paikallistason edustajat pyrkivät keskusteluissa ”neuvottelemaan” kotikuntansa talouden kannalta mahdollisimman edullisen taloudellisen ratkaisun.

Kuntien ja valtion välinen tehtävien jakautuminen

Työministeri Tarja Filatov (s.4526) perustelee työministeriön näkökulmasta lakiesityksessä linjattua tehtävien jakautumista kuntien ja valtion välillä: ”... *emme ole halunneet työvoimahallinnossa ottaa sitä kokonaan piikkiimme, koska kyse on kuitenkin kuntotuttavasta työstä, joka hallinnonalajaossa kuuluu enemmän Kelalle.*” Lauri Oinonen/kesk (s. 4529) ei kiistä työnjaon oikeellisuutta, mutta vetoaa puheenvuorossaan valtioon toteuttamisvastuun jakamiseksi: ”... *tarkastelen tätäkin lakiesitystä... kuntien kannalta. ... koska juuri kunnilla on tämän toteuttamisvastuu. ...Näen, että tämä on työllisyyden ja sosiaalitoimen välimaastossa... Toivon, että tässä olisi toteuttamisvastuussa myös valtio...*”.

Tero Rönni/sd (s. 4544) ja Juha Rehula/kesk (s. 5180) sen sijaan eivät hyväksy esityksessä kaavailtua työnjakoa sellaisenaan ilman lisäresursseja. Lisäksi Rönnin mielestä resurssien puute voi kostautua työttömien huonona kohteluna: ”*Ohjaus ja opastus ... asetetaan kuntien harteille, eikä tämä ... onnistu ilman lisäresursseja. ... Eräissä kunnissa ...ohjaaminen ... säilytetään ... henkilöille, joilla ei ole aikaa eikä halua oman työn ohessa tätä tehdä, saati pätevyyttä asian hoitamiseen.*” Rehulan näkemys on se, että valtio sysää työllistämisvastuutaan kunnille: ”*Kunnat eivät ... ole laistamassa vastuutaan, mutta katson ... että... lailla valtio on siirtämässä vastuutaan työttömyyden hoidosta kunnille. ...kuntien ... taloudelliset resurssit eivät tule riittämään lain ... tarkoittamalla tavalla.*” Jyri Häkämies/kok (s. 5185) on joukon ainoa, joka ei hyväksy esitettyä tehtävien jakoa, koska se hänen mielestään nielee työhallinnon voimavaroja sen ensisijaisesta tehtävästä: ”*Itse näen niin, että ... tämä ... olisi sosiaalitoimen ...tehtäviä, ...on ... selvää, että mitä enemmän tämän tyyppisiä tehtäviä työvoimahallinnolle lisätään, sitä enemmän se on pois ensisijaisesta toiminnasta, jota mielestäni ovat aktiivinen työnvälitys, avoimien työpaikkojen välittäjien palveleminen ja työpaikkojen tarjoaminen työnhakijoille.*”

Kuntien ja valtion välinen kustannusten jakautuminen

Seuraava keskustelu liittyy lain toimeenpanosta aiheutuvien kustannusten jakautumiseen valtion ja kuntien kesken. Sosiaali- ja terveysministeri Maija Perho (s. 4508 -09, 4512) suostuttelee kuntien edustajia tavanomaista suuremmalla korvauksella kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen: *"Normaalistihan, kun kunnille tulee uusi velvoite, siihen saa normaalin valtionosuuden. Tässä tulee kunnille enemmän. ... toiminnan tarkoituksena on vähentää pitkäaikaista toimentulotukiasiakkuutta. Jos tähän päästään, ...sehän tuo kunnille pelivaraa toteuttaa juuri tätä toimintaa tehokkaammin..."* Niilo Keränen/kesk (s. 4528-9) kritisoi kunnan kategorista nimeämistä työtoiminnan järjestäjäksi, vaikka valtion hallinnossakin olisi laitoksia, joissa työtoimintaa voitaisiin järjestää. Keräsen mielestä myös kustannustenjaon oikeudenmukaisuutta pitäisi tarkistaa: *"Hetkeksi voisi viivähtää myös kustannuksissa... uusi tehtävä tuo ... paineita lisähenkilöstön palkkaamiseen ... Erityisen huolellisesti tulisi selvittää, mikä pitäisi olla ... oikeudenmukainen valtion ja kuntien välinen kustannustenjako."* Pekka Nousiainen/kok (s. 4537) katsoo, että valtion maksama korvaus kunnille on tehtävään nähden liian pieni. Näkemystään hän perustelee lainsäädännöllä: *"niin perustuslaki kuin kuntalakikin lähtevät siitä, että samalla kun uusi tehtävä annetaan, ...huolehditaan... että tehtävän ... vaatimat resurssit ovat riittävät. ...näyttää selvältä, että valtio on istumassa kuntien pöksyillä tuleen ja menemässä minimiosuudella."*

Pertti Hemmilän/kok (s. 4538) mielestä valtion rahoituksessa tulisi huomioida kunnan taloudellinen kantokyky: *"...Aktiivisesta sosiaalipolitiikasta aiheutuvat kustannukset tulisikin suhteuttaa kunnan talouteen ja harkinnanvaraisilla avustuksilla auttaa heikossa taloudellisessa asemassa olevia kuntia..."* Paula Lehtomäki konkretisoi lakiesityksen mukaista kunnille maksettavaa päiväkohtaista korvausta sanomalla sen ääneen. *"... onko taloudelliset vaikutukset arvioitu ... realistisesti. ... korvaus, joka ...on kunnille tulossa, 50 marka per päivä, ei ole kovin häävi... että kun kunnille annetaan lisää tehtäviä, siinä pitää olla rahapussi silloin mukana."* (myöhemmin valiokuntakäsittelyssä päiväkohtainen korvaus korotettiin 60 markaksi).

6.1.3 Resurssien riittämättömyys

Resurssien riittämättömyyttä koskeva keskustelu liittyi osittain paikallisten intressien puolustamiseen, sillä keskustelun konkreettisin huolenaihe kuntien näkökulmasta oli valtion vähäiseksi katsottu tuki suhteessa annettuun tehtävään eli kuntouttava työtoimintalain toimeenpanoon. Voimavarojen riittämättömyys katsottiin keskustelussa suurimmaksi esteeksi kuntouttavan työtoiminnan järjestämisessä. Toiminta on työvoimaval-

taista, koska se vaatii onnistuakseen yksilökohtaisten ratkaisujen toteuttamista. Kokeemukset ovat osoittaneet, että tämänkaltaisen toiminnan on oltava laadukasta tuottaakseen tuloksia. Kritiikin kärki kohdistui erityisesti julkisen vallan ristiriitaisiin tavoitteisiin: **”Onko mahdollista ..., että kunnat pystyvät työllistämään näitä ongelmaisia? ... kun samanaikaisesti ... monet kunnat sopeuttavat henkilökuntaansa, ... taloudellisten resurssien mukaisesti eli vähentävät henkilökuntaa?”** (Pertti Turtiainen/vas/s. 4543).

Marjatta Vehkaoja/sd (s. 5320) pahoittelee sosiaali- ja terveystieteiden puheenjohtajana resurssien vähäisyyttä. **”Olemme ... tietoisia siitä, että resurssipuolella on ongelmia. Emme pystyneet juurikaan niitä korjaamaan valiokunnassa, vain kymppillä per toimintapäivä... Valiokunta on mietinnössään tähdentänyt ... että tässä toiminnassa ... laatu on tärkeämpää kuin määrä.”** Marjatta Stenius-Kaukonen/vas (s. 4525) viittaa lisäresurssien hankkimiseksi työvoimapalvelulakiin (13 §), jonka perusteella voitaisiin järjestää työministeriön (valtion) rahoituksella varsin monimuotoista, kuntouttavaan työtoimintaan rinnastuvaa toimintaa jos työtoimintalakiin lisättäisiin talousarviossa määrärahoja: **”Tämä on juuri sitä toimintaa, josta nyt on kysymys.... Meillä on olemassa ... toimivat pykälät. ... Määrärahoja lisäämällä voitaisiin saada huomattavasti enemmän tuloksia.**

Stenius-Kaukonen/vas (s. 5178) tuo esille vielä kolmannen ongelman, joka tuntuu olevan tyypillinen keskenään kilpailevien, vajaatyökykyisille suunnattujen työllistämiprojektien välillä. Perustetaan jatkuvasti uusia, osittain päällekkäisiä työllistämiprojekteja, jotka ovat tavoitteiltaan ja kohderyhmältään lähes identtisiä. Projektien järjestäjät ovat antaneet eduskunnalle lausunnot kuntouttavan työtoimintalain käsittelyn yhteydessä. Olemassa olevat projektit ovat **”tähdänneet ensisijaisesti aitoon työllistymiseen, ... avoimille työmarkkinoille”**, joka on myös kuntouttavan työtoiminnan tavoitteena. Nyt nämä asiantuntijatahojen **”...lausunnonantajat pelkäävät, että uusi lainsäädäntö vaarantaa näiden jo hyviksi katsottujen käytäntöjen toteutumisen.”**

6.1.4 Työllistäminen ja syrjäytymisen ehkäisy investointeina

Talouden välittömien vaikutusten lisäksi keskusteluissa tarkasteltiin myös talouden pitkäaikaisvaikutuksia, kuten lakiesityksen tavoitteena ollutta syrjäytymisen ehkäisyä.

Ylisukupolvisen köyhyden ja huono-osaisuuden katkaisu katsottiin keskustelussa merkittäväksi syrjäytymistä estäväksi tekijäksi.

Anne Huotarin/vas (s.4519-20) ja Paula Lehtomäen/kesk (s. 4540) mielestä työllistämiseen ja syrjäytymisenestoon tähtävien hankkeiden kustannukset olisi nähtävä pikemminkin investointeina varsinkin, jos niitä verrataan niihin kustannuksiin, jotka syntyvät esimerkiksi yksilön elinikäiseen laitostieteeseen ajautumisesta. Huotari tuo esille myös kyllin varhaisen syrjäytymisen ehkäisyn merkityksen taloudelle: *"...Kunnalle on ...kallista, jos se ei satsaa näihin ihmisiin... kun he ovat nuoria. Jos puhutaan ... varhaisesta puuttumisesta, ...pitäisi jo päiväkodeissa puuttua niihin tilanteisiin..."* Christina Gestrin/r (s. 4534) ymmärtää myös ylisukupolvisen köyhyden taustalla vaikuttavat tekijät: *"Nuorella henkilöllä, joka ei voi eikä halua opiskella tai tehdä työtä, on mitä todennäköisimmin vaikea lapsuus ja nuoruus..."*

Esa Lahtela/sd (s. 5188) katsoo toiminnan hyödyttävän kuntaa, vaikka kunta maksaisikin vain osan sen kustannuksista: *"Minä väitän... vaikka valtio kokonaan ei sitä kustannusta maksaisikaan, siitä tulee olemaan kunnille hyötyä."* Matti Huutolan/vas (s. 4538-39) mielestä: *"jo sillä päästään ... mahtaviin tuloksiin, jos kunnat osallistuvat kuntouttaviin työllistämistoimiin siltä osalta, mitä ne joutuvat maksamaan ...toimeentulotuen osuutta..."* Lähes kaikissa muissakin puheenvuoroissa työllistämiskustannuksia tarkasteltiin sijoituksina, jotka onnistuessaan vaikuttavat pitkällä tähtäimellä suotuisasti kunnan talouteen lisäämällä verotuloja ja vähentämällä sosiaaliturvakuluja työttömien työllistyttyä. Lauri Oinonen/kesk (s. 4530) pohtii asiaa henkilöstöresurssien mitoituksen näkökulmasta *"... kuntien sosiaalitoimen viranhaltijat ovat ...ylikuormitettuja. ... Tähän tarvitaan varmasti voimavaroja. Toisaalta ... kyllä se toimeentulosektorilla ... nopeastikin vapauttaa ... resursseja."* Matti Huutola/vas (s.4539) kiinnittää huomiota myös toiminnan laatukysymyksiin: *"On ... tärkeää... että tälle ... toiminnalle voitaisiin luoda jonkinlaiset mittarit. Olisivatko ne... tyytyväisyysmittareita?"*

6.1.5 Uusliberaali talouspoliittinen suuntaus

Tulostavoitteinen ohjaus julkishallinnossa

Suomi siirtyi 1990-luvun laman jälkeen kvartaalitalouteen, jossa liikkeenjohdon päätöksiä ohjaa neljännes- tai puolivuositain pörssisijoittajille annettavat tiedot yrityksen tilasta. Samanaikaisesti omaksuttiin myös New Public Management -ajatteluun pohjautuva -

markkinoiden toimintaa jäljittelevä - tulostavoitteinen ohjaustapa julkishallintoon. (Patomäki 2007, 12). Tulostavoitteisuus julkishallinnossa merkitsee sitä, että myös hallinnolliset tehtävät, kuten lainsäädännöllisten normien toimeenpano, on toteutettava taloudellisesti tehokkaalla tavalla noudattaen liikkeenjohdollista harkintaa. Hallinnolta ei siis edellytä pelkästään oikeudenmukaisuutta ja kansalaisten oikeusturvan toteuttamista vaan myös tehtävien tehokasta hoitamista. (Kotkas 2014, 55).

Seuraavassa Marjatta Vehkaojan/sd (s. 5321-22) puheenvuorossa on kyse juuri tästä, hallinnon velvollisuudesta hoitaa tehtävänsä taloudellisesti tehokkaalla tavalla. Talouden kannalta matkakustannusten korvaaminen: *"... ei... ole... pelkästään kustannusten jakokysymys valtion ja kuntien välillä. Sehän on tekniikkaa ja sitä pitää pystyä hoitamaan."* Vehkaoja perustelee, miksi kuntouttava työtoiminta on sijoitettu hallinnollisesti juuri toimeentulotuki-järjestelmän yhteyteen, siis kunnan velvoitteeksi: *"Siellä meillä on valmis valitusjärjestelmä asiakkaalle, mitä taas ei ollut työvoimahallinnon puolella. Myöskin kysymys verottomuudesta on valmiiksi ratkaistu."* Oivallus hyödyntää olemassa olevia järjestelmiä myös uusien lakien soveltamisessa, on osoitus hallinnollisten tehtävien tehokkaasta hoitamisesta. Olisi tuhlausta luoda jokaista uutta edunsaajaryhmää varten erillinen valitusjärjestelmä tai menettelytavat, jotka oikeuttavat verottomuuden. Ja vielä lopuksi Vehkaoja huomioi kunnan taloudellisiin intresseihin pohjautuvat pyrkimykset, jotka saattavat koitua lopulta myös työttömän eduksi: *"Kunnan intressissä on järjestää työpaikka mahdollisimman läheltä, koska kunta itse joutuu osallistumaan kustantamiseen. Tällä tavalla asiakas hyötyy tästä ratkaisusta."*

Aktiivinen sosiaalipolitiikka ja kannustinloukku

Eero Akaan-Penttilä/kok (s. 4531) epäilee, että kuntien ja valtion välisen työnjaon taustalla on jokin työministeriön tavoittelema piilofunktio: *"... Jää vain miettimään, onko tässä työhallinnon intressi siirtää vaikeasti työllistettävä joukko kunnille..."* Lakiesityksessä mainittu "aktiivinen sosiaalipolitiikka" osui keskustelussa otolliseen maaperään, kun Akaan-Penttilä arveli sen tarkoittavan sitä, että valmisteilla oleva laki on jonkinlainen kannustinloukku-projektin jatke: *"näen niin, että tämä on jatkoa kannustinloukkuprojektille..."* Kyseinen kannustinloukku - diskurssi liittyy luontevasti Marja Tiuran/kok (s. 4542) niin ikään uusliberaalia suuntausta myötäilevään työntöön on oltava kannattavaa – diskurssiin. Uusliberaalien

poliittinen ratkaisu ”työnteon kannattavuusongelmaan” on sosiaaliturvajärjestelmien varaan jättäytyvien yksilöiden rankaiseminen, jonka uskotaan edistävän ”työnteon kannattavuutta” (Vähätalo 1996, 16). Toki työnteon kannattavuus tässä tapauksessa – ainakin tekijänsä talouden kohentajana - lienee marginaalista, koska kuntouttavasta työstä ei makseta palkkaa. Tiura (s. 4542) näkee työnteon kannattavuuden ilmenevän tässä lakiesityksessä 30 markan suuruisena, työpäiväkohtaisena korvauksena: ”... **työtoimintaan osallistuvalla esitetään maksettavaksi ... työmarkkinatuki ja toimeentulotuki. Lisäksi ... maksettaisiin 30 markkaa työpäivältä...** Tässä toteutuisi myös periaate, että **työnteon on ... oltava kannattavampaa kuin elämisen ... sosiaaliturvan varassa.** ”

Yksityistämisellä ”kiristäminen” ja uhkailu

Uusliberaali kapitalismi pyrkii kutistamaan valtion roolin minimiin. Ratkaisuksi se tarjoaa eri elämänalueet kattavaa yksityistämistä. Perinteisesti hyvinvointivaltiolle kuuluvat tehtävät, kuten työvoimahallinto eivät jää kapitalististen laajenemishankkeiden ulkopuolelle (Fairclough 2010, 1). Asiayhteydestä johtuen erityisesti työvoimahallinto joutui arvostelun kohteeksi. Sitä kritisoitiin liian suuresta budjetista ja voimavarojen tuhlaamisesta toisarvoisiin tehtäviin. Samalla koko hallinnon alan olemassaolo kyseenalaistettiin, koska sillä ei katsottu olevan ”todellista” työllistämismahdollisuutta toisin kuin yksityisellä sektorilla.

Eero Akaan-Penttilä/kok (s. 4531, 4533) aloitti kritiikin: ”... **Hyvin koulutetut löytävät työnsä ilman työhallintoa, sehän on selvä. Tällöin ... voidaan kysyä, mihin tarvitaan niin suurta työhallintoa ... eli pitäisikö osa työhallinnosta ja sen määrärahoistakin siirtää pysyvämmiin kunnille.**” Hän pilkkaa avoimesti vähäpätöisenä pitämänsä työhallinnon tehtävää: ”... **työministeriön budjetti ensi vuodelle on ...11,36 miljardia markkaa. Tosi iso budjetti ... kuitenkin olemme ...ministerin suusta kuulleet, että ... ministeriö hoitaa ainoastaan työnvälitystehtävää, sillä ei ole työllistävää mahdollisuutta.**” Jyri Häkämies/kok (s. 4533) jatkoi arvostelua uhkaamalla työvoimahallinnon yksityistämisellä ellei se kykene hoitamaan perustehtäviään yritysten toivomalla tavalla: ”...**On ...uhkana se, että työnvälitys siirtyy ... työvoimahallinnon ulkopuolelle. Jos työvoimahallinto ei pysty vastaamaan ...yritysten, tarpeisiin ...**” ja (s. 5185): ”**Mikäli tämän tyyppinen toiminta (kuntouttava työtoiminta) ... lisääntyy, on vaarana, jos se vaaraksi koetaan, että työmarkkinat, työnvälitys, ... siirtyy**

puhtaasti **työvoimahallinnon ulkopuolelle** työntajien **yksityiseksi toiminnaksi**, enkä usko, että sitä välttämättä nähdään hyvänä.”

Pekka Kuosmanen/kok (s. 5322) puolestaan pitää lakiehdotusta työllistämisen kannalta sääliittävänä näpertelynä: ”...**mielestäni** tämä on hallitukselta ... **hakaneulakonsti työllistää** pitkäaikaistyöttömiä.” Hallituksen pitäisi sen sijaan edistää yrittäjien mahdollisuuksia työllistää: ”**Toisin sanoen**, jos haluamme ... asian hoitaa, meidän **on lähdettävä siitä, millä tavalla yritys pystyy työllistämään työttömän.**” Kuosmanen viimeistelee talouspoliittisen keskustelun työllistämisesiteiden poistamis – diskurssilla. Hänellä on valmiina yksilöity ratkaisu työllistämisongelmaan: ”**Työllistämisen esteet** meidän **pitää poistaa** eli ne pullonkaulat. Tässä otankin esille työvoiman sivukulut ...”

6.2 Eriarvoisuus

6.2.1 Taloudellinen eriarvoisuus

Universaalisuudesta huolimatta suomalainen työttömyysturvajärjestelmä on sisäisesti varsin eriytynyt. Pelkästään lainsäädännön perusteella työttömät jakautuvat erilaisten etujen saajiin. Ansioturva on ”institutionaalisen sosiaalipolitiikan” järjestelmä, joka takaa saajalleen lähes ”normaalitasoisen” toimeentulon. Perusturva ja työmarkkinatuki sen sijaan ovat matalan, ”marginaalisen” sosiaalipolitiikan järjestelmiä. Eduiltaan eritasoiset järjestelmät ovat johtaneet merkittäviin taloudellisiin eroihin ryhmien välillä. Perusturvatyöttömät joutuvat selvästi ansioturvaa saavia useammin turvautumaan kunnalliseen toimeentulotukeen. Siihen on havaittu liittyvän - erityisesti iäkkäämpien työttömien kohdalla – voimakasta leimautumisen pelkoa. (Vähätalo 1996, 37-38).

Ansioturvajärjestelmä kohdentuu väestön suureen, joissakin tapauksissa varsin hyvinvoivaan enemmistöön. Järjestelmä kattaa ansiosidonnaisen sosiaaliturvan, työeläkkeet, työterveyspalvelut ja erikoisterveydenhuollon. Myös valtaosa kaikista sosiaali- ja terveyspolitiikan resursseista kohdentuu ansioturvan alueelle. Koska edunsaajien enemmistö – potentiaalinen äänestäjäkunta - kuuluu ansioturvan saajiin, ovat useimmat etujärjestöt ja poliittiset puolueet keskittyneet ansioturvan kehittämiseen perusturvan parantamisen sijaan. (Niemelä & Saari 2013, 12).

Työ ilman työsuhdetta

Kuntouttava työtoimintalain kohderyhmä kuuluu taloudellisesti kaikkein huono-osaisimpiin perusturvatyöttömiin. Taloudellista eriarvoisuutta muihin työllistettäviin verrattuna lisää se, että ”kuntouttavaa” työtä tai muuta toimintaa ei tehdä työsuhteessa, joten niistä ei makseta palkkaa. Palkkatyöstatuksen puuttumisella on kauaskantoisia seurauksia työttömän sosiaaliturvalle: työ ei esimerkiksi kerrytä eläkettä tai oikeuta sairauspäivärahaan. Hallituksen tavoitteena oli estää vakavien köyhyysongelmien syntyminen. Vireillä oleva laki ei vaikuta – ainakaan kohderyhmänsä osalta tukevan tätä tavoitetta.

Kaksi kansanedustajaa pelkäsi taloudellisen eriarvoisuuden johtavan lopulta yhä syvempään väestön toimeentulon kahtiajakautumiseen, jonka yhteiskunnalliset seuraukset voivat olla arvaamattomia. Marjatta Stenius-Kaukonen/vas (s. 5318): ***”toimeentulon kahtiajaon syveneminen ja ... pienituloisten putoaminen, ... taloudellisen asemansa osalta syöksykierteseen.”*** ja Marjatta Vehkaoja/sd (s. 5320): ***”työn näköistä toimintaa tehdään ilman työsuhdetta... Tässä piilee todellinen kahtiajakautumisen vaara pitkällä aikavälillä...”***. Seuraava Anne Huotarin/vas (s. 5384) lausuma sisältää pahaenteisen aavistuksen siitä, että palkattomuus ei kenties jääkään tilapäisratkaisuksi vaan pyrkimyksenä on vakiinnuttaa se osaksi vastikkeellista sosiaaliturvaa: ***”Toivon, että jatkossa ei luotaisi enää uusia tällaisia ilman työsuhdetta tehtäviä toimintamuotoja, vaan pääsääntö ... jatkossakin olisi se, että työtä tehdään työsuhteessa.”*** Pertti Hemmilä/kok (s. 4537-8) näkee työsuhteen puuttumisen lisäksi toisenkin epäkohdan, joka liittyy työvoimahallinnon tapaan tunkea työttömiä loputtomiin ”kurssitusputkiin”, jotka eivät johda työllistymiseen: ***”... työllisyyskurssi ja -koulutus toinen toisensa perään ei saa olla itse tarkoitus vaan tavoitteena on ... oltava henkilön sijoittuminen pysyvästi työelämään.”***

”Halpatyövoima”

Jotkut kunnista hoidattavat vakinaisia tehtäviään turvautumalla työllistettyyn työvoimaan. Arto Seppälä/sd (s. 4535) pelkää, että kuntouttavasta työtoiminnasta tulee yksi työttömien hyväksikäytön muoto entisten lisäksi: ***”... osa kunnista keplottelee jo nyt näiden tukien kanssa ja joidenkin kuntien tiedetään pyörittävän joitakin palveluja ...työllistettyjen voimin...”*** Lauri Kähkönen/sd (s.5182) ottaa esille toimintaan liittyvät oikeusturvakysymykset: ***”... kuinka paljon tähän toimintaan osallistuvien turvallisuudesta välitetään ja voidaanko taata se, että hei-***

tä ei käytetä ... työvoiman korvaajina, tietynlaisena ilmaistyövoimana...” Lakiesityksessä oli huomioitu ennakkoon työnantajien kiusaus säästää palkkakustannuksissa korvaamalla vakinaisia työntekijöitä työllistetyillä. Lakisääteinen kieltö saattaa hillitä tätä ”hiljaisesti hyväksyttyä” käytäntöä. Saara Karhu/sd (s.4531) on tyytyväinen, että kieltö tuli kirjatuksi lakiin: *”...Yksi hyvä asia esityksessä on se, ettei kuntoutuksessa olevalla henkilöllä voida korvata varsinaista työntekijää. Tämä estää kuntoutettavien käytön halpatyövoimana.*

Matti Kankaan/vas (s. 4538) mielestä varsinainen ongelma on työpaikkojen puute, joka koskee varsinkin alle 25 -vuotiaita työnhakijoita. Työpaikkojen puutteesta huolimatta työnantaja saattaa houkutella tyrkyllä olevat tukirahat. Tämä voi johtaa lakiesityksen vastaisesti joko siihen, että tukirahoilla ryhdytään korvaamaan vakinaista työvoimaa tai teettämään tukityöllistettävillä ”toisarvoisia” tai ”normaalitoiminnan” kannalta suorastaan keinotekoisia tehtäviä. Tällä on tietysti haitallisia vaikutuksia sekä työllistettävien motivaatioon että heidän mahdollisuuksiinsa kehittyä ja oppia ammatillisia valmiuksia työssä. Matti Kangas/vas: *Ongelma on ... siinä, mistä löytää aitoja työpaikkoja nuorille.... Jos heillä teetetään toisarvoista työtä, motiivi on kovin alhainen, ... on oikein, että nuoret saadaan työelämän piiriin. Se on parasta nuorisotyötä. Tässä on vaarana se, että kunnissa ryhdytään teettämään niin sanottuja normaaleja töitä näillä työllistävillä töillä...*

Eriarvoistavia työsuhteita

Osa keskustelijoista nosti esiin yhdenvertaisuuden näkökulmasta eriarvoisten työsuhteiden ilmaantumisen työmarkkinoille. Samalla työpaikalla voi työskennellä samanaikaisesti, samoissa tehtävissä henkilöitä, joiden palkka ja muut työsuhteen ehdot määräytyvät työsuhteen muodon eikä esimerkiksi työn sisällön, vaativuuden tai työajan mukaan. Eriarvoiset työsuhteet synnyttävät työpaikoille uudenlaisen hierarkian entisten lisäksi. Arvojärjestyksen huipulle sijoittuvat ”normaalisti” vakituiseen työsuhteeseen palkatut työntekijät, heidän jälkeensä tulevat erilaisin perustein palkatut määräaikaisten työntekijät, joiden alinta kastia edustaa ”kuntouttavaa” työtä tekevät, joille ei makseta palkkaa lainkaan. Arto Seppälä/sd (s.4535) katsoo eriarvoisten työsuhteiden uhkaavan työpaikoilla ja jopa työmarkkinoilla yleisemminkin työntekijöiden välistä tasa-arvoa: *” ... näen ...tasa-arvoa uhkaavana sen, että käyttöön otetaan vielä yksi työllistämisen muoto. Jo nyt on tilanne sellainen, että samassa työpaikassa on töissä sekä työ sopimussuhteessa työskenteleviä että työllistämistuella ja työmarkkinatuella työllistettyjä. ”*

6.2.2 Alueellinen eriarvoisuus

Paikalliset olosuhteet ja käytännöt vaihtelevat

Toisin kuin voisi olettaa, kunnan vauraus ei välttämättä johda sen työllistämishalukkuuteen. Työministeri Tarja Filatov (s. 4517) vertasi keskenään köyhien ja rikkaiden kuntien työllistämismahdollisuutta; odotusten vastaisesti Itä- ja Pohjois- Suomen pienet, köyhät kunnat olivat työllistäneet suhteellisesti enemmän kuin monet varakkaat kaupungit. Tästä epäsuhdasta johtuen hänen mielestään tarvitaan velvoittavuutta myös kaupungeille ja kunnille, koska valtio ei yksin pysty työpaikkoja järjestämään.

Työttömiä haittaavat myös pitkät välimatkat ja yhä huononevat liikenneyhteydet. Välimatkat uhkaavat pidentyä entisestään, kun paikallistason työvoimatoimistoja lakkauteetaan taloudellisista syistä. Osin perustuslaillinen oikeus saada suhteellisen tasaveroisia julkisia palveluja maan eri osissa uhkaa heikentyä ja eriarvoistua. Suuntausta voimistaa vielä se, ettei työvoimatoimistoilla eikä kunnilla ole ollut ennen lamaa kovin laajaa kokemusta pitkäaikaistyöttömyydestä tai tukityöllistämisestä. (Vähätalo 1996, 39). Työttömien välistä eriarvoisuutta on pyritty tasoittamaan paikallisten innovaatioiden avulla. Ennakkoluulottomana esimerkkinä työministeri mainitsee porilaisen ratkaisun, jolla vähennettiin byrokratiaa ja parannettiin työvoimapalveluja viemällä niitä lähioihin ihmisten ulottuville: *"... tiukoista rahoista huolimatta alueilla on tehty hyvin erisuuntaisia päätöksiä. Vaikkapa Pori on päättänyt hajauttaa toimintaansa siten, että on viety työvoimapalveluja lähioihin ... sinne, missä ihmiset ovat..."*

Lauri Kähkönen/sd (s. 5181) katsoo, että kuntien mahdollisuudet työllistää ovat riippuvaisia paikallisista olosuhteista: *"Kunnat ovat tämän lain täytäntöönpanon suhteen ... hyvin erilaisessa asemassa. Kunnissa on erilainen työttömyysaste, sen rakenne on erilainen ja kun viittasin matkakustannusten korvauksiin (kunta maksaa) monilla ... korkean työttömyyden alueilla myös matkat ovat erittäin pitkät."* Anne Huotari/vas (s. 4519) edustaa köyhää kuntaa, joka joutuu jatkuvasti tinkimään resursseista, mikä kostautuu työttömien välisenä eriarvoisuutena muun muassa pitkien välimatkojen vuoksi: *"... Työvoimatoimistoilta on koko ajan vähennetty voimavaroja. ...joudumme esimerkiksi Kainuussa miettimään, joudummeko lopettamaan kolme pientä työvoimatoimistoa. Se johtaa tilanteeseen, jossa työttömällä matka lähimpään työvoimatoimistoon on yli sata kilometriä..."*

Kuntakohtainen toteutus ratkaisee lain onnistumisen

Vireillä olevaan lakiin on jätetty tarkoituksella poliittista harkintavaltaa hallintokoneiston eri tasoilla toimiville lainsoveltajille. Tietoisesta harkintavallan luovuttamisesta huolimatta viranomaisen harkintavalta ei ole täysin vapaata vaan sitä rajaavat eri tekijät. Oikeudellisista näkökohdista merkittävimpiä ovat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet: yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan viranomaisten tulee kohdella hallinnon asiakkaita yhdenvertaisesti. Harkintavaltaa ei voi käyttää siten, että esimerkiksi syrjittäisiin tiettyä väestöryhmää. (Kalliomaa-Puha & Kotkas & Rajavaara 2014, 8-9).

Tietty liikkumavara voi johtaa harkintavallan rajauksista huolimatta siihen, että aluetason viranomaiset soveltavat lakia paikallisten käytäntöjen ja poliittisten suhdanteiden mukaisesti. Tämän seurauksena paikallistasolle delegoitu harkintavalta voi vaikuttaa lain soveltamiseen joko työttömien välistä eriarvoisuutta kaventavasti tai kasvattavasti riippuen kuntakohtaisista ratkaisuista.

Laki sinänsä sallii molemmat vaihtoehdot, kuten Anne Huotari/vas (s. 4519) toteaa: *”Jos kunta kokee asian mahdollisuudeksi ja antaa sosiaalityölle riittävät voimavarat ... näiden kuntien nuoret ovat ... paremmassa asemassa ... kuin niiden ... joissa on koettu... asia rasitteeksi ... Kunnan motivaatio riippuu siitä, miten kunta suhtautuu ... asiaan ja niihin ihmisiin ... joiden koetaan tulevan kuntouttavan työtoiminnan piiriin.”* Mikäli toimintaan ei myönnetä riittävästi resursseja, lain perimmäinen tarkoitus saattaa vaarantua. Marjatta Stenius-Kaukonen/vas (s. 5378) arvioi lakiesitystä tästä näkökulmasta: *”... jos toteuttajat toimivat viisaasti, tämä antaa mahdollisuuden ... edistää vaikeasti työllistettävien työllistymistä avoimillekin työmarkkinoille. Jos toimeenpanijat eivät halua toimia niiden henkilöiden todelliseksi auttamiseksi, ... jos heillä ei ole resursseja... laki antaa mahdollisuuden heikkoon toimintaan.”* Esa Lahtelakin/sd (s. 5188-90) katsoo, että: *”Kyse on tahdosta, millä tavalla kunnat suhtautuvat työllistämiseen ja löytyykö työllistämispaiikkoja.”* Viime kädessä poliittiset valtasuhteet ja intressit määräävät sen, mitkä asiat ovat etusijalla kunnallisessa päätöksenteossa: *”... Tämä jää nyt... kunnissa tapahtuvan toiminnan varaan. Kun me tiedämme, että valtaosa Suomen kunnista on keskustajohtoisia, keskustalla on tässä nyt näytön paikka, että se todella huolehtii heikoimmassa asemassa olevista. (Marjatta Stenius-Kaukonen/vas /s. 5378)*

6.2.3 Palvelujärjestelmien harjoittama ”kerman kuorinta”

Työvoima - ja sosiaalitoimistot ovat tyypillisesti yksilöasiakkaille henkilökohtaista palvelua tarjoavia järjestelmiä. Sosiaalitoimessa tehtyjen asiakastutkimusten mukaan palvelujärjestelmillä on taipumus poimia tehokkaimpien palveluidensa kohteeksi asiakkaita, joiden selviytymisen ennuste on verraten hyvä. Voidakseen osoittaa työnsä esimiehilleen ”tulokselliseksi” ja itselleen palkitsevaksi, sosiaalityöntekijät ja työvoimavirkailijat joutuvat valitsemaan asiakkaat, joihin he ensisijaisesti kohdistavat rajalliset resurssinsa. (Vähätalo 1996, 42).

Asiakasvalinnan tehostamiseksi on luotu asiakassegmentointijärjestelmä. Se on osa ”New Public Management”- tulostavoitteista ohjausta, jossa pyritään asiakasvirtojen hallintaan. Segmentoinnin soveltaminen työvoimahallintoon tarkoittaa käytännössä pitkäaikaistyöttömien ”kelpoisuuden” mukaan tapahtuvaa hierarkkista luokittelua. (Keskitalo & Karjalainen 2013, 109). Asiakassegmentointi voi johtaa pahimmillaan siihen, että palvelut kohdennetaan vain niille yksilöille, joihin investointi katsotaan kannattavaksi. Hankalimmat asiakkaat - esimerkiksi päihde- ja mielenterveys- ongelmaiset - jäävät ilman yksilöllisesti räätälöityjä palveluja. Tämä saattaa sulkea heidät lopullisesti työmarkkinoiden ulkopuolelle. (Karjalainen 2014, 14).

Osa kansanedustajista pelkäsi, että lain perimmäinen tarkoitus voi vaarantua asiakassegmentoinnin ja ”kerman kuorinnan” kaltaisten ilmiöiden seurauksena. Työvoimavirkailija saattaa esimerkiksi suosia valintatilanteessa työttömiä, joiden ”kelpoisuuden” hän arvelee parhaiten palvelevan asetettuja tulostavoitteita. Pitkäaikaistyöttömien palveluihin liittyvät oikeudet ja velvollisuudet on määritelty lainsäädännössä. Käytännössä ne kuitenkin toteutetaan eritasoisten suositusten ja soveltamisohjeiden perusteella. Pelkkä suositus tai soveltamisohje ei välttämättä takaa palvelujen toteuttamista lain tarkoittamalla tavalla. Esimerkiksi lain edellyttämät henkilöstöresurssit voidaan alimitoitaa. Juha Rehula/kesk (s. 5180): *”...onko lain henkilöstöresurssit mitoitettu ... niin, että lain henki ja kirjain toteutuu, varsinkin, kun ...työvoimahallinnon henkilöstöresursseja ollaan paraikaa vähentämässä. Tästä seuraa se, että tämän lain piiriin saatetaan vyöryttää henkilöitä, jotka eivät sinne kuulu.”* Anne Huotari/vas (s. 5383) on huolissaan siitä, että voimavarojen puutetta voidaan käyttää

”keppihevosen”, jolla laiminlyödään työttömän kannalta ”arvokkaampien” (ensisijais-
ten) työllistämistoimien tarjoaminen: *”Toissijaiset toimenpiteet ... eivät voi korvata ensisijaisia
toimenpiteitä, ja ongelma onkin siinä, että työvoimatoimistolla on ikään kuin oikeus kieltäytyä tarjoa-
masta ensisijaisia toimenpiteitä, jos sillä ei ole siihen voimavaroja, ...*

Lauri Kähkönen/sd (s. 5182) pitää työttömän oikeusturvan kannalta tärkeänä aktivointi-
suunnitelman olemassaoloa, mutta on skeptinen sen voimassaoloajan määrittelyn suh-
teen: *”... Olisiko syytä ollut asettaa jokin minimiaika? ... Kun ... kehotus on niin avoin, että ”tarvittaes-
sa”, voi käydä niin, että suunnitelman uusimiseen ei nähdä ... muutostarpeita. Voi olla haluttomuutta. ...
Tietysti tähän ... liittyvät myös henkilöstöresurssit. Kähkösen huoli oikeusturvasta liittyy tilan-
teeseen, jossa asiakas on – lain tavoitteen mukaisesti - työtoiminnan kautta harjaannut-
tanut työelämävalmiuksiaan ja kehittänyt ammattitaitoaan siinä määrin, että olisi kel-
poinen myös avoimille työmarkkinoille ”normaalin”, palkalliseen työhön. Työttömän si-
joittaminen uudelleen toiseen, hänen työllistymisensä kannalta edullisempaan kategori-
aan, vaatisi yksittäisen virkailijan viitseliäisyyttä, joten hänen kannaltaan saattaa olla
mutkattominta säilyttää jo kertaalleen segmentoinnin kautta ”tasoluokitellun” asiakkaan
tilanne entisellään: ”...pidän hyvänä valtioneuvoston lausumaa, jossa ...korotetaan sitä, että ensisijai-
sia toimenpiteitä on aina tarjottava... Elävä elämä on ... raadollisempaa kuin millaista se lain kirjoit-
tajien näkökulmasta ehkä on. Vaikka kirjoitetaan lainsäädäntö, jolla tarkoitetaan ihan hyviä... asioita,
niin käytännön tulkinnot ovat usein aivan muuta. (Marjatta Stenius-Kaukonen/vas 4524).*

Käyttämättä jääneet määrärahat

Juha Rehula/kesk ja Marjatta Stenius-Kaukonen/vas kritisoivat työllistämistukien käy-
tölle asetettuja liian tiukkoja kriteereitä, jotka johtavat määrärahojen ylijäämään. Rehula
(s. 5189) kysyy: *”Miksi näin? Kyse ei ole siitä, etteikö olisi tarvetta, vaan siitä että ylempien tahojen
ohjeistusta on tiukennettu siinä määrin, että rahaa ei ole voitu käyttää siihen, ... mihin se on tarkoitet-
tu.”* Stenius-Kaukonen (s. 4511) on samaa mieltä ja esittää, että käyttämättä jääneet mää-
rarahat käytettäisiin tukityöllistämiseen laajentamalla sen kohderyhmää: *”...180 miljoonaa
tämän vuoden työllistämisrahoja ...jää käyttämättä. Miksi?”* Meillä on vaikka kuinka paljon työttömiä,
jotka ...kysyvät, eivätkö he saa (työllistämistukea), kun he eivät avoimilla markkinoilla työllisty.”
Inkeri Kerola/kesk (s. 4511) puolestaan ehdottaa: *”Eikö niitä voisi käyttää niin, että kunnat sel-
viytyisivät näistä toimenpiteistä.”* Kerola tarkoittaa, että ylijäämäiset määrarahat käytettäi-
siin kuntien avustamiseen kuntouttavan työtoiminnan järjestämisessä.

6.3 Järjestelmän väärinkäyttö

Lainsäädännölliset normit pyritään kirjoittamaan mahdollisimman yksiselitteisiksi, mutta siten, että lainsäädäntöön jää poliittista harkintavaltaa (discretion) lain toimeenpanijoille. Syy harkintavallan käyttöön on lainsäädännön luonne itsessään. Säännökset on muotoiltu usein varsin yleisesti, ja ne sisältävät tulkinnanvaraisia käsitteitä. Lainsäädäntö ei voi olla niin yksityiskohtaista ja aukotonta, että se tarjoaisi ennakoita vastauksen jokaiseen ajateltavissa olevaan yksittäistapaukseen. Sääntöjä ja ohjeita voidaan myös tulkita tiukasti tai joustavasti, ja harkintaa voidaan käyttää asiakkaan eduksi tai jättää se kokonaan käyttämättä. (Kalliomaa-Puha & Kotkas & Rajavaara 2014, 8-9).

Pitkäaikaistyöttömien työllistämistukien kohdentamiseen on havaittu liittyvän järjestelmän ”väärinkäyttöä”. Siihen syylistyvät sekä viranomaiset että työnantajat. Asetelman kärsivä osapuoli on yleensä pitkäaikaistyötön, joka voi joutua erilaisten taloudellisten ja poliittisten intressien välikappaleeksi. Kyseessä ei yleensä ole suoranainen lain rikkominen vaan pikemminkin jonkinasteinen lain alkuperäistä tarkoitusta laveampi tulkinta. Sille on ominaista, että toiminta on muodollisesti moitteetonta, mutta tosiasiasa lain perimmäisen tarkoituksen vastaista, jolloin lain ”kirjain” toteutuu, mutta varsinainen ”lain henki” jää toteutumatta.

6.3.1 Työttömän perusteeton luokittelu lain kohteeksi

Kuntouttavan työtoiminnan määrittely on lakiesityksessä tulkinnanvarainen. Laki on johdattelevan nimensä vuoksi riskialtis virhetulkinnoille: ”... on ... *ydinkysymys, ... mitä kuntouttava työtoiminta tarkoittaa. Määritelmät, jotka laissa ovat, ... eivät ole tyhjentyviä ...*” (Marjatta Stenius-Kaukonen/*vas/s. 5178*). Lain määrittely askarrutti kansanedustajia kahdesta eri syystä. Keskustapuolueen huolena olivat erityisesti lain kustannusvaikutukset kunnille. Vasemmiston edustajat sen sijaan pelkäsivät kohderyhmän oikeusturvan vaarantuvan lain puutteellisen määrittelyn vuoksi. Viranomaisharkinta lopulta ratkaisee, mihin luokkaan työtön segmentoinnin seurauksena sijoitetaan. Rajatapauksissa saattaa olla vaivattomin ratkaisu sysätä työtön siihen poteroon, jossa sattuu kulloinkin olemaan määrärahoja jäljellä: ”... *asia, joka ... nähdään suurena vaarana on ... se, kun ensisijaisia määrärahoja ei ole riittävä-*

ti, niin tänne ... joutuu myös sellaisia ihmisiä, jotka ovat kykeneviä tekemään työtä.” (Marjatta Stenius-Kaukonen/vas /s. 4524).

Lain kohderyhmää kyselevät edustajat olivat huolissaan siitä, että kuntouttavasta työtoiminnasta tulee jonkinlainen ”kaatopaikkakategoria”, johon tyrkätään siekailematta kirjava joukko työnhakijoita, olivatpa he sitten köyhiä, sairaita, työkyvyttömyyseläkkeelle jonottavia tai pelkästään työttömiä. Saara Karhu/sd (s. 4530) muistutti kuulijoita siitä, että: *”Ne työttömät, joiden ainoa ongelma on työn puute, eivät ... kuulu tämän lain sovellusalaan. Heidät pyritään työllistämään ensisijaisin toimenpitein.”* Anne Huotari/vas (s, 4513-14) toisti vielä kysymyksen kohderyhmästä: *”Vai koskeeko tämä laki niitäkin, joilla ainut ongelma on työn puute ja matala toimeentulotuen taso?”*

Huolestuneiden kansanedustajien pelko saattoi pohjautua muistikuviiin lakkautetun irtolaislain synkstä menneisyydestä. Vaikeissa olosuhteissa eläviin ihmisiin kohdennettu laki (17.1.1936/57) oli voimassa vuosina 1936 -1986, siis vielä työtoimintalaista päättävien edustajien elinaikana. Vasemmistopuolueiden edustajat olivat ymmärrettävästi huolissaan siitä, olivatko he nyt laatimassa lakia, josta voisi pahimmillaan versoa irtolaislain kaltainen huono-osaisten ihmisten kontrollijärjestelmä. Irtolaislain valvonta ulottui pitkän historiansa aikana erilaisiin ihmisryhmiin, joiden yhteisenä piirteenä oli köyhyys ja huono-osaisuus. Valvonnan alaisina ovat olleet muiden muassa juopot, kerjäläiset, prostituoidut, romanit ja muut etniset vähemmistöt sekä työttömät (ks. Grönholm 1977; Järvinen 1993).

Irtolaislain valmistelu aikanaan muistutti monessa suhteessa työtoimintalain käsittelyä. Lainvalmistelukeskusteluissa oli havaittavissa selvät erot eduskunnan oikean ja vaseman laidan näkemyksissä. Oikeiston huolena olivat erityisesti lain kustannusvaikutukset kunnille. Huolta herätti myös pelko irtolaisten liian lempeästä kohtelusta. Sen torjumiseksi osa maalaisliiton kansanedustajista esitti työlaitosten vartijoille poliisivaltuuksia karkaamisten estämiseksi. Lain määrittely oli keskeinen kiistakapula myös irtolaislakia säädettäessä. Sosiaalidemokraatit pelkäsivät ”irtolaisen” ylimalkaisen määrittelyn - ”joka vieroo työtä” - johtavan heidän oikeusturvansa vaarantumiseen ja asettavan heidät alttiiksi mielivallalle. ”Irtolaiseksi” kutsuttiin henkilöä, joka ”toimettomana, riittäviä ela-

tusvaroja vailla”, kuljeksi paikkakunnalta toiselle. Määrittelyn perusteella irtolaiseksi saatettaisiin luokitella myös työtön, joka kulkee työnhaussa kotikuntansa ulkopuolella, mutta kieltäytyy alipalkatuista töistä, joita pulakausina julkisesti tarjottiin. Eduskunnan suuressa valiokunnassa tehtiin lopulta kompromissi, jonka mukaan määrittelyyn liittyvän lainkohdan lopulliseksi muotoiluksi jäi: ”jolla on tapana vieroksua työtä”. (Kinnunen 2019, 22-23).

6.3.2 Antelias työllistämistuki houkuttelee työnantajia

Työministeri Tarja Filatov (s. 4512-4513) puolustaa ministeriön näkökulmasta työllistämistukien käyttöön liittyvän ohjeistuksen tiukkuutta. Sen tarkoituksena on estää työntekijien tyypillisimpiä tapoja hyödyntää tukirahoja vastoin laissa säädettyä käyttötarkoitusta. Antelias tuki voi johtaa siihen, että yritykset tai julkisen sektorin työnantajat jättävät palkkaamatta tarvitsemiaan työntekijöitä avoimilta työmarkkinoilta: ”...jos **ajatellaan** esimerkiksi **yhdistelmätuen anteliasuutta, ...työllistäjä saa yli 5000 markkaa työllistääkseen henkilön ...jos me ...tarjoaisimme saman suuntaisia ... ja määräisiä subventioita kaikille... tähän maahan ei synnyisi yhtään normaalia työpaikkaa.**” Toinen tyypillinen tapa tulkita lakia joustavasti on palkata tukityöllistetty toisensa jälkeen vain määrääjäksi, jolta tukea maksetaan ja jättää vakinaistamatta yhdenkään työllistetyn työsuhdetta, mikä luonnollisesti on ollut tuen myöntämisen esisijainen tarkoitus. Ministeri muistuttaa myös kilpailulainsäädännöstä, jonka mukaan palkkatuki voidaan katsoa yhden työnantajan suosimiseksi muiden kustannuksella, jolloin tämä saa kilpailuetua muihin yrittäjiin nähden, mikä puolestaan vääristää ”luonnollista” kilpailua: ”...jos ohjeistusta hyvin paljon löysennetään, ...**olemme tekemisissä kilpailun vääristämisen kanssa ja meillä jää ...syntymättä niitä työpaikkoja, jotka muuten syntyvät normaalisti avoimilla työmarkkinoilla.**”

Yritystoiminnan tukeminen

Jälleen kerran osa kansanedustajista palaa kuntouttavaa työtoimintaa koskevissa eduskuntakeskusteluissa kysymykseen siitä, miksi yksityistä sektoria ei kelpuuteta työtoiminnan järjestäjäksi. Markku Rossi/kesk (s.4514) kysyy ministereiltä (Filatov, Perho) ”...**miksi** tässä yhteydessä **ei ole otettu yritystoimintaa ja myös yksityistä sektoria mukaan, Tarvittaisiin ... myös todellista työllistävää sektoria.**” Juha Rehula/kesk (s.5180) jatkaa kyselykierrosta muistuttamalla lain varsinaisesta päämäärästä: ”... Voi olla järkevää, **ettei** kuntouttavan työtoi-

minnan alainen työ ole ... virka- tai työsuhteessa olevaa. ... jää kuitenkin ... kysymään miksi näin on... Tavoitteena ... tulee olla ... jakson jälkeen tai jopa kesken sen päästä tilanteeseen, jossa tehtävä työ täyttää palkkatyölle luonteenomaiset ehdot...” Rehula ymmärtää rajoituksen, joka kieltää virka- tai työsuhteisen työn teettämisen kuntoutettavilla. Toisaalta hän esittää painavat, lain tavoitteista kumpuavat perustelut sille, miksi tästä periaatteesta pitäisi tinkiä: *”Lähtökohdiana tulee ...kaikissa olosuhteissa olla työllistymisedellytysten parantaminen.”* Rehulan näkemystä tukee myös Inkeri Kerolan/kesk (s. 4514) viittaus työministerin toteamukseen siitä, että: *”... kunnilla on ... ollut vaikeuksia löytää sopivia paikkoja työllistettäville ja siksi määrärahoja on jäänyt käyttämättä. ... meillä on paljon yksityisellä sektorilla paikkoja, joissa nämä henkilöt saattaisivat saada paljon järkevämpää työtä kuin kunnassa konsanaan...”*

Pertti Turtiainen/vas (s. 4543) esittää muista puheenvuorojen käyttäjistä poikkeavan käsityksen suhtautumalla kielteisesti yritysten tukemiseen työllistämismäärärahoilla. Hänen mielestään tuki osaltaan väristää kilpailua, mutta vielä tärkeämpää on huomioida sen vaikutukset yritysten halukkuuteen palkata työttömiä ”normaaliin” työsuhteeseen: *”Yrityksillä on mahdollisuus, jos ne haluavat ... työllistää, ... näitä ongelmaksiakin, koska aivan varmaa on, että hyvin moni ... pystyy hoitaman tehtävänsä ... Kokeilla kyllä kannattaa.”* Matti Huutola vas (s. 4538-39) on samaa mieltä. Hän näkee lain kohderyhmään kuuluvat työttömät ”tavallisina” ihmisiä, jotka työllistyvät siinä missä kuka tahansa muukin saatuaan toimintakykynsä kuntoon: *”Hallitus on puuttunut asiaan, joka on ... yhteiskunnan kehityksen kannalta olennainen. ... ”... elämänhallinnan saavuttaminen, sen jälkeen toimintakyvyn palauttaminen niin, että heistä tulee henkilöitä, jotka ovat hyvin nopeastikin työllistettävissä.”*

Viimeisessä puheenvuorossa työministeri Tarja Filatov (s. 4516) vastaa jälleen kerran kyselijöille: *”... miksi ... tukea ei ole mahdollista saada yksityisiin yrityksiin: mielestäni... siksi, että on vähemmän kyse työstä ja enemmän kyse elämänhallintaan liittyvistä asioista...”* Ministerin vastaus ta selittää myös se, että jälkimmäisen tavoitteen, elämänhallinnan saavuttaminen esimerkiksi kuntouttamisen keinoin, kuuluu kunnan toimialaan ja työllistäminen puolestaan on valtion tehtävä. Työnjaosta seuraa vastaavasti myös kustannusten jakautuminen näiden kahden osapuolen kesken.

9. Leimaaminen

Koska yksilön käsitys todellisuudesta on historiallisesti ja kulttuurisesti rakentunut, se on aina suhteellinen. Kontekstisidonnaisuuden lisäksi suhteellisuus ilmenee käsityksenä ”todellisuuden” ja ”tiedon” yhteiskunnallisesta sidonnaisuudesta: tietynlaiset ”todellisuuden” ja ”tiedon” kerrostumat kytkeytyvät tietynlaisiin yhteiskunnallisiin asemiin. (Berger & Luckmann 1966, 13).

Sosiaalisen konstruktionismin näkökulmasta on helppo ymmärtää, että heikossa työmarkkina-asemassa olevan pitkäaikaistyöttömän ”todellisuus” on tyystin toisenlainen kuin lakia säättävän kansanedustajan. Sosiaalinen etäisyys ”lainsäätäjän” ja lain kohderyhmän välillä voi asettaa kansanedustajan empatiakyvyn koetukselle. Tällöin on olemassa riski, että työttömyyttä yhteiskunnallisena ongelmana vähätellään ja siitä pyritään tekemään yksilöllinen ongelma, jolloin syyllisyys työttömyydestä lankeaa yksilölle. Edellä rakentuneen ”syyllisyysolettaman” perusteella lakiesitys antaa ikään kuin ”luvan” lain kohderyhmän kurittamiseen. Keskusteluun osallistuvat tekevät sen verbaalisesti leimaamalla ja syyllistämällä kohderyhmään kuuluvia.

9.1 Poikkeavaksi leimaaminen

Raja normaalin ja poikkeavan välillä on aina määrittelykysymys. Leimaamisteorian mukaan yhteiskunnan etuoikeutetut ryhmät päättävät, minkälainen käyttäytyminen on kiellettyä, poikkeavaa tai jopa laitonta. Poikkeajan tosiasiallinen käytös on toisarvoinen seikka, koska poikkeavuutta luodaan laatimalla sääntöjä ja sanktioimalla tekoja, joiden rikkominen tekee yksilöstä poikkeavan. Yksi teorian ydinajatuksista on se, että mahdollisuus joutua erilaisten kontrollitoimenpiteiden kohteeksi, perustuu pikemminkin yksilön yhteiskunnalliseen asemaan kuin siihen, mitä hän on tehnyt. (Akers & Sellers 2004, 135-136).

Leimaava laki

Tiettyyn ihmisryhmään kohdennettu laki on jo sinällään leimaava, varsinkin jos sen kohteena oleva ryhmä on jo ennestään altis ennakkoluuloille ja syrjinnälle. Leimaavaa vaiku-

tusta ei lievennä se, että kyseessä olevan lain, kuten kuntouttavan työtoiminta -lain tavoitteena olisikin osittain ryhmän positiivinen erityiskohtelu. Valmisteilla olevan lain toinen leimaava piirre liittyy lain nimeen, jossa sana ”kuntouttava” väistämättä medikalisoii kohderyhmän tavalla tai toisella vajaakuntoiseksi.

Sosiaali- ja terveysministeri Maija Perho (s. 4509) kuvaa lakialoitetta tärkeäksi, koska työllistämiprojektit ovat osoittautuneet tehokkaiksi: *”...pitkään työttöminä olleet ..., moniongelmaiset ihmiset, ovat päässeet elämän syrjään kiinni ..., on sitten kysymys päihdeongelmista, on sitten kysymys mielenterveysongelmista.”* Ministerin puheenvuoro on sinänsä toiveikkuutta herättävä, koska on siis olemassa hyväksi havaittuja keinoja, joilla pitkäaikaistyöttömiä voidaan auttaa. Ministeri tulee ilmeisen hyvästä tarkoituksestaan huolimatta julkisesti maallanneeksi lain kohderyhmästä hegemonista ”työnvieroksujadiskurssia” mukailevan muotokuvan liittämällä ryhmään leimaamisen ja yleistämisen kautta luodut kielteiset ominaisuudet (moniongelmainen, päihdeongelmainen, mielenterveysongelmainen). Ministerin käyttämä sana ”elämänsyrjä” on kannanotto ryhmään kuuluvien mahdollisuuksista, jotka hän ilmeisesti katsoo varsin vähäisiksi: täysipainoisen elämän sijaan heille riittänee pieni siivu elämän laitapuolella.

Ministerin avaus toimi ilmeisesti poliittisena sytykkeenä, koska kolme hänen puoluetoveriaan määrittelee seuraavissa puheenvuoroissa lain kohderyhmän poikkeavaksi pelkästään heidän sosiaalisen asemansa perusteella. Ryhmästä tiedetään ennakolta vain se tosiasia, että he ovat toimeentulotukea saavia pitkäaikaistyöttömiä. Puhujat leimaavat ryhmän *”kaikin puolin erikoiseksi”, ”poikkeavaksi”* ja epänormaalia elämää viettäväksi. Heidän toimintansa voidaan nähdä *”järjenvastaisenakin”,* mikäli *”pitkäaikaistyötön kieltäytyisi hänelle tarjotusta ja yhdessä suunnitellusta palvelukokonaisuudesta”.* Raija Vahasalon/kok (s. 4518) lausuma nojautuu vanhaan, filantrooppiseen asetelmaan, jossa hyväntekijä on pyyteetön ja avunsaaja puolestaan kiitollinen ja nöyrä. Vahasalon kuvaelmassa yhteiskunta näyttäytyy hyväntekijänä, joka auttaa kaidalle tielle suistunutta pitkäaikaistyötöntä, joka tässä ”järjenvastaisessa” tapauksessa odotusten vastaisesti julkeaisi kieltäytyä tarjotusta avusta. Kieltäytymisen näkeminen järjettömänä tekona viittaa puhujan taustaoletukseen, että

kieltäytyjän vähäiset mahdollisuudet huomioiden hänellä tai hänen kaltaisillaan ei ole varaa torjua tarjottua apua.

Keskusteluissa (erityisesti Vahasalo s. 4517-4519) syrjäytyminen, *”syrjäytymisen malli”* rinnastuu lähes rikollisuuden kaltaiseksi ilmiöksi, joka vaatii kurin ja kontrollin lisäämistä. Niinpä keskustelijoiden mielestä syrjäytymisen estämisen *”keinot ovat...vähissä”*, *”vanhojen”* tai *”normaalien”* konstien ei katsota riittävän eikä *”yksinkertaisia ratkaisuja ole”*. Sen sijaan tarvittaisiin *”vahvempia toimenpiteitä”* ja *”mahdollisuutta kovempien otteiden käyttämiseen, jotta syrjäytynyt saataisiin irti vanhoista piintyneistä ympyröistään...”* Lopuksi Timo Ihamäki/kok (s. 4536) viimeistelee syrjäytymisanalyysin repliikissään muistuttamalla mahdollisuudesta käyttää kohderyhmään myös muita sosiaalitoimen palveluja, *”esimerkiksi päihdehuoltoa”*. Sosiaali- ja terveydenhoitotoimialalla on tarjota lukuisia eri palveluja. Juuri päihdehuollon valitseminen esimerkiksi syrjäytymiskeskustelussa vahvistaa entisestään kielteistä mielikuvaa työttömistä.

9.2 Työmarkkinakelpoisuus

Pitkäaikaistyöttömien työmarkkinakelpoisuus arvioidaan alustavasti TE- toimiston hierarkkisen ”kelpoisuusasteikon” luokittelun avulla. Hänen tulevaisuuteensa vaikuttaa ratkaisevasti se, mihin kategoriaan hänet alun perin sijoitetaan. Mikäli hänet pudotaan suoraan hierarkian alimmalle portaalle, ”etusasiakkaaksi”, hän jää tehostettujen työvoimapaalvelujen ulkopuolelle. Tämä saattaa merkitä hänelle lopullista työmarkkinoiden ulkopuolelle jäämistä.

Seuraavissa puheenvuoroissa kansanedustajat arvioivat kuntouttava työtoiminta – lain kohderyhmään kuuluvien työmarkkinakelpoisuutta. Aloituspuheenvuorossa (s. 4513) työministeri Tarja Filatov kuvaa kokemustensa perusteella kuntatyönantajien suhtautumista tukijärjestelmien kautta työllistettäviin. Osa julkisen sektorin työnantajista on ilmeisen varauksellisia tai jopa syrjiviä tukityöllistettäviä kohtaan: *”Kuntien puolelta selvä viesti, kun olen käynyt ... keskusteluja niiden kuntien kanssa, jotka eivät ole ... työllistämistuen määrärahoja käyttäneet, on se, että niillä on vaikeuksia... löytää... tehtäviä, joihin ne voisivat sijoittaa ... joukkoa, joka ... olisi... tarjolla... tukijärjestelmien kautta.”* Tämän perustella ministeri pitää epätoden-

näköisenä, että yksityisen sektorin työnantajat olisivat valmiita palkkaamaan kuntouttava työtoiminta-järjestelmän kautta tarjolla olevia työntekijöitä. Ministerin käsitys on se, että vaatimustaso avoimilla työmarkkinoilla on niin korkea, että kuntouttavan työn tarpeessa olevat eivät ehkä yllä sille tasolle. Toki ministerin puheenvuoro on tarkoitettu myös vastaukseksi niille kansanedustajille, jotka ovat tivanneet, miksi yksityistä sektoria ei pääsääntöisesti kelpuuteta kuntouttavan työtoiminnan järjestäjäksi, vaikka siellä olisi *”oikeitakin”* työmahdollisuuksia.

Eero Akaan-Penttilä/kok (s.4531) arvioi lain kohderyhmään kuuluvien työmarkkinakelpoisuutta määrittelemällä heidät *”vaikeasti työllistettäväksi joukoksi”*. Hän ei kuitenkaan yksilöi vikoja tai puutteita, jotka tekevät kohderyhmästä *”vaikean populaation”*. Sen sijaan hän pyrkinee osoittamaan vastakohtan tälle *”vaikealle populaatiolle”* vertaamalla sitä hyvin koulutettuihin - ilmeisesti hänen itsensä kaltaisiin: *”Hyvin koulutetut löytävät työnsä ilman työhallintoa, sehän on selvä.”* Vahasalo/kok/ s. 4518 ja Keränen/kesk/s. 4528) epäröivät, onko esimerkiksi kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa ylipäänsä tehtäviä, joita voisi antaa kuntouttavan työtoiminnan kohteena oleville. Puhujat ovat huolissaan lain kohderyhmäläisten soveltuvuudesta kyseisiin tehtäviin, koska heillä kenties *”ei ole mitään käsitystä työelämästä”*. Ammattitaidon puuttuminenkin on ongelma, koska *”edes vanhusten syöttäminen ei onnistu ilman ammattitaitoa”*. Erityisen pohdinnan kohteena ovat työhön liittyvät vastuukysymykset ja jopa inhimilliset tekijät: *”...Vastuu toisesta ihmisestä on niin suuri, ettei riskiä voida ottaa”*. Raija Vahasalo/kok/s. 4518). Tekeekö pitkäaikaistyöttömyys ihmisestä vastuuntunnottoman tai jopa epäinhimillisen?

Työmarkkinakelpoiset ja – keltottomat

Kahdessa seuraavassa puheenvuorossa tarjolla oleva työvoima jaetaan kahteen kategoriaan: työmarkkinakelpoiisiin ja – keltottomiin. Jyri Häkämiehen/kok (s.4533) mielestä *”työttömyystilastomme ovat jakautuneet kahtia”*: niihin työttömiin, joilla on valmiudet työllistyä joko suoraan tai työvoimakoulutuksen kautta ja niihin, jotka eivät ilman kuntouttavia toimenpiteitä ole työmarkkinakelpoisia. Ratkaisuksi hän ehdottaa:

” ... että tunnustetaan realiteetteja ja otetaan kohteeksi tässä tapauksessa nuoret, joihin kuntouttavia ja aktiivisia työnhakutoimenpiteitä kohdistetaan.” Häkämiehen luokittelu noudattaa työvoima-

hallinnon harjoittamaa segmentointia sillä erotuksella, että hänellä on vain kaksi kategoriaa viranomaisten käyttämän neljän sijaan: alle 25-vuotiaatit saisivat tehostettuja palveluita ja sitä vanhemmat jäisivät oman onnensa nojaan. Paula Lehtomäki puolestaan näkee työvoiman jakautumisen kohtaanto-ongelmana, jossa *”työvoiman taso”* ja työelämän vaatimukset eivät vastaa toisiaan. Lehtomäen ratkaisuehdotus on uusien aktivointikeinojen kehittäminen: *”... tarvitsemme uusia aktivointikeinoja”*. Lausuman voinee tulkita niin, että työttömyyden syy olisi Lehtomäen mielestä työttömässä itsessään, hänen passiivisuudessaan.

Työmarkkinakelpoisuus on ”neuvoteltavissa” oleva asia

Ehkä kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvat eivät sittenkään ole työnantajapuolen näkökulmasta katsottuna täysin työmarkkinakelvottomia. Puheenvuoroista voisi pikemminkin päätellä kyseessä olevan jonkinlainen ”neuvottelutilanne”, jossa kaksi kansanedustajaa harjoittaa hienoista ”kiristystä” tähdätessään palkan sivukulujen alentamiseen, mikäli yritys ”suostuu” palkkaamaan työttömän tai pitkäaikaistyöttömän. Kuosmanen aloittaa: *”Työllistämisen esteet meidän pitää poistaa eli ne pullonkaulat. Tässä otankin esille työvoiman sivukulut ...”* (Pekka Kuosmanen/kok /s. 5322). Kumpikaan puheenvuoron käyttäneistä ei suoranaisesti torju ajatusta lain kohderyhmään kuuluvien palkkaamisesta yrityksiin. Sen sijaan Salo korostaa niitä vaikeuksia, joita työnantaja kohtaa palkatessaan työttömän: *”Työvoimatoimistossa oleva työtön työnhakija, joka siellä on lojunut jo pitemmän aikaa, ei ole kaikkein helpoimmin työllistettävä. ...”* (Mauri Salo/kesk/s.5323). Hän täsmentää, että tällaisen työntekijän palkkaamisesta tulee kannattavaa vasta parin vuoden kuluttua, joten työnantajan pitäisi saada hyvitystä sivukulujen alentamisen muodossa.

10. Syyllistäminen

Sosiaalisessa tietovarannossa on kaikkien yhteisön jäsenten tuntemia roolisuoritusten vakiomalleja, jotka ”velvoittavat” roolin kantajaa käyttäytymään roolin edellyttämällä tavalla. Leimautuminen tietyn roolin – esimerkiksi palomies, pappi tai pitkäaikaistyötön-kantajaksi merkitsee sitä, että mukautuminen tähän sosiaalisesti määriteltyyn rooliin, ei ole enää yksilön valittavissa. Yksilö osallistuu sosiaalisen maailman rakentamiseen esit-

tämällä hänelle langenneita rooleja. Tämä puolestaan mahdollistaa hänen yhteiskunnallisen ”paikantamisensa” ja asianmukaisen ”käsittelynsä”. (Berger & Luckmann 1966, 52, 87-89).

10.1 ”Syystä tai toisesta” työtön

Seuraavissa puheenvuorokatkelmissa lain kohderyhmä nähdään edellä kuvatun fiktiivisen, pitkäaikaistyöttömän roolin ”vakiomallin” kaltaisena. Eero Akaan-Penttilä/kok (s. 4533) yksilöi puheenvuorossaan keskeisimpiä, oletettuja ominaisuuksia, jotka liitetään pitkäaikaistyttömiin: *”Se, että me takertuisimme, ... siihen, onko joku haluton tai passiivinen tai alkoholiongelmainen..., on omiaan vain hämärtämään kokonaisuutta”*. Kaikissa puheenvuoroissa lain kohderyhmään kuuluvia syytetään jostakin. Esimerkiksi Sosiaali- ja terveysministeri Maija Perho (s. 4508) ja Mauri Salo/kesk (4511) tekevät sen seuraavasti: *”Kysymys on ryhmästä, joka syystä tai toisesta ei ole kyennyt”, ei ole ollut kyllin ”motivoitunut” tai ei ole ”halunnut ottaa... työtä vastaan.”* ”Syystä tai toisesta”- ilmaisu tässä yhteydessä ei välttämättä aina ole täysin neutraali. Sitä ovat käyttäneet useammat kansanedustajat, ja joissakin tapauksissa sen voi tulkita jopa hivenen kielteisesti vihjailevaksikin, koska ilmaisu jättää tilaa kuulijan omille arvailuille mahdollisista vaihtoehtoisista syistä, jotka voisivat tulla kyseeseen.

Toisinaan kielenkäyttö on pilkkaavaa ja ylimielistä, kuten Raija Vahasalon/kok (s. 4517) lausumassa: *”... Monen työttömän itsetunto ja elämänrytmi on jopa liiankin hyvin sopeutunut työttömyyteen”*. Vahasalon seuraava toteamus poikkeaa edellisistä kommenteista sikäli, että hän tukeutuu osittain tilastoihin pelkkien olettamusten sijaan: *”...Työttömyys on laskusuunnassa, mutta siitä huolimatta kaikki työttömät eivät löydä omaa paikkaansa. ...”* Vahasalon repliikki päättyy sanoihin *”... eivät löydä omaa paikkaansa”* viitannee siihen, ettei mikä tahansa paikka ole sovelias tai edes mahdollinen lain kohderyhmäläiselle vaan hänellä on olemassa yhteiskunnallisen ”paikantamisen” (emt. 52, 87-89) tuloksena määritelty nimenomainen ”oma paikkansa”. Vahasalon puheenvuoro kuvaa työttömyystilastoissa havaittua ristiriitaa: samanaikaisesti kun kokonaistyöttömyys on laskenut, pitkäaikaistyöttömyys on jatkanut kasvuaan. Vahasalo ei pohdi, mistä tämä ristiriita mahdollisesti johtuu, vaan hänen

tekee pikaisen johtopäätökseen, jonka mukaan työtön on syyllinen työttömyyteensä: *”Osa pystyy heti tarttumaan tarjottuun palkalliseen työhön, osa ei...”*

10.2 Antelias sosiaaliturva?

Niilo Keränen/kesk, aloittaa puheenvuoronsa maltillisen, jopa ymmärtäväisen oloisena: *”Syrjäytyminen on ... paljon puhuttu ongelma..., huonon työllisyyden aikana ... on syntynyt porukka, ... nuoria ja vanhempia, joka ei ole ... ehkä koskaan päässyt kiinni oikeaan työhön.”* (s, 4527). Puhetyyli muuttuu kuitenkin pian sävyltään syyttäväksi: *”Kun toisaalta suomalainen sosiaaliturva on sen verran kattava, että ulkonainen elämä eli asunto, ruoka ja toppatakki ... järjestyvät on... helppo jättäytyä ulos oravanpyörästä.”* Toinen vastaavanlainen esimerkki: *”Tämä joukko on tottunut elämään sosiaaliturvan varassa ... kynnys siirtyä oikeaan työhön on ... korkea, vaikka työtä tulisikin tarjolle.* (s. 5184). Keräsen – ainakin osittainen – selitys työttömyydelle on antelias sosiaaliturva, joka ei välttämättä houkuttele hakeutumaan töihin. Toppatakki lienee Keräsen mielestä jonkinlainen ”alakulttuurin” tai - luokan symboli, jonka hän on pannut merkille.

Eero Akaan-Penttilä/kok (s. 4532) loukkaa ja pilkkaa ihmisiä, joiden toimeentulo on riippuvainen sosiaaliturvasta: *”lain tarkoitus on vähentää riippuvuutta etuuksista. ... että niistäkin voi olla jo riippuvainen.”* Päivittelyn jälkeen hän saman puheenvuoron aikana toteaa: *”Tässä joukossa on huomattava osa päihdeongelmaisista ...”* Jälkimmäisellä repliikillä hän ilmeisesti vihjaa, että etuusriippuvuuden ja päihdeongelman välillä on suora syy-yhteys. Pertti Hemmilä/kok (s. 4537,4538) jatkaa Akaan-Penttilän aloittamaa ideologista retoriikkaa, jossa työttömiä syytetään siitä, että he ovat ”toisten elättejä” (Lillqvist 2010). *”Kannatan lämpimästi ... esitystä, jonka tavoitteena on ... auttaa kansalaisia huolehtimaan itse elantonsa hankkimisesta ...”* Aiemmassa puheenvuorossa (s. 4537) Hemmilä ehdotti, että kaikkien toimeentulotuen hakijoiden pitäisi ilmoittautua työttömiksi työnhakijoiksi. Hemmilä ei ehkä ole tietoinen siitä, että myös työssäkäyvät ihmiset joutuvat turvautumaan toimeentulotuen varsinkin silloin, kun he työskentelevät matalapalkka-aloilla. Puheenvuorot osoittavat, että sosiaalinen etäisyys ”lainsäätäjän” ja lain kohderyhmän välillä on mykistävän suuri.

”Työtä vieroksuva” sosiaaliturvan väärinkäyttäjät?

Edellisissä puheenvuoroissa pitkäaikaistyöttömyyden syitä etsittiin lähinnä työttömästä itsestään. Kun hänestä tehtiin ”syntipukki”, ei ollut enää tarvetta pohdiskella muita mahdollisia työttömyyden syitä. Anne Huotari/vas (s.4519) ja Mikko Kuoppa/vas (s. 4526-4527) edustavat keskustelussa myönteistä ihmiskäsitystä. Huotari uskoo, että: *”suomalaisista ei ole tullut kymmenessä vuodessa työtä vieroksuvia sosiaaliturvan väärinkäyttäjiä...”* Edustajat johdattelevat keskustelun varsinaiseen perusongelmaan, työn puutteeseen: *”...työttömien suuren osan ongelmana on juuri työn puute...”* (Huotari) Kuoppa jatkaa samasta aiheesta seuraavasti: *”... kai suurin ongelma kumminkin on ... se, ettei meillä ole riittävästi työpaikkoja...”* Työministeri Tarja Filatov (s. 4521) vahvistaa edustajien näkemykset oikeiksi ministeriön tilastojen perusteella. ”Työhaluttomien” määrä on tilastojen valossa hyvin pieni ja saattaa olla todellisuudessa tilastotietojakin pienempi, koska kaikille työttömille ei Filatovin mukaan edes osoiteta tukityötarjoja. Tämä johtuu aiemmin käsitellystä viranomaisten tavasta poimia ”rusinat pullasta”, joka suosii työllistymisennusteeltaan paremmassa asemassa olevia ja syrjii vastaavasti kaikkein huonoimmassa asemassa olevia.

11. Sanktiointi

11.1 Suhtautuminen sanktioihin

Aktivointipolitiikan sopimuksellisuus antaa moraalisen legitimaation myös harjoitettavalle sanktiopolitiikalle. Aktivointiin liittyvät sanktiot perustuvat lakiin, mutta niiden kyseenalaistaminen on nyt vaikeampaa, koska asiakas on ”hyväksynyt” ne allekirjoittamalla aktivointisuunnitelman. Suunnitelmien laatiminen, työttömän tilanteen tarkka kartoittaminen ja hänen raportointivelvollisuutensa merkitsevät asiakkaan entistä tiukempaa kontrollia. (Kotkas 2013, 83).

Kielteinen suhtautuminen sanktioihin

Kuntouttava työtoiminta - lain perusteella määräytyvät rangaistukset ovat luonteeltaan taloudellisia. Sanktiot kohdistuvat pitkäaikaistyöttömän perustoimeentuloon: työmarkkina- tai toimeentulotukeen, pahimmassa tapauksessa molempiin. Suurin osa sanktiokeskusteluun osallistuneista edustajista käytti yhteensä 11 puheenvuoroa, joissa suh-

tautuminen sanktioihin oli kielteisestä, osa (3) hyväksyi ne tietyin varauksin ja vain viisi kansanedustajaa, eri perustein, kannatti niitä. Seuraavista puheenvuoroista ilmenevät perustelut, joilla keskustelijat joko kannattavat tai vastustavat sanktioita.

Anne Huotari/vas (s. 4519) tiivistää yhden kuntouttava työtoiminta – lain ominaispiirteen. Laki sallii vallankäyttäjälle suhteellisen vapauden joko lain hedelmälliseen hyödyntämiseen tai työttömien kurittamiseen. Laista voidaan haluttaessa tehdä *”keppimalli, jolla etsitään ne nuoret, joiden kuvitellaan vieroksuvan työtä ... ” tai vaihtoehtoisesti voidaan ... ”etsiä niin sanotun työnvieroksumisen todelliset syyt.”* Marjatta Vehkaoja/sd (s. 4522) iloitsee siitä, että *”esitystä on inhimillistetty ” aiempiin hallituksen esityksen versioihin nähden, kun ”nyt jätettiin ... keppiosasto pois 25 vuotta täyttäneiden osalta, ...”*

Pertti Turtiaisen/vas (s. 4543) ja Arto Seppälän/sd (s. 4535) mielestä sanktiot ovat paitsi hyödyttömiä myös vastuuttomia tekoja. Ne kurjistavat entisestään huono-osaisen ihmisen tilannetta: *”Kuka ottaa vastuun siitä, kun ne ihmiset joutuvat todella vaikeuksiin sanktioinnin jälkeen, eli toimeentulotukea pudotetaan...”* Sanktioita ja pakkokeinoja vastustettiin myös sen vuoksi, että ne eivät motivoi yksilöä vaan päinvastoin, ne ovat osoittautuneet passiiviviksi ja tehottomiksi. Unto Valpas/vas (s. 4543): *”Pakkokeinot ja sanktiot ... ovat ... kyseenalaisia sen takia, että ... pakolla ei saada ketään motivoituksi ... Kuntoutettavan kannalta motivaatio on avainkysymys...”* Marjatta Vehkaoja/sd (s. 4522) tarttuu kuntoutuksen määritelmään. Kuntoutus on yksi lääketieteellisistä toimintamuodoista, joilla pyritään edistämään viasta, vammasta tai sairaudesta toipumista: *”Jo määritelmällisesti kuntoutus ”... on toimintana sellaista, ... että se ei ... voi onnistua, ellei se tapahdu henkilön itsensä myötävaikutuksella.”* Vapaaehtoisuus on tärkeä huomioida tässä yhteydessä, koska sana ”kuntoutus” liitettiin tieteen tahtoen - taloudellisista syistä - lain nimeen, vaikka se käytännössä merkitsi lain kohdeyhmän medikalisoitua. Tästä näkökulmasta katsottuna työttömien kuntoutus on nähtävä lääketieteellisenä toimintana, jonka laiminlyönnin sanktiointi olisi rinnastettavissa tilanteeseen, jossa yksilöä rangaistaan siitä, että hän kieltäytyy sairauden hoidosta.

Yleisin näkemys oli se, että ainoastaan vapaaehtoisuudella voidaan saavuttaa tuloksia. Myös lausuntoja antaneet ja lainvalmistelun yhteydessä kuullut asiantuntijatahot suosittelivat kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä vapaaehtoisena. Kansanedustajat Lea

Hiltunen/skl (4544) ja Marjatta Stenius-Kaukonen/vas (s. 4510) vetoavat kuultuihin auktoriteetteihin vakuuttaakseen kuulijat vapaaehtoisuuden hyödyistä ja sanktioinnin haitoista. Erkki Kanerva/sd (s. 4519) katsoo, että *"... lain valmistelija on ollut liian etäällä syrjäytymisvaarassa olevista ihmisistä."* Mitä etäämmällä lain säätäjä on sosiaalisesti lain kohderyhmästä sitä vaikeampi hänen on asettua sen asemaan.

Varauksellinen suhtautuminen sanktioihin

Seuraavissa puheenvuoroissa sanktiot hyväksytään tietyin edellytyksin, mutta kaikissa tapauksissa vain nuorten, alle 25 -vuotiaiden osalta. Arto Seppälä/sd (s. 5321) asettaisi sanktioille seuraavat kriteerit: *"...alle 25-vuotiaille kuntouttava työtoiminta on tulossa pakolliseksi tuen alentamisen tai sen menettämisen uhalla. Nämä ovat sanktioina ... vakavia, mutta ehkä tällainen pieni sysäys on ... tarpeen näiden ongelmanuorten ja syrjäytyneiden osalta."*

Sanktioita puoltavat näkemykset

Seuraavissa puheenvuoroissa pidetään sanktioita perusteltuina, koska työtoiminnassa on kyse "toissijaisesta" toimesta, jota on edeltänyt "normaalit" työllistämistoimet. Paula Lehtomäki/kesk (s.4540) on varovaisen myöntäväinen sanktioihin: *"Siinä mielessä en pitäisi pakotetta tässä asiassa niin kovin pahana tai vaarallisena asiana."* Christina Gestrin/r (s.4535) puolestaan kannatta sanktiota sekä palkintojen että rangaistusten muodossa, koska ne toimivat hänen mielestään kannustimina. Tässä tapauksessa Gestrin katsoo, että uppiniskaisten rankaisu näyttäytyy palkintona niille, jotka noudattavat sääntöjä. *"Jos tämä sanktio tai palkinto johtaa edes yhden ihmisen aktivoitumiseen ..., laki on jo täyttänyt tavoitteensa."* Ajatusrakennelma muistuttaa Foucault'n (1980) analyysiä kurivallasta, joka tähtää yksilön normaalistamiseen. Kyseinen vallankäyttötapa on johtanut erityiseen, normatiiviseen rangaistusjärjestelmän, jossa yhden yksilön rankaiseminen näyttäytyy toisen silmissä palkintona.

Eero Akaan-Penttilän/kok (s. 4532) ainoa huoli sanktiokeskustelussa on se, että sanktiotapoja on liian vähän. *"...Suomi erottuu ... omituisella tavalla ...muista maista. Meillä on ainoastaan yksi sanktiokeino, ... tuen maksaminen alennettuna..."* tämä ei Suomen kannalta ole edistyksellinen taulukko ollenkaan. Me olemme kyllä jos nyt emme jälkijunassa ... varmasti väärässä junassa...

12 Vastikkeellisuus

12.1 Vankkumatonta vastikkeiden kannatusta

Seuraavissa puheenvuoroissa – viimeistä lukuun ottamatta - kannatetaan varauksetta työttömyysturvan vastikkeellisuutta. Neljässä viimeisessä puheenvuorossa otetaan lisäksi kantaa 25-vuoden ikärajaan, joka tarkoittaa sitä, että pakollisuus työtoimintaan rangaistuksen uhalla, koskee vain nuoria, alle 25-vuotiaita. Matti Kangas/vas (s. 4538) on joukon ainoa, joka on tyytyväinen siitä, ”että yli 25-vuotiaalla ... **ei ole niin ehdoton velvoite...**” osallistua työtoimintaan. (Laki koskee tätä vanhempiakin, mutta heille pakollisuus määräytyy vasta pidemmän työttömyysjakson kuluttua.)

Joillekin kansanedustajille lakiesitys oli monessa suhteessa heidän sosiaalipoliittisten odotustensa täyttymys. Markku Rossi/kesk (s.4514) oli yksi heistä: ”**Täytyy ihmetellä sitä, kuinka kauan suomalaiselta yhteiskunnalta on mennyt siihen, että tämän suuntainen lakiehdotus on ...tuotu eduskunnan käsittelyyn. ... menneinä vuosikymmeninä ...pohdittiin, ... miten nuoria työllistetään ja ... onko mahdollista asettaa ... pakotteita, ... sellainen velvoite, että... tiettyä tukea saadakseen on ... velvollisuus osallistua ... yhteiskunnan osoittamiin tehtäviin.**

Marja Tiura/kok (s. 4541) nimeää toimentulotuen saajat ”elämäntapatyöttömiksi” ja suhtautuu lämmöllä lakiesitykseen: ”**Kannatan lämpimästi hallituksen esitystä... Olisin mielelläni suostunut ... tukityön pakolliseksi myös yli 25-vuotiaille, ...Mielestäni toimeentulotuen osittainenkin vastikkeellisuus on hyvä, varsinkin niille, jotka ovat luisumassa elämäntapatyöttömyyteen ...**” Jyri Häkämies/kok (s. 5186) on Tiuran kanssa samaa mieltä: ”**Uskon ja toivon, ... että näitä toimenpiteitä enenevässä määrin kohdistetaan myöskin vanhempaan väestöön.**”

Raija Vahasalo/kok (s. 4517) kehottaa ottamaan vastikkeellisuuden suhteen mallia muualta Euroopasta: ”**...monessa muussa Euroopan maassa erilaiset velvoitteet ja vastikkeellisuudet ovat itsestäänselvyksiä. Eero Akaan-Penttilän/kok (s. 4515) tavoitteet ovat edellistä kunnianhimoisempia. Hänelle eurooppalaiset esikuvat työttömyysturvan vastikkeellisuudesta eivät riitä vaan hän on hakenut vertailukohdan Kuubasta asti: ”Kun tehtaassa tulee työttömyyttä taloudellisista tai tuotannollisista syistä, siitä saadaan työttömyyskorvausta. ... kun kysyimme, mitä sitten tapahtuu, jos työntekijä ei mene uusiin töihin... se on mahdoton tilanne. Jos työntekijä ei tee työtä, minkä takia hänelle valtion pitäisi korvata jotain?”**

12.2 Mitä tarkoittaa työttömyysturvan vastikkeellisuus

Työministeri Tarja Filatov (s.4516) vastaa hänelle esitettyihin työttömyysturvan vastikkeellisuutta koskeviin kysymyksiin. Hän siteeraa työttömyysturvalakia luettelemalla velvoitteita, joita laki edellyttää työttömältä työnhakijalta työttömyysturvan vastikkeeksi: *”... kun kysyttiin mikä on vastikkeellisuus työttömyysturvan suhteen, ...Suomessa vastikkeellisuus on sitä, että hakee aktiivisesti töitä ja on työmarkkinoiden käytettävissä.”* Meillä on esimerkiksi työnhakuun liittyvää *koulutusta, ..sellaisia toimia, jotka eivät ole suoraan töitä mutta joihin on velvollisuus osallistua silloin, kun on työttömänä.* Ministeri vastaa myös pahoitteluun siitä, että sanktioitu osallistumisvelvoite koskee vain nuoria. Ikäraja on asetettu taloudellisten resurssien niukuuden vuoksi, ne eivät mahdollista ”ensisijaisten” toimenpiteiden, kuten tukityöllistämisen tarjoamista kaikille samassa tilanteessa oleville: *”... kun mennään yli 25-vuotiaisiin ja esimerkiksi ikääntyneisiin työttömiin, silloin en väitä, että kaikki niistä, jotka haluaisivat, esimerkiksi tukityöhän, pääsisivät.”* Kuntouttavaa työtoimintaa voidaan lain mukaan tarjota vasta ”toisijaisena” vaihtoehtona, ”ensisijaisten” toimenpiteiden jälkeen.

13. Elämänhallinta

13.1 Mitä elämänhallinta on?

”Elämänhallinta” – sanan perusteella voisi päätellä, että elämä sinänsä olisi hallittavissa. Todellisuudessa elämä on ennakoimatonta ja sattumanvaraista. Erityisesti yksilöstä itsestään riippumattomat tapahtumat ovat toisinaan mahdottomia hallita. Suomessa 1990-luvun alusta alkanut voimakas yhteiskunnallinen ja taloudellinen muutos on vaikuttanut monin tavoin ihmisten arkielämään. (Mäkiranta 2008, 1, 4). Laki kuntouttavasta työtoiminnasta on pieni, mutta havainnollinen pisara 1990-luvulla alkaneesta muutostulvasta, joka on vaikuttanut ihmisten elämään.

13.2 Funktionaalinen kielenkäyttö

Eduskuntakeskustelujen kielenkäyttö noudattelee hallituksen lakiesityksen ja sitä sivuvien, eduskunnassa laadittujen dokumenttien ilmaisutapoja ja sanavalintoja, kuten esimerkiksi sana ”elämänhallinta”. Tästä huolimatta sanojen, lauseiden tai koko puheenpuheen merkitys on riippuvainen ennen kaikkea sanojasta. Diskurssitutkimus perustuu

funktionaaliseen kielikäsitteeseen, jonka mukaan kieli ei ole neutraalia ja käyttäjästä riippumatonta, vaan se on aina suhteellista ja kontekstisidonnaista (Suoninen 1993, 48; Pynnönen 2013, 5). Eduskunnassa käytetyt puheenvuorot ovat harvoin täysin puolueettomia, koska kansanedustajilla on taipumus maustaa sanomaansa ideologisella aineksella. Ideologisten värisävyjen lisäksi ”elämänhallinta” - käsite sai keskustelussa poliittisesti tarkoituksenmukaisia merkityksiä.

Puhuja merkityksellistää käsitteen

Seuraavissa puheenvuoroissa (Perho, Rehula, Vahasalo) ”elämänhallinta” – sana saa erilaisia, sanojastaan riippuvaisia merkityksiä sekä synnyttää toisistaan poikkeavia lähestymistapoja. Sosiaali- ja terveysministeri Maija Perho (s. 4508-9) siteeraa esittelypuheenvuorossaan lakiesitystä: *”Lakipaketin tavoitteena ... on näiden yhteisasiakkaiden elämänhallinnan palauttaminen tai sen parantaminen ja tätä kautta heidän työnhakuvalmiuksiensa palauttaminen.”* Ministeri näkee ”elämänhallinnan” tai sen puuttumisen pohjimmiltaan taloudellisena kysymyksenä. Hän muistuttaa, että kyseessä ovat ”yhteisasiakkaat”, jotka saavat siis työhallinnon palvelujen lisäksi myös toimeentulotukea. Eli heidän ”työnhakuvalmiuksiensa palauttaminen” saattaisi työllistymisen kautta poistaa heidät toimeentulotuen piiristä, kuten ministeri on edellisessä puheenvuorossaan lain tavoitetta esitellyt: *”... Päämäärähän ... on ennen kaikkea se, että kun ja jos ... toimenpiteissä onnistutaan, se merkitsee sitä, että henkilö siirtyy pois toimeentulotukiasiakkudesta ja tätä kautta kunnille tulisi myös säästöjä...”* (s. 4508-9).

Juha Rehula/kesk (s. 4510) viittaa ministerin puheenvuoroihin, mutta tyytyy vähempään: *”... näille moniongelmaisille henkilöille, joita tämä lakiesitys koskee, ... pystyttäisiin räätälöimään ... se, että he pääsisivät elämänsyrjään kiinni.* ”Elämänsyrjä”-sanan Rehula on omaksunut ministerin sanavarastosta hänen aiemmasta puheenvuoroistaan, kuten ”moniongelmaisuuDENkin”. Usein keskustelun kulkua leimaa piirre, että seuraava puhuja tarttuu - itselleen mieluisaan - edellisen puhujan sanavalintaan ja jatkaa keskustelua sen pohjalta.

Raija Vahasalo/kok (s. 4517-18) vähättelee lakiehdotuksen saamaa, osittain kielteistä, vastaanottoa, mutta samalla hän iloitsee sen aikaansaamisesta: *”...laki ...on aiheuttanut ... myrskyn vesilasissa. ... vihdoin ryhdytään tehostamaan työvoimahallinnon ja sosiaalitoimen yhteisiä toimenpiteitä.”* Mitä ilmeisimmin ilon aiheena on työvoimahallinnon ja sosiaalitoi-

men yhteisasiakkaiden lisääntyvä kontrolli, joka on yksi lain väistämättömistä seurauksista. Vahasalon mielestä *esitys parantaa mahdollisuuksia päästä ... elämäntalouteen kiinni*". Hän näkee elämäntalouden teknisenä kysymyksenä, jota voidaan lailla säädellä. Hän arvostelee kansanedustajia, jotka ovat olleet kriittisiä muun muassa lakiesitykseen sisältyvän sanktioinnin suhteen: *"kummastelen sitä kritiikkiä, joka kyseenalaistaa tämän lakiesityksen tai sen kohtia."* Vahasalo mainitsee sanan "elämäntalouden" kolme kertaa tämän puheenvuorokatkelman aikana. Lopuksi hän tiivistää sanomansa seuraavasti: *"...Tarvitaan... tukea ja kannustusta sekä myös velvoitteita, jotta elämäntalouden saadaan takaisin."* Viimeiseen repliikkiin hän saa vastakaikua edustaja Stenius - Kaukoselta, joka ei ilmeisesti ole täysin vakuuttunut Vahasalon puheenvuorosta: *"Juuri näin, edustaja Vahasalo, tukea ja kannustusta eikä nöyryytystä ja pakkoa!"*

13.3 Elämäntalouden mahdollisuudet

Vahva elämäntalouden tarkoittaa yksinkertaisimmillaan sitä, että ihmisellä on tunne siitä, että hän pystyy vaikuttamaan elämänsä kulkuun sen sijaan, että hän tuntisi olevansa pelkästään ulkoisten olosuhteiden armoilla. Tämä tarkoittaa käytännössä esimerkiksi aktiivista otetta elämään, omien ratkaisujen ja valintojen tekemistä sekä tulevaisuuteen suuntautuvaa ajattelutapaa. (Vartiainen 2008, 3-4). Mahdollisuuksien tasa-arvo vaikuttaa siihen, voiko yksilö saavuttaa "vahvan elämäntalouden", kuten Vartiainen sen edellä määrittelee. Se saattaa olla vaikeaa työtoimintalain kohderyhmälle, sillä heidän mahdollisuutensa valintojen tekemiseen ja tulevaisuuteen suuntautumiseen ovat suhteellisen rajalliset.

Lakiesityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan että kuntouttavan työtoiminnan: " ... tavoitteena on parantaa henkilön elämäntalouden mahdollisuuksia ja toimintakykyä ... jotta hän voisi työllistyä...". Osa kansanedustajista oli lukenut lain perusteluosan (13 §) tarkkaan: lain tavoitteena on parantaa "elämäntalouden mahdollisuuksia". Mahdollisuus – sana tuo keskusteluun uuden ulottuvuuden. Kaikilla ei ehkä ole yhtä hyvät mahdollisuudet hallita elämäänsä. Eri elämäntalouksia koskevan huono-osaisuuden periytyvyys on ongelma, joka saattaa siirtyä sukupolvelta toiselle. Tero Rönni/sd (s. 4543) on huomionnut tämän: *"Laman ajalta ...päsi syntymään perheitä, joissa vanhemmat olivat ilman työ-*

tä.” Seuraava sukupolvi omaksui saman elämäntavan, koska sen lähipiirissä ei ehkä ollut tarjolla muunlaisia elämisen malleja: *”ei löytynyt ... esimerkkiä elämänhallinnasta ... siitä, miten normaalissa elämäntilanteessa eletään...”*

13.4 Elämänhallinta edellyttää ”normalisointia”

Poliitikot hyödyntävät argumenteissaan kulttuuriin vakiintuneita jäsenyystapoja eräänlaisina lähtökohtapremisseinä. Yksi tällainen oletus on, että puhuja ja kuulija jakavat käsityksen siitä, mikä katsotaan tietyssä yhteydessä normaaliksi (Jokinen 1993, 193). Elämänhallinta miellettiin lainvalmistelukeskustelussa ”normaaliksi” elämäksi. Sen tunnusmerkkeihin kuuluvat palkkatyö ja siihen pohjautuva ”perinteinen” vuorokausirytm. Pysyvä palkkatyö oli keskustelijoille niin itsestään selvä asia, että sitä ei edes mainittu erikseen. ”Normaalin” elämän määrittely vakituisen palkkatyösuhteen kautta kaipaishi ehkä päivitystä, sillä se ei vastaa enää todellisuutta. Työsuhteet ovat muuttuneet yhä epävakaisemmiksi: ”epätyypilliset” työsuhteet - kuten määräaikainen - tai osa-aikainen työ - ovat tulleet yhä tyypillisemmiksi ja samalla työttömyysjaksot ovat pidentyneet. Tästä huolimatta yksilön ”normaalius” määritellään edelleen sen mukaan mikä hänen asemansa on suhteessa ”normaaleina” pidettyihin pysyviin työsuhteisiin. (Vähätalo 1996, 11).

Osalle, erityisesti vasemmiston edustajille, ”normaalin” elämän olennainen tunnusmerkki on myös yhteiskunnan jäsenyys: *”Voidaan katsoa päiväsaikaan, miten ... yhteiskunta elää, osallistua siihen täysipainoisena jäsenenä.”* Yhteiskunnan jäsenyyden korostaminen ”normaalin” elämän mittapuuna on tärkeää, koska se kattaa laajemman elämänalueen kuin pelkkä palkkatyö, joka lain kohderyhmältä puuttuu. Virpa Puiston (s. 4513) mielestä työttömän ensisijaisena tavoitteena on ”oikean” vuorokausirytmien saavuttaminen. Vasta sen jälkeen hänellä on valmiuksia osallistua yhteiskunnalliseen elämään täysipainoisesti: *”Pidän ykköstavoitteena sitä, että erityisesti nuorten ... kohdalla ... saadaan vuorokausirytmioikeaksi. Voidaan katsoa päiväsaikaan, miten ... yhteiskunta elää, osallistua siihen täysipainoisena jäsenenä.”* Saara Karhun (s. 4530-31) mielestä laissa on: *”... kyse oman elämänhallinnan parantamisesta, eikä nuorta saa jättää ... asiassa heitteille. Heidät, jos kenet on saatava ... mukaan yhteiskuntaan ja normaaliin elämään.”* Karhun mielestä ”normaalin” elämän ja yhteiskuntaan kuulumisen tavoittelu vaatii totutte-

lua: ”Joillakin nuorilla ei ... ole ... kokemusta säännöllisestä työhön lähtemisestä, kuten yleensä vanhemmalla väellä on. Jo sekin ... saattaa olla asia, joka on opeteltava.” Myös Arto Seppälän/sd (s.4535-36) mielestä elämänhallinta on opeteltava taito: ”Nuoria pitää ohjata ja kannustaa opiskeluun ja työnhakuun. Heille pitää järjestää mahdollisuuksia opetella elämänhallintaa ja miettiä... tulevaisuuttaan.”

Edellisen puhujakokoonpanon määrittelemä elämänhallinta oli lähes identtinen seuraavien puhujien kanssa. ”Elämänhallinnassa” oli kyse tässäkin tapauksessa ”normaalista” elämästä, johon kuuluu olennaisena piirteenä tietynlainen ”vuorokausirytm” tai ”elämänsä”: ”... jolloin ... yöllä nukutaan ja päivällä ollaan hereillä (Tero Rönni/sd/s. 4544). Juha Rehula/kesk (s 5180) toki käyttää ilmaisua ”... niin sanotun normaaliin ...” osoittaakseen, että normaalin käsite on suhteellinen ja sen vuoksi määrittelykysymys. Jälkimmäisen puhujaryhmän suhtautuminen lain kohderyhmään oli kuitenkin erilainen kuin edellisillä puhujilla; puheenvuorot eivät sisältäneet minkäänlaisia yhteisöllisyyden ilmauksia. Heidän ”normaali elämänsä” ei - toisin kuin edellisten puhujien - edellytä yksilöltä yhteiskunnan ”jäsenyyttä” tai edes osallisuutta siihen.

14. Sitouttaminen

14.1 Sopimuksellisuus

Sosiaalipolitiikassa tapahtui 1980- ja 1990-luvuilla ”moraalinen käänne”, jossa viranomaisten vastuuta siirrettiin yksilöille. Samanaikaisesti sopimuksellisuus lisääntyi. Sopimuksellisuus tarkoittaa erilaisia sopimuksen kaltaisia yhteistyömuotoja. Esimerkkeinä voi mainita vaikkapa julkisen työvoimapalvelun ja työttömyysturvan alaan kuuluvat suunnitelmat, kuten ”työllistymissuunnitelma” tai kuntouttavaan työtoimintaan liittyvä ”aktivointisuunnitelma”. Lainopillisesta näkökulmasta tarkastellen kumpikaan edellisistä ei ole sopimus, kyseessä on vain sopimusretoriikan käyttö. Ulkoisesta samankaltaisuudesta huolimatta suunnitelman ja sopimuksen välillä on olennainen ero. Sopimuksen tunnusmerkkeihin kuuluu vapaaehtoisuus. Sopimusoikeudellisen määritelmän mukaan sopimus on kahden tai useamman osapuolen ”vapaehtoisen suostumukseen” perustuva ”tietoinen tahdonilmaisu”. (Kotkas 2013, 73-75, 82).

Aktiivinen sosiaalipolitiikka

Aktiivinen sosiaalipolitiikka oli yksi hallituksen valitsemista välineistä, joilla se pyrki asettamiensa tavoitteiden saavuttamiseen. Aktivointipolitiikan keskeisenä taustavaikuttajana on uusliberaali talouspoliittinen suuntaus. Se ilmenee julkishallinnossa muun muassa erilaisten markkinoiden toimintaa jäljittelevien toimintatapojen, kuten edellä mainittu sopimuksellisuus, omaksumisena. Kuntouttavaan työtoimintaan liittyvä ”aktivointisuunnitelma” on esimerkki sopimusta jäljittelevästä, sopimuksen retoriikkaa käyttävästä järjestelystä: suunnitelmassa ”sovitaan” toimenpiteistä, ”neuvotellaan” muutoksista ja osapuolet ”allekirjoittavat” suunnitelmat (emt.). Tarkoituksena on sitouttaa työtön suunnitelman noudattamiseen luomalla mielikuva ”sopimuksen” velvoittavuudesta: ”... *Sen allekirjoittaa myös asiakas ja näin sitoutuu noudattamaan suunnitelmaa...*” (sosiaali- ja terveysministeri Maija Perho/s. 4512). Sopimuksen olennainen tunnusmerkki on vapaaehtoisuus, tätä kriteeriä sanktion uhalla laadittava aktivointisuunnitelma ei täytä.

14.2 Epäsymmetrinen valtasuhde

Sosiaali- ja terveysministeri Maija Perho (s. 4512) ja Raija Vahasalo/kok (s.4517) korostavat aktivointisuunnitelman laadintatilaisuuden ”kolmikanta”- demokratiaa, jolla pyritään luomaan vaikutelma tasa-arvoisesta yhteistyötilanteesta. *”Aktivointisuunnitelmahan ...tehdään yhteistyössä asiakkaan kanssa siten, että mukana on sosiaalityöntekijä ja työvoimatoimiston työntekijä.* ”Kolmikannasta” huolimatta aktivointisuunnitelman laadintatilaisuuden valta-asetelma on epäsymmetrinen. Tilaisuudessa ovat kohtaavat institutionaalista valtaa ja intressejä edustavat vallankäyttäjät sekä erilaisten luokittelujen ja leimaamisen tuloksena altavastaajaksi päätyneet pitkäaikaistyötön.

Aktivointisuunnitelman kritiikki

Aktivointisuunnitelmia on kritisoitu muun muassa sen vuoksi, että ne perustuvat oletukselle autonomisesta asiakkaasta, jolla on ”neuvotteluprosessin” edellyttämät kyvyt ja tietotaito. Suunnitelmaa on arvosteltu myös sen vuoksi, että sen piilofunktiona on työttömän kontrollointi. Yhdistyneissä kuningaskunnissa suunnitelmalle on annettu negatiivinen ”lempinimi” kutsumalla sitä ”kurinpitösopimukseksi” (disciplinary contract) (Kotkas 2013, 83,93). Suunnitelmiin kohdistunut kritiikki ei liene täysin perusteetonta: ”Suunni-

telman yhteydessä *”... selvitetään ... mistä johtuu se, että kyseinen henkilö ei ole ollut ensisijaisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohteena”*. (Maija Perho/s. 4515). Mitä ilmeisimmin ”selvitys” tähtää mahdollisten työttömyyden yksilökohtaisten syiden löytämiseen. Epäselvyyksien välttämiseksi ministeri täsmentää ”selvityksen” luonnetta viittaamalla epäsuorasti toimeentulotuen mahdolliseen väärinkäyttöön. *”Tässä on kysymys nimenomaan siitä, että valitettavasti meillä on ... toimeentulotukiasiakkaita, jotka ovat pitkään olleet asiakkaina ilman että heidän elämäntilannettaan on kovin perusteellisesti selvitetty.”* Aktivointisuunnitelmia koskevan kritiikin kärki kohdistuu siihen, että sopimukset kätkevät työttömyyden makrotaloudellisen ja poliittisen ulottuvuuden ja tekevät siitä yksilötason moraalisen ongelman (emt, 93).

”Sopimus” sitoo kaikkia osapuolia

Jos sopimusretoriikkaa käytetään, on Anne Huotarín/vas. mielestä noudatettava sitä johdonmukaisesti. Sopimukseen sitoutuminen edellyttää, että kaikki osapuolet noudattavat sopimusta. Sopimuksen on taattava myös asiakkaan oikeusturva, jolloin sopimuksen vastainen työtarjous on katsottava ”sopimusrikkomukseksi”. *”Jos tarjotaan ...työtä, mikä on työnhakusuunnitelman vastainen, ... on kohtuutonta, että siinä tilanteessa (kieltäytymisestä)...asetetaan karenssi.”* (s. 4521). Huotari tietää, mistä puhuu, koska hän on alan asiantuntija. Hän tuo sen myös silloin tällöin esille lisätäkseen uskottavuuttaan: *”Näistä karensseista, kun aikaisemmin olen työkseni sitä tehnyt...”*. On varsin yleistä, että Huotarín tavoin muutkin kansanedustajat turvautuvat keskustelujen aikana erilaisiin faktuaalistamisstrategioihin (Juhila 1993, 151-181), joilla vedotaan kuulijoihin kerrottujen asiantilojen ja tapahtumien todentamiseksi. Yksi strategioista on omiin kokemuksiin pohjautuva kerronta (emt. 157-9), jota Huotari käyttää edellä sanomansa totuusarvon lisäämiseksi.

14.3 Valta ja tieto kytkeytyvät toisiinsa

Hallinta on moderni vallankäyttömuoto, jolle on ominaista tuottaa tietoa hallinnan kohteena olevasta väestöstä. Hankkimaansa tietoa se soveltaa kohteisiinsa vallankäytön muodossa varmistaakseen tavoitteidensa toteutumisen. Valta ja tieto kietoutuvat toisiinsa, koska ne edellyttävät toisiaan: ei ole olemassa valtasuhdetta, jolle ei muodostuisi sitä vastaavaa tietokenttää eikä tietoa, joka ei edellyttäisi ja samalla muodostaisi valtasuhteita. (Foucault 1980, 34, 2010). Hallinta on näennäisesti anonyymi vallankäyttötapa, kos-

ka vallankäyttö toteutetaan instituutioiden kautta, jolloin se koetaan legitimiiksi. Työvoimahallinto on yksi anonyymiä valtaa käyttävä instituutio. Viranomaisten tiedonsaantioikeus kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain kohderyhmästä on poikkeuksellisen laaja verrattuna esimerkiksi universaalien sosiaaliturvan - kuten lapsilisien - saajiin. Laaja tiedonsaantioikeus altistaa lain kohderyhmän haavoittuvaan asemaan heidän joutuaan luovuttamaan viranomaisille arkaluonteisiksi tai salassa pidettäviksi säädettyjä henkilötietojaan.

Sosiaali- ja terveysministeri Maija Perho (s. 4508) esittelee puheenvuorossaan aktivointisuunnitelman tavoitteita. Suunnitelmaa ei laadita pelkästään kuntouttavaa työtoimintaa varten vaan tarkoituksena on ”*hyvin perusteellisesti selvittää ... asiakkaiden elämäntilanne...*” Elämäntilanteen kartoitus ulottuu tarvittaessa myös edellä mainittuihin, arkaluonteisiin ja salassa pidettäviksi tarkoitettuihin tietoihin. Nämä voivat olla esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden käyttöön liittyviä tietoja, kuten ”päihdehuollon toimenpiteitä” tai ”erilaisia kuntoutustoimenpiteitä”.

Epäsymmetriset valtasuhteet haittaavat yhteistyötä

Työttömien valtakunnallinen järjestö oli ehdottanut työttömän oman tukihenkilön läsnäolon sallimista aktivointisuunnitelman laadintatilaisuudessa. Se saattaisi tasapainottaa epäsymmetrisiä valtasuhteita. Avoimen keskusteluyhteyden turvaamiseksi olisi luotava mahdollisimman puolueeton ilmapiiri. Se voisi minimoida mahdollisia virhetulkintoja, jotka syntyvät silloin, kun työtön ei rohkene esittää viranomaisille omia tarpeitaan tai toiveitaan. Marjatta Stenius-Kaukonen/vas (s. 5179) on huomionnut ongelman olemassaolon: ”... Juuri **tämä on ... se ongelmakohta, että henkilö ei pysty ... ilmaisemaan itseänsä. ... äkkiä... päädytään siihen, että tähän on työhaluton ihminen. ...**” Lisäksi hän on havainnut eduskunnalle annettujen lausuntojen yleisenä huolenaiheena sen, että ”... **ihmisten terveydellisen rajoitteen ymmärtämistä ei sosiaali- ja työvoimatoimistoissa ymmärretä, kun siellä ei ole koulutusta siihen.**” Lainvalmistelukeskusteluissa kuultujen asiantuntijatahojen mukaan julkisten palvelujärjestelmien menettelytavoissa on epäkohtia, jotka liittyvät erityisesti asiakkaan ja viranomaisen kohtaamiseen, (s. 5179): ”**Yleiset palvelujärjestelmät eivät tavoita syrjäytyneitä ja pystyvät ...harvoin motivoimaan. Syynä ovat mm. resurssiongelmat, arvot, asenteet – asenteita ei voi liikaa korostaa – viranomaisjärkevyys ja osaaminen.**” (Marjatta Stenius-Kaukonen/vas/s. 5179).

Matti Huutolan/vas (s.4539) puuttuu pitkälti samoihin epäkohtiin kuin edellisessä puheenvuorossa: *"... keskusteluyhteyden saavuttaminen näiden toimijoiden kesken vaatii aikaa ja kaikissa tapauksissa se ei edes onnistu."* Tässäkin henkilöstön potema resurssipula heikentää toiminnan laatua. Aito sitoutuminen voisi onnistua paremmin, jos julkisen palvelujärjestelmän ulkopuolinen taho laatisi aktivointisuunnitelman asiakkaan kanssa. *"On tärkeää, ... että luodaan organisaatio, joka kykenee tähän yhteistyöhön."* Ratkaisuksi Huutola esittää kuntien perustamaa työvoimahallinnon ulkopulista säätiötä: *"... jossa on osaavaa henkilökuntaa, joka on kyennyt tekemään asiakkaan kanssa ... aktivointisuunnitelman, ... jossa sitoutuminen on hyvä. Se ei saa kaatua virkamiesten väliseen nokitteluun."*

14.4 Sitoutuminen edellyttää toivon olemassaoloa

Yksilön aito sitoutuminen edellyttää edes pienen toivonpilkahduksen mahdollisuutta: *"On tärkeitä, että on portaat myös ylöspäin ja ... varmistetaan, että joka askelma pitää."* (Jaana Ylä-Mononen/kesk/ s. 5187). Yksipuolinen, rangaistuksen uhalla tapahtuva sitouttaminen aktivointisuunnitelman noudattamiseen ei välttämättä johda suotuisaan lopputulokseen. Sitoutuminen tiettyyn kohteeseen tai toimintaan edellyttää jonkin tavoiteltavissa olevan päämäärän olemassaoloa. Tässä tapauksessa sitoutumiseen motivoiva päämäärä on työpaikka: *"Pääpaino pitäisi keskittyä siihen, että toimenpiteitten jälkeen ihminen saa työpaikan."* (Mikko Kuoppa/vas/s. 4526-27). Yksi lain ydintavoitteista on lain kohderyhmään kuuluvien työllistyminen – mieluiten avoimille työmarkkinoille: *"...kaiken kaikkiaan ... pitäisi olla punaisena lankana se, että tämä olisi väylä normaaliin työntekoon avoimille työmarkkinoille..."* (Matti Kangas/vas /s. 4538).

Lakisääteinen oikeus työhön?

Sosiaali- ja terveysministeri Maija Perho (s. 4525-26) kertoo, että: *" Vasemmistoliitto ja edustaja Stenius-Kaukonen esittivät ... tähän lakiin kirjattavaksi, että ... työjakson jälkeen olisi oikeus vakinaiseen työsuhteeseen."* Ministeri torjuu ehdotuksen: *"Tällaista oikeutta ei voi millään lakiin kirjata ..."* Hän perustelee kannanottoaan taloudellisilla seikoilla: *"Kysymys on viime kädessä kustannuksista."* Lain päätavoite – kohderyhmän työllistyminen – on keskustelijoiden toimintaa ohjaava, kaikkien hyväksymä periaate. On kuitenkin olemassa jotakin vielä tärkeämpää, jo-

ka syrjäyttää jaloimmatkin päämäärät. Rahaan ja talouteen liittyvät tekijät näyttäytyvät lähes luonnonvoimien kaltaisina ilmiöinä, jotka ovat ihmisen vaikutuspiirin ulottumattomissa. Tämän vuoksi taloudellisiin resursseihin vetoaminen ei vaadi liiemmästi perusteluja, pelkkä lakoninen maininta niistä riittää (Juhila 1993, 177). Lopuksi ministeri vielä tukeutuu ministerityöryhmän legitimizeettiin sanomansa painoarvon lisäämiseksi: *”Tämän me yhteisesti sosiaalipoliittisessa ministerityöryhmässä totesimme*

15 Osallistaminen

Asiakkaan vaikutusmahdollisuudet

Aktivointisuunnitelmassa ”ikään kuin ” sovitaan palveluista ja räätälöidään ne yhteistyössä asiakkaalle sopiviksi. Todellisuudessa tilanne on tätä karumpi, sillä palvelut viime kädessä määrittyvät lainsäädännön ja määrärahojen puitteissa (Kotkas 2013, 82). Koska asiakkaan tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet ovat varsin rajalliset, on tärkeää asiakkaan osallistamisen kannalta pyrkiä toteuttamaan hänen toiveitaan, esimerkiksi työpaikan valinnan suhteen: ”... **kuntoutettavalle olisi tarjottava useampaa ... vaihtoehtoehtoa kuntoutustyöskentelypaikaksi. ... Tämä ... siksi ... että henkilö ei joudu eettisesti itselleen arveluttavaan työhön.**” (Saara Karhun/sd/s. 4531). Marjatta Stenius-Kaukonen/vas. (s. 5319) on samaa mieltä: ”... on tärkeää, että kuntouttava **työtoiminta ei saa vakavasti loukata henkilön uskonnollista tai muuta eettistä vakaumusta.**” Työpaikan valintaan osallistumisella on merkitystä myös työsuhteen jatkumisen kannalta, koska se todennäköisesti lisää asiakkaan kiinnostusta kyseistä työtä kohtaan.

15.1 Onnistuneita malleja ja osallistavia keinoja

Mestari – kisälli malli

Anne Huotari (s. 4519, 5183) esitteli toimivaksi todetun mallin, jolla vaikeassa asemassa olevien nuorten elämänhallintaa on voitu kohentaa: *”Lex Kainuun osaprojekti Mestari – kisälli on ollut onnistunut malli ...”* Projektin toimintaperiaatteena oli koulutuksen ja työn vuorottelu sekä elämässä tarvittavien käytännön taitojen harjoittelu aikuisen, esimerkiksi rakentajan, ompelijan tai muun alan ammattilaisen kanssa. Toiminnan kantavana voimana oli aikuisen ammattilaisen ja nuoren välinen yhteistyö. Koulutuksen lomassa tapahtuva ”tekemällä oppiminen” osoittautui pedagogisesti onnistuneeksi menetelmäksi: *”... mestari-*

kisälli-mallissa on välillä ollut koulutusjaksoja ja välillä työjaksoja ja välillä on ollut kädestä pitäen opettamista siitä, miten esimerkiksi ulosottoviranomaisen kanssa neuvotellaan ... Mikään ei estä kuntaa palkkaamasta esimerkiksi työllisyysvaroilla vanhempaa työtöntä kumppaniksi nuorelle ja auttaa heitä työskentelemään yhdessä.” Huotarin ehdotus vanhemman, ammattitaitoisen työttömän pestaamisesta nuoren kumppaniksi ja tueksi on oivallinen, molempia osapuolia hyödyttävä ajatus, joka parhaassa tapauksessa auttaa molempia työllistymään pysyvästi. Joka tapauksessa se osaltaan vähentäisi työttömyyttä tarjoamalla osalle työttömistä palkitsevan ja arvokkaan työtehtävän.

Lauri Oinonen/kesk (s. 4529) motivoi edustajakollegoita syrjäytymisen ehkäisyyn yhteisen edun nimissä. Tämä rationaalinen argumentti saattaa vedota niihinkin kansanedustajiin, jotka eivät välttämättä piittaa syrjäytyneen ihmisen onnellisuudesta: ”... **tavoite ...ehkäistä syrjäytymistä, on ...tärkeä, sillä syrjäytynyt nuori, syrjäytynyt aikuinen ei elä onnellista elämää. Voi vielä sanoa, että yhteiskuntaan ei voi hyvin, jos ...on paljon syrjäytyneitä ihmisiä.**”

Esa Lahtelan (s. 5188) mielestä Suomessa **ei jätetä ihmisiä heitteille**, koska suomalaisilla – puoluekannasta riippumatta – on sosiaalista omaatuntoa. Hänen mukaansa yhteiskunnalla on suoranainen velvollisuus puuttua hellävaraisesti nuoren ihmisen elämään silloin, kun hän on hautautunut omiin oloihinsa ”yhteiskunnan ulkopuolelle” eikä ole rojennut hakeutua koulutukseen tai työhön. ”...**Ei jätetä oman onnensa nojaan ... vaan yhteiskunta on aktiivi ja menee vähän potkimaan sinne omaan koloon ... Siinä potkimisessakin pitää ottaa tilanne huomioon, ... jotta ei ... tehdä karhunpalvelusta: Vieroitetaan ... syrjään ihmiset, jos käydään pakottamalla potkimaan liikkeeseen kuulematta, mitkä ovat ne syyt, miksi nuori ei ole päässyt ulos sieltä koloistaan ... yhteiskunnan rakentamistyöhön.**”

15.2 Yhteiskunnan jäsenyys kattaa kaikki

Yhteiskunnan jäsenyys

Palkkatyö on merkittävä yhteisöllisen toiminnan muoto. Mutta mitä tapahtuu yksilölle, jolta palkkatyösuhde puuttuu? Sulkeeko se hänet yhteisön ulkopuolelle? Lakiesitys herätti avoimia kysymyksiä. Onko ihmisellä itseisarvoa vai ovatko ihmisoikeudet ehdollisia arvoja, jotka voidaan lunastaa vain palkkatyön kautta: ”... **on suuri vaara, että tämän tyyppisten esitysten johdosta kehittyy yhteiskunta, jossa täydet vapaan ihmisen oikeudet saa vain työn kautta ...**” (Marjatta Vehkaoja/sd/s. 4522). Aiemmin esillä ollut yhteiskunnan jäsenyys ”normaalin” elämän mittapuuna on käyttökelpoinen ajatus myös tässä yhteydessä, koska se kattaa kaik-

ki elämänalueet toisin kuin pelkkä palkkatyö, joka osalta väestöä - eri syistä - puuttuu. Yhteisöllisyyden näkökulmasta tarkasteltuna se on jopa voimakkaampi ja pysyvämpi yhdistävä tekijä kuin palkkatyö, joka voidaan monissa tapauksissa korvata teknologisilla ratkaisuilla. Yhteiskunnan jäsenyys merkitsee sitä, että yksilö voi tuntea olevansa yhteiskunnan täysivaltainen jäsen iästään, taustastaan, terveydentilastaan tai työmarkkina-
asemastaan riippumatta. Myös vajaatyökykyiset - esimerkiksi vammaiset ihmiset - voivat osallistua työhön ja muuhun yhteiskunnalliseen toimintaan omilla edellytyksillään, jos heitä tuetaan siihen: *"Se, että ihmisellä on erilaisia sairauksia, voi tehdä hänestä vajaatyökykyisen, vajaakuntoisen, mutta se ei tee hänestä välttämättä työkyvyttöntä. Siksi juuri näitä ihmisiä pitää tukea, että he voisivat osallistua niillä edellytyksillä, jotka heillä on."* (Marjatta Stenius-Kaukonen/vas/ s. 4524).

Palkkatyön merkitys

Palkkatyö on yksi tärkeimmistä yhteisölliseen toimintaan osallistumisen tavoista. Työ merkitsee yksilölle yhteisöön kiinnittymisen ja toimeentulon hankkimisen ohella monia muitakin asioita. Paula Lehtomäki/kesk (s. 4540) korostaa työn merkitystä itseisarvona, sen sosiaalista ja jalostavaa arvoa ihmiselle, olipa kyseessä kuinka "vaatimaton" tehtävä tahansa, se: *"parantaa ihmisen työmarkkinakelpoisuutta jatkossa..."* Työllä on myös yhteiskunnallista merkitystä. Hallituksen sosiaalipolitiikan lähtökohtana oli pohjoismaisen hyvinvointivaltion säilyttäminen. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää hallituksen päätavoitteen - työllisyysasteen nostamisen - toteutumista. Anne Huotari/vas (s. 4519) toi keskusteluun kysymyksen työn yhteiskunnallisesta merkityksestä. Sen tärkeys olisi hänen mielestään kyettävä välittämään ymmärrettävällä tavalla myös nuorille: *"Kyse on siitä, mitkä ovat ne aktivointitavat, joilla pyrimme saamaan nuoret ymmärtämään, mikä merkitys työnteolla on ylipäätään ... yhteiskunnassa."*

15.3 Kollektiivinen vastuu

Vastuukysymykset nousivat toistuvasti esille lainvalmistelukeskustelujen aikana. Niiden käsittelylle oli leimallista, että osallistavan katsantokannan omaavat kansanedustajat pyrkivät ennalta arvioimaan kriittisesti keskustelujen pohjalta syntyvien päätösten seurauksia. Lakiesitykseen sisältyvien sanktioiden asettamista pidettiin vastuuttomana tekona, koska niiden katsottiin kurjistavan entisestään vaikeassa taloudellisessa asemassa

olevien ihmisten elämää: *"Tuntuu käsittämättömältä, että sanktioimalla ... saataisiin ... tilannetta korjattua, kun toisaalta tulee se tilanne, että näillä ihmisillä menee entistä huonommin. Kuka ottaa vastuun siitä, kun ... ihmiset joutuvat todella vaikeuksiin sanktioinnin jälkeen, eli toimeentulotukea pudotetaan..."*. (Pertti Turtiainen/vas/s. 4543). Seurausten pohdinta ulottui myös lain voimaantulon jälkeisen tilanteen arviointiin kohderyhmän tulevaisuuden kannalta: *"... Mitä kuntouttavan työtoiminnan jälkeen? Osalle toivottavast oikea työpaikka, mutta entä muille? Ehkäpä kuntouttava työtoiminta toivottavasti odotusten mukaan ... onnistuessaan tuo tähän kysymykseen myöhemmin vastauksen.* (Saara Karhu/sd/s.4531). Osallistavan katsantokannan mukaan lainsäädäntövaltaa käyttävältä kansanedustajalta voidaan edellyttää, että hänellä on selkeä normatiivinen päämäärä - esimerkiksi eriarvoisuuden poistaminen - johon hän pyrkii – jokaisen lain osalta - johdonmukaisesti: *"... kun teemme uudistuksia, meidän täytyy yhteiskunnan tavoitella pitää mielessämme... ja tarkistaa, että näillä esityksillä ollaan ... ainakin sillä tiellä, joka johtaa tavoitetyhteiskuntaa kohti, josta meillä pitää olla jokin ajatus, kun näitä töitä teemme.* (Marjatta Vehkajoki/sd/s. 4522).

7. YHTEENVETO JA TUTKIMUSTULOKSET

Tutkielman aineistona oli kuntouttavaa työtoimintaa koskevaan lainvalmisteluprosessiin (L 189/2001) liittyvät eduskuntakeskustelut. Analyysimenetelmänä oli kriittinen diskurssi analyysi. Tarkastelin työssäni yhtäältä sitä, mitkä lakiesityksen kannalta keskeiset aihealueet hallitsivat keskusteluja ja toisaalta sitä, millainen kuva lain kohderyhmästä välittyi keskustelujen kautta ja miten poliittiset päättäjät pyrkivät saavuttamaan lain tavoitteet.

Hallituksen lakiesitys oli Lipposen hallituksen toimeksianto eduskunnalle. Sen tarkoituksena oli ohjata ja rajata kansanedustajien lainsäätötyötä hallituksen tavoittelemaan suuntaan. Lakiesityksen tärkeimmät tavoitteet olivat kohderyhmän työllistyminen, vakavien köyhyysongelmien, syrjäytymisen sekä huono-osaisuuden kasautumisen estäminen. Työllisyysasteen nostaminen oli asetettu myös hallituksen talouspolitiikan päämääräksi. Aktiivinen sosiaalipolitiikka oli yksi hallituksen valitsemista välineistä, joilla se pyrki asettamiensa tavoitteiden saavuttamiseen.

Tulosten esittämistapa

Teemakohtainen analyysi kohdistui kaikkiin alun perin valitsemaani 10 teemaan: elämänhallinta, eriarvoisuus, järjestelmän väärinkäyttö, leimaaminen, osallistaminen, sanktiointi, sitouttaminen, syyllistäminen, talous ja vastikkeellisuus. Seuraavassa yhteenvedossa olen tiivistänyt esitystapaani ”sulauttamalla” ja yhdistelemällä teemoja ja/tai diskursseja toisiinsa, mikäli ne olennaiselta merkityssisällöltään ovat ”kyllin” lähellä toisiaan. Analyysissä ilmeni, että tiettyjä aihealueita – esimerkiksi taloutta – käsittelevät aiheet toistuivat – eri näkökulmista tarkasteltuina – useiden eri teemojen yhteydessä. Tiivistetty yhteenvedo koostuu näistä keskeisimmistä, aineistossa toistuvasti esiintyneistä ja lakiesityksen kannalta tärkeimmistä teemoista, jotka ovat eriarvoisuus, normaali- poikkeavuus- ulottuvuus, osallistaminen, sitouttaminen, syyllistäminen ja talous.

Teemakohtaisen analyysin yhteenvedo

Hallitsevat teemat

Talous

Lainvalmistelukeskustelujen hallitsevin teema oli talous, erityisesti valmisteilla olevan lain taloudelliset vaikutukset. ”Oireellisin” esimerkki tästä oli lain nimi, johon liitettiin sana ”kuntouttava” taloudellisten etujen optimoimiseksi (Kotiranta 2008, 21-23). Aiheita lähestyttiin monista eri näkökulmista, ja siihen palattiin aina uudelleen, mikäli tietty käsiteltävänä oleva aihe koski tavalla tai toisella taloudellisia kysymyksiä. Talous, erityisesti ”uusliberaali talouspoliittinen diskurssi” sivusi suoraan tai välillisesti lähes kaikkia teemakohtaisia aihealueita.

Käytettyjen puheenvuorojen määrällä mitattuna keskeisin talusteemaan liittyvä diskurssi oli ”paikallisten intressien puolustaminen”. Tähän keskusteluun osallistuivat pääkaupunkiseudun ulkopuolisia kuntia edustavat, erityisesti keskustapuolueen ja kokoomuksen kansanedustajat. Puheenvuorot keskittyivät lain toteuttamisesta aiheutuvien tehtävien ja kustannusten jakautumiseen valtion ja kuntien välillä. Paikallistason edustajien tavoitteena oli saavuttaa ”neuvotteluissa” kotikuntansa kannalta mahdollisimman edullinen taloudellinen ratkaisu.

Uusliberaalin talouspolitiikan kulmakivenä on yhteiskunnan julkisen sektorin uudistaminen, johon kuuluu olennaisena osana yksityistäminen. Keskusteluissa ”yksityistämiskurssi” ilmeni pyrkimyksinä tukea taloudellisesti yksityistä sektoria alentamalla tai poistamalla työvoiman sivukuluja. Yritysmuotoisia pyrintöjä vauhditettiin yksityistämällä ”uhkaamisena” tai jopa ”kiristämisenä” ellei työvoimahallinto kykene hoitamaan perustehtäviään yritysten toivomalla tavalla: ”... On... *uhkana...*, että *työväily siirtyy ... työvoimahallinnon ulkopuolelle. Jos työvoimahallinto ei pysty vastaamaan ... yritysten tarpeisiin riittävän nopeilla aikajäniteillä.* (Jyri Häkämies/kok/s. 5185). Puheenvuoroissa arvosteltiin työvoimahallintoa liian suuresta budjetista ja voimavarojen tuhlaamisesta toisarvoisiin tehtäviin, kuten kuntouttavan työtoiminnan kaltaisiin hankkeisiin. Samalla koko hallinnonalan olemassaolo kyseenalaistettiin, koska sillä ei katsottu olevan ”todellista” työllistämismahdollisuutta toisin kuin yksityisellä sektorilla.

1990-luvun laman jälkeen Suomessa yleistyi ”New Public Management” – suuntausta soveltava tulostavoitteinen ohjaustapa julkishallinnossa. Tulostavoitteisuus julkishallinnossa edellyttää, että hallinnolliset tehtävät, kuten lainsäädännöllisten normien toimeenpano hoidetaan taloudellisesti tehokkaalla tavalla noudattaen liikkeenjohdollista harkintaa. (Kotkas 2014, 55). Tulostavoitteisuus koskee myös lainvalmistelijoita. Keskustelussa syntyi pienimuotoinen kiista, kun sosiaali- ja terveystieteiden puheenjohtaja joutui perustelemaan valiokunnan ratkaisua sijoittaa kuntouttava työtoiminta hallinnollisesti toimeentulotuki -järjestelmän yhteyteen, siis kunnan velvoitteeksi. Puheenjohtaja puolusti valintaa tehokkuusnäkökohdilla, joiden tarkoituksena oli hyödyntää lain toimeenpanossa jo olemassa olevaa, valmista valitus- ja verottomuusjärjestelmää sen sijaan, että olisi luotu jälleen uusi järjestelmä yksittäistä lakia varten.

Eriarvoisuus

Eriarvoisuus oli toinen lainvalmistelukeskustelujen hallitsevista teemoista. Aineistosta oli tunnistettavissa useita eriarvoisuuden muotoja. Yksi eriarvoisuutta mahdollistava tekijä on hallintokoneiston eri tasoilla toimiville lainsoveltajille jätetty poliittinen harkintavalta, joka voi tuottaa paikallisesti vaihtelevia laintulkintoja. ”Alueellinen eriarvoisuus” ilmenee talouden näkökulmasta työttömien ja työllisten lukumäärän välisenä epäsuhta-

na. Korkean työttömyyden alueilla kunnan taloudellinen kantokyky heikkenee verotulojen vähentyessä ja sosiaalikulujen kasvaessa: *"Kunnat ovat ... lain täytäntöönpanon suhteen ... erilaisessa asemassa. Kunnissa on erilainen työttömyysaste, sen rakenne on erilainen ... monilla ... korkean työttömyyden alueilla myös matkat ovat erittäin pitkät."* (Lauri Kähkönen/sd/ s. 5181). Työttömän kannalta alueellinen eriarvoisuus näyttäytyy ennen kaikkea työllistymismahdollisuuksina tai niiden puutteena. Lisäksi pitkät välimatkat ja säästösyistä tehdyt paikallisten työvoimatoimistojen lakkauttamiset uhkaavat työttömän osin perustuslaillista oikeutta saada suhteellisen tasaveroisia julkisia palveluja maan eri osissa.

Järjestelmän väärinkäyttö

Tarkastelen "järjestelmän väärinkäyttöä" yhtenä eriarvoisuuden muotona, koska nämä kaksi tekijää liittyivät keskusteluissa olennaisesti toisiinsa. Taloudellisilla seikoilla oli selkeä kytkentä sekä eriarvoisuuteen että järjestelmän väärinkäyttöön. Eriarvoisuuden taustalla vaikuttavat usein taloudelliset motiivit. Toisaalta tukijärjestelmien väärinkäyttö liittyy yleensä taloudellisten hyötyjen tavoitteluun. Antelias tuki voi johtaa esimerkiksi siihen, että työnantajat jättävät palkkaamatta tarvitsemiaan työntekijöitä avoimilta työmarkkinoilta: *"Jos ajatellaan esimerkiksi yhdistelmä-tuen anteliasuutta, ... työllistäjä saa yli 5000 markkaa työllistääkseen henkilön ... jos me ... tarjoaisimme samansuuntaisia ... ja määräisiä subventioita kaikille... tähän maahan ei syntyisi yhtään normaalia työpaikkaa."* (Tarja Filatov s. 4512-4513). Asetelman kärsivä osapuoli on yleensä pitkäaikaistyötön, joka voi joutua erilaisten taloudellisten ja poliittisten intressien välikappaleeksi. Kyseessä ei ole yleensä suoranaisten lain rikkomisen vaan jonkinasteisen lain alkuperäistä tarkoitusta laivampi tulkinta. Toiminta on muodollisesti moitteetonta, mutta tosiasiasa lain perimmäisen tarkoituksen vastaista, jolloin lain "kirjain" toteutuu, mutta varsinainen "lain henki" jää toteutumatta

Palvelujärjestelmien tuottama eriarvoisuus

Julkiset palvelujärjestelmät kohtelevat työttömiä eriarvoisesti. "New Public Management"-eetosta toteuttava ohjaustapa on johtanut työvoimapalveluiden massatuotantoon: *"... Pyritään ... tarjoamaan massapalveluja, mutta ne eivät toimi. Laatu on avainsana ja ... laatu on juuri se, mitä tässä ei pyritä takaamaan ... Tarvitaan ...pitkiä, katkeamattomia, ohjattuja kuntoutus-, koulutus- ja työelämäpolkuja."* (Marjatta Stenius-Kaukonen/vas/s.5179). "Tehotuotannossa" laa-

tu on toisarvoinen seikka taloudelliseen tehokkuuteen verrattuna. Tehokkuuden takamiseksi on luotu asiakkaiden ”tasoluokitusjärjestelmä” asiakassegmentointi, jonka tarkoituksena on helpottaa työttömien sijoittamista eritasoisiin kelpoisuuskategorioidiin (Keskitalo & Karjalainen 2013, 109). Tämä tarkoittaa käytännössä luokittelua edeltävän pikaisen kustannus-hyöty – analyysin tekemistä asiakkaasta. Palvelun laatu mitoitetaan vastaamaan asiakkaan kelpoisuutta. Tässä ”kilpailussa” häviävät ne työttömät, jotka ehkä eniten kaipaisivat apua, mutta eivät yllä arviointiasteikon ylimmille portaille, jotka johtavat tehokkaimpien työvoimapalvelujen piiriin. Liukuhinnan tavoin toimiva palvelujärjestelmä voi olla taloudellisesti tehokas, jos tehokkuutta mitataan suoritteiden lukumäärällä. Sen sijaan kuntouttavan työtoimintalain ydintavoitetta, kohderyhmän työllistymistä se ei edistä. Työllistymistä edistävä toiminta on työvoimavaltaista, koska se vaatii onnistuakseen yksilökohtaisten ratkaisujen toteuttamista: ”**Valiokunta on mietinnössään tähden-tänyt ... että tässä toiminnassa ... laatu on tärkeämpää kuin määrä.**” (Marjatta Vehkaoja/sd/s. 5320).

Taloudellinen eriarvoisuus

”Taloudellinen eriarvoisuus” liittyy usein eri elämänalueille ulottuvaan yleiseen huono-osaisuuteen. Yksi taloudellista eriarvoisuutta lisäävä tekijä on sisäisesti eriytynyt työttömyysturvajärjestelmä. Eduiltaan eritasoiset osajärjestelmät ovat johtaneet merkittävään taloudellisiin eroihin edunsaajaryhmien välillä. Lain kohderyhmä kuului taloudellisesti kaikkein huonoimmassa asemassa oleviin perusturvatyöttömiin. Heidän taloudellisesta eriarvoisuuttaan muihin työllistettäviin nähden lisää ”kuntouttavan” työn tai muun siihen rinnastettavan toiminnan palkattomuus. Palkkatyöstatuksen puuttumisella on kauaskantoisia seurauksia lain kohderyhmän sosiaaliturvalle: työ ei esimerkiksi kerrytä eläkettä. Epäkohta ilmeni keskustelussa syvänä, kokemusperäisenä huolena siitä, että palkattomuus ei ehkä jääkään ainutkertaiseksi ratkaisuksi vaan tarkoituksena on vaihdattaa vakiinnuttaa se ”normaaliksi” käytännöksi: ”... ikävää, että joudumme ... jälleen kerran lisäämään niiden toimenpiteiden lukumäärää, joissa **työn näköistä toimintaa tehdään ilman työsuhdetta...**” (Marjatta Vehkaoja/sd/s. 5320). Puheenvuorokatkelman jälkimmäinen osa enteilee niitä ennalta arvaamattomia yhteiskunnallisia seurauksia, joita väestön kahtiajakautumisella voi pahimmillaan olla.

Taloudelliseen eriarvoisuuteen liittyy myös köyhyyden ja huono-osaisuuden ”periytyminen”. Osa keskustelijoista piti ylisukupolvisen köyhyyden ja huono-osaisuuden katkaisua merkittävänä syrjäytymistä ehkäisevänä tekijänä. Tästä näkökulmasta katsottuna työllistämiseen ja syrjäytymisen estoon tähtäävien hankkeiden kustannukset olisi nähtävä pikemminkin investointeina jos niitä verrataan niihin kustannuksiin, jotka syntyvät esimerkiksi yksilön elinikäiseen laitoskierteeseen ajautumisesta: ”...**Kunnalle on ...kallista, jos se ei satsaa näihin ihmisiin... kun he ovat nuoria. Jos puhutaan ... varhaisesta puuttumisesta, ...pitäisi jo päiväkodeissa puuttua niihin tilanteisiin...**” Anne Huotarin/vas/s. 4519-20). Keskustelussa käytettiin lukuisia puheenvuoroja, jotta vastahakoisimmatkin edustajakollegat saataisiin vakuuttuneiksi siitä, että työllistäminen ja syrjäytymisen esto ovat myös talouden näkökulmasta tuottoisaa toimintaa, joka pitkällä tähtäimellä vaikuttaa myönteisesti kunnan talouteen lisäämällä verotuloja ja vähentämällä sosiaalikulua ihmisten työllistyessä.

Sitouttaminen

Sopimuksellisuus

Kohderyhmän sitouttamista aktivointitoimiin tarkasteltiin kahdesta eri näkökulmasta. Toinen niistä oli sopimuksellisuus. Kuntouttavaan työtoimintaan liittyvä ”aktivointisuunnitelma” on esimerkki sopimusta jäljittelevästä, sopimuksen retoriikkaa käyttävästä järjestelystä. Sopimuksen olennainen tunnusmerkki on vapaaehtoisuus, tätä kriteeriä sanktion uhallla laadittava aktivointisuunnitelma ei täytä. ”Sopimuksellisuus – diskurssi” edusti keskusteluissa viranomaisnäkökulmaa, joka korosti yksilön vastuuta ja aktivointisuunnitelman merkitystä työtöntä velvoittavana ”sopimuksena”, jota hän allekirjoituksellaan sitoutuu noudattamaan: ”... Sen **allekirjoittaa myös asiakas** ja näin **sitoutuu noudattamaan suunnitelmaa...**” (sosiaali- ja terveysministeri Maija Perho/s. 4512). Aktivointipolitiikan taustalla oleva tavoite siirtää työttömyyttä koskevaa vastuuta viranomaisilta yksilölle, on naamioitu suunnitelman sopimukselliseen muotoon. Asiakkaan vastuullistamisen myötä myös syyllisyys työllistymisen epäonnistumisesta lankeaa yksilön kannettavaksi.

Aktivointisuunnitelman laadintatilaisuuden valta-asetelma on epäsymmetrinen: tilaisuudessa kohtaavat institutionaalista valtaa ja intressejä edustavat asiantuntija-

viranomaiset sekä erilaisten luokittelujen ja leimaamisen tuloksena altavastaajaksi pää-
tynyt pitkäaikaistyötön. Valtasuhteiden epätasapainoa on kritisoitu, koska sopimukselli-
suus perustuu oletukseen autonomisesta asiakkaasta, jolla on ”neuvotteluprosessin”
edellyttämät kyvyt ja tietotaito (Kotkas 2013, 93). Todellisuudessa tilaisuuden osanotta-
jien sosiaalinen etäisyys toisistaan voi aiheuttaa työttömän kannalta kohtalokkaita virhe-
tulkintoja, koska hän ei välttämättä rohkene esittää viranomaisille omia tarpeitaan tai toi-
veitaan: ”... Juuri **tämä on ... se ongelmakohta, että henkilö ei pysty ... ilmaisemaan itseänsä. ... äkkiä...
päädytään siihen, että tähän on työhaluton ihminen. ...**” (Marjatta Stenius-Kaukonen/vas/s. 5179).
Aktivointisuunnitelmaa on arvosteltu myös sen vuoksi, että suunnitelman piilofunktiona
on työttömän kontrollointi.

Sitoutuminen edellyttää toivon olemassaoloa

Yksilön näkökulmasta aktivointisuunnitelman laadinta on rangaistuksen uhalla tapahtu-
va pakollinen toimenpide. Yksipuolinen, sanktioiden uhalla tapahtuva sitouttaminen ei
välttämättä johda suotuisaan lopputulokseen, sillä yksilön aito sitoutuminen edellyttää
edes pienen toivonpilkahduksen mahdollisuutta: ”**On tärkeitä, että on portaat myös ylöspäin
ja ... varmistetaan, että joka askelma pitää.**” (Jaana Ylä-Mononen/kesk/ s. 5187). Sitoutuminen tiet-
tyyn kohteeseen tai toimintaan edellyttää jonkin tavoiteltavissa olevan päämäärän ole-
massaoloa. Tässä tapauksessa sitoutumiseen motivoiva päämäärä on työpaikka: ”**Pääpaino
pitäisi keskittyä siihen, että toimenpiteitten jälkeen ihminen saa työpaikan.**” (Mikko Kuoppa/vas/s. 4526-
27). Työllistämistuen tarkoituksena on avata työttömälle portti työelämään. Tukijakson
päätyttyä sen edellytetään johtavan pysyvään työllistymiseen avoimille työmarkkinoille:
”... kaiken kaikkiaan ... **pitäisi olla punaisena lankana se, että tämä olisi väylä normaaliin työnteekoon
avoimille työmarkkinoille...**” (Matti Kangas/vas /s. 4538).

Normaali – poikkeavuus

Palkkatyö on normaalin elämän tunnusmerkki

Normaalin ja poikkeavan käsitteet ilmenivät keskusteluissa kahdessa eri merkityksessä.
Kolme kansanedustajaa osallistui keskusteluun, jossa lain kohderyhmä leimattiin lähes
patologisesti poikkeavaksi. ”Normaalin” käsite sen sijaan tuli esille ”elämänhallintaan”
liittyvien keskustelujen yhteydessä. Käsitteenä ”elämänhallinta” miellettiin lainvalmiste-
lukeskusteluissa ennen kaikkea ”normaaliksi” elämäksi, johon kuului vakituinen palkka-

työ ja tietty ”perinteinen” vuorokausirytmii. Osa kansanedustajista piti ”normaalin” elämän olennaisena piirteenä myös yhteiskunnan jäsenyyttä: *”Voidaan katsoa päiväsaikaan, miiten ... yhteiskunta elää, osallistua siihen täysipainoisena jäsenenä.”* (Virpa Puisto/sd/ s. 4513). Yhteiskunnan jäsenyyden korostaminen ”normaalin” elämän mittapuuna on tärkeää, sillä se kattaa laajemman elämänalueen kuin pelkkä palkkatyö, joka lain kohderyhmältä puuttuu.

Palkkatyön kiistattomuus ”normaalin” elämän mittarina, tekee työttömästä auttamattomasti poikkeavan suhteessa valtaväestöön. ”Poikkeavuus” vaikuttaa myös työttömästä rakentuvaan mielikuvaan, koska työttömyys sellaisenaan nähdään yksilöä leimaavana rasiitteena, joka haittaa hänen työllistymistään. Työministerin mukaan osa julkisen sektorin työnantajista oli ilmeisen varauksellisia tai jopa syrjiviä tukityöllistettäviä kohtaan: *”Kuntien puolelta selvä viesti... on se, että niillä on vaikeuksia... löytää... tehtäviä, joihin ne voisivat sijoittaa ... joukkoa, joka ... olisi... tarjolla... tukijärjestelmien kautta.* (Tarja Filatov/s. 4513). Yksityisen sektorin suhtautuminen työllistettäviin ei ole sen suopeampaa: *”Työvoimatoimistossa oleva työtön työnhakija, joka siellä on lojunut jo pitemmän aikaa, ei ole kaikkein helpoimmin työllistettävä.* (Mauri Salo/kesk. s.5323).

Medikalisoiva laki

Palkkatyön puuttumisen lisäksi vaikutelmaa lain kohderyhmän poikkeavuudesta vahvistaa myös lain nimi, jossa sana ”kuntouttava” leimaa ryhmän tavalla tai toisella vajaakuntoiseksi. Kohderyhmään kuuluva ei voi vältyä leimautumiselta, vaikka lain tavoitteena olisikin ryhmän positiivinen erityiskohtelu: *”Tämä joukko on tottunut elämään sosiaaliturvan varassa ... ja kun ja jos tähän liittyy vielä vajaakuntoisuutta...”* (Niilo Keränen/kesk/ s. 5184). ”Kuntouttava” työtoimintaa koskeva lakiesitys toteuttaa nimensä kautta kirjaimellisesti leimaamisteorian ajatusta poikkeavuuden alkuperästä. Teorian mukaan poikkeajan tosiasiallinen käytös on toisarvoinen seikka, koska poikkeavuutta luodaan laatimalla sääntöjä ja sanktioimalla tekoja, joiden rikkominen tekee yksilöstä poikkeavan. (Akers & Sellers, 2004, 135-136). Tässä tapauksessa poikkeavuus syntyy jo pelkän ”säännön” – lääketieteellistävän lain – kohteena olemisesta, vaikka lakia ei rikottaisikaan. Suurin epäkohta liittyy siihen, että medikalisointi tekee työttömyydestä henkilökohtaisen, lääketieteelli-

sen ongelman sen sijaan, että työttömyys nähtäisiin yhteiskunnan rakenteellisena ilmiönä (Kotiranta 2008, 21-23).

Syyllyttäminen

Työttömyyden syy on työttömässä

Edellä konstruoidun ”syyllisyysoletaman” perusteella lakiesitys antaa ikään kuin ”luvan” lain kohderyhmän kurittamiseen. ”Keppimallin” omaksuneet edustajat tekevät sen keskusteluissa verbaalisesti leimaamalla ja syyllistämällä kohderyhmään kuuluvia. Seuraavassa puheenvuorokatkelmassa yksilöidään tyypilliset, oletetut ominaisuudet, jotka on tapana liittää pitkäaikaistyöttömiin: *”Se, että me takertuisimme, ... siihen, onko joku haluton tai passiivinen tai alkoholiongelmainen..., on omiaan vain hämärtämään kokonaisuutta”.* (Eero Akaan-Penttilä/kok/s. 4533). Aiemmin mainittu irtolaislaki luonnehti ”työn vieroksujan” työkykyiseksi henkilöksi, joka karttaessaan työntekoa saattaa itsensä ja mahdollisesti myös läheisensä köyhäinavun varaan. Myös tuoreemmat versiot työttömiä koskevista puhetavoista viittaavat usein työkykyisen henkilön työhaluttomuuteen, jonka seurauksena tämä päättyy elämään sosiaaliturvan varassa: *”... lakipaketti tarttuu... keskeiseen ongelmaan. ... pitkään työttöminä olleita, toimeentulotuen varassa ...kroonisesti eläviä ... pyritään saattamaan normaalielämään. ...”* Niilo Keränen/kesk/s 4527). Tähän tyyliin liittyy usein ylimielisyys ja pilkkominen: *”... lain tarkoitus on ... vähentää riippuvuutta etuuksista. ... en ole tämmöistä termiä muissa esityksissä nähnyt, että niistäkin voi olla jo riippuvainen.* (Eero Akaan-Penttilä/kok/s. 4533).

Pitkäaikaistyöttömiin kohdistuva halventava ja syyllistävä kielenkäyttö ei ole pelkkää harmitonta retoriikkaa. Kyseessä on määrätietoinen poliittinen pyrkimys oikeuttaa työttömyysturvaan liittyvät saantiehtojen kiristykset, sanktiot ja vastikkeellisuutta koskevat vaatimukset: *”... Olisin mielelläni suonut ... tukityön pakolliseksi myös yli 25-vuotiaille ... toimeentulotuen ... vastikkeellisuus on hyvä, varsinkin niille, jotka ovat luisumassa elämäntapatyöttömyyteen ...”* (Marja Tiura/kok/s. 4541). Tiuran puoluetoveri tähysi jo tulevaisuuteen ounastellen lakimuutosta, jolla tukityön pakollisuus ulotettaisiin kaikkiin ikäluokkiin: *”Uskon ja toivon, ... että näitä toimenpiteitä enenevässä määrin kohdistetaan myöskin vanhempaan väestöön.”* (Jyri Häkämies/kok/s. 5186). Jälkeenpäin osoittautui, että Häkämiehen ennustus osui oikeaan.

Osallistaminen

Osallisuus on keskeinen keino ehkäistä eriarvoisuutta ja syrjäytymistä. Palkkatyö on yksi tärkeimmistä yhteisölliseen toimintaan osallistumisen tavoista. Mutta mitä tapahtuu yksilölle, jolta palkkatyösuhde puuttuu? Sulkeeko se hänet yhteisön ulkopuolelle? Lakiesitys herätti avoimia kysymyksiä. Onko ihmisellä itseisarvoa vai ovatko ihmisoikeudet ehdollisia arvoja, jotka voidaan lunastaa vain palkkatyön kautta: ”... **on suuri vaara, että tämän tyyppisten esitysten johdosta kehittyy yhteiskunta, jossa täydet vapaan ihmisen oikeudet saa vain työn kautta ...**” (Marjatta Vehkaoja/sd/s. 4522). On tärkeää, että yksilö voi tuntea olevansa osa yhteiskuntaa, sen täysivaltainen jäsen riippumatta suhteestaan palkkatyöhön. Osallisuutta edistää myös turvallisuuden tunne. Se on erityisen tärkeää ihmisille, jotka ovat - muiden ”armoilla”- riippuvaisia yhteiskunnan tuesta. Seuraava lämmin ja tinkimätön yhteisöllisyysdiskurssia ilmentävä puheenvuoro huokuu turvallisuuden ja yhteisöllisyyden ilmapiiiriä: ”... on ... tarkoitus pitää ... **lujasti kädestä kiinni** näitä **nuoria ja vanhempiakin**, jotka ovat **pitkään olleet työelämästä poissa**, ... jos tämänkään ... jälkeen **ei löydy** uskottavaa **polkua takaisin työelämään**, niin **täytyy totisesti löytää muita toimenpiteitä**, jotka **pystyvät** kuitenkin säilyttämään **ihmisarvon**.” (Marjatta Vehkaoja/sd/s. 4521).

Kohderyhmän kuva ja tavoitteiden saavuttamiskeinot

Kaksi kuvaa kohderyhmästä

Kohderyhmästä rakentui lainvalmistelukeskusteluissa kaksi toisistaan poikkeavaa mielikuvaa. Poliittisten päättäjien luonnostelemat kuvat ilmensivät kahta, erilaista näkemystä kohderyhmästä. Mielikuvien erilaisuus vaikutti keskustelujen aihevalintoihin ja niihin keinoihin, joita eri näkemyksen omaavat edustajat esittivät lain tavoitteiden saavuttamiseksi. Kansanedustaja Anne Huotari kiteytti yhden kuntouttava työtoimintalain ominaispiirteen. Laki sallii vallankäyttäjille suhteellisen vapauden joko lain hedelmälliseen hyödyntämiseen tai työttömien kurittamiseen: ”... Kysymys on siitä, **halutaanko ... tehdä...keppimalli, jolla etsitään ne nuoret, joiden kuvitellaan vieroksuvan työtä, vai halutaanko etsiä niin sanotun työnvieroksumisen todelliset syyt.** (Ed. Anne Huotari/vas/s. 4519). Kutsun edellistä toimintatapaa – ”etsitään työnvieroksijat” - Huotarin tavoin ”keppimalliksi” ja jälkimmäistä – ”etsitään syyt” - ”osallistavaksi malliksi”.

Kansanedustajien puheenvuorot paljastavat yleensä heidän sijaintinsa eduskunnan poliittisella kartalla. Tässä tapauksessa ne myös ennustivat sitä, kumpi Huotarlin luonnettimista malleista oli tietylle edustajalle ominaisempi. Vasemmiston edustajat suosivat ”osallistavaa mallia” ja kokoomuksen edustajat ”keppimallia”. Opposition kuuluvan keskustapuolueen edustajien kannanotot sijoituivat tasaisesti kummankin mallin osalle. Aineiston analyysin sijoitettujen puheenvuorokatkelmien yhteydessä ilmenee yksittäisen puhujan puoluekanta.

”Keppimallin” ja ”osallistavan mallin” välinen ero tiivistyy työttömyyden syihin. Yksinkertaistaen mallien välistä eroa voisi tulkita seuraavasti. ”Keppimallin” omaksuneet näkevät työttömyyden syyn olevan työttömässä, hänen ominaisuuksissaan. ”Osallistavat” edustajat sen sijaan katsovat työttömyyden olevan yhteiskunnan rakenteellisista tekijöistä johtuva ongelma. Jälkimmäisestä katsantokannasta seuraa, että työttömyyttä koskeva vastuu ymmärretään kollektiiviseksi. Lainsäädäntövaltaa käyttävältä kansanedustajalta edellytetään, että hänellä on selkeä normatiivinen päämäärä - esimerkiksi eriarvoisuuden poistaminen - johon hän pyrkii – jokaisen lain osalta - johdonmukaisesti: *”... **kun teemme uudistuksia, meidän täytyy yhteiskunnan tavoitetila pitää mielessämme... ja tarkistaa, että näillä esityksillä ollaan ... ainakin sillä tiellä, joka johtaa tavoiteyhteiskuntaa kohti, josta meillä pitää olla jokin ajatus, kun näitä töitä teemme.** (Marjatta Vehkaoja/sd/s. 4522).*

”Keppimallin” kannattajat näkevät lain kohderyhmän elämäntavaltaan, moraaliltaan ja yhteiskuntakelpoisuudeltaan arveluttavana henkilönä. He tähtäävät lain tavoitteisiin mukauttamalla keinot vastaamaan kohderyhmän oletettuja ominaisuuksia: *”Pitää muistaa, että kohderyhmä on kaikin puolin erikoinen, eivätkä ... normaalit toimenpiteet ...välttämättä pure. Tarvitaan myös vahvempia toimenpiteitä tai mahdollisuutta kovempien otteiden käyttämiseen, jotta syrjäytynyt saataisiin irti vanhoista ... ympyröistään ...” (Raija Vahasalo/kok/s. 4519).* ”Osallistavan mallin” omaksuneet näkevät lain kohderyhmän ihmisinä, jotka ovat itsestään riippumattomista syistä joutuneet laman tai yhteiskunnan rakenteellisten muutosten uhriksi: *”.. **kai suurin ongelma ... on se, ... ettei meillä ole riittävästi työpaikkoja. ... Ainakin Pirkanmaalla ... työpaikkoja puuttuu ja uusia työttömiä tulee. Muun muassa Finnwear ja Valio sanovat joukoittain irti ... työntekijöitä.**” (Mikko Kuoppa/vas/4526-27).* ”Osallistavat” edustajat pyrkivät lain tavoitteisiin kannustamalla ja tukemalla työttömiä sekä puuttamalla järjestelmään sisältyviin epäkohtiin ja eriarvoisuutta tuottaviin rakenteisiin.

Tulokset

Lakiesityksen kannalta hallitsevat aihe-alueet

Lainvalmistelukeskustelujen hallitsevin teema oli talous, erityisesti uusliberaalia talouspoliittista suuntausta edustava diskurssi. Eriarvoisuus oli toinen hallitsevista keskusteluaiheista, sen keskiössä olivat taloudellinen – ja palvelujärjestelmien tuottama eriarvoisuus. Tulos ei ollut yllätys, koska talous ja eriarvoisuus kietoutuivat keskusteluissa monin tavoin toisiinsa. Eriarvoisuutta tuottavien tekijöiden, kuten tehokkuuden tavoittelun tai tukijärjestelmien väärinkäytön taustalla vaikuttivat yleensä taloudelliset motiivit.

Kohderyhmän kuva ja tavoitteiden saavuttamiskeinot

Mielikuvaa kohderyhmästä konstruoivat erityisesti seuraavat diskurssit: normaali - poikkeavuus- ulottuvuudella operoiva tarkastelutapa, sitouttamisteemaan sisältynyt sopimuksellisuus ja syyllistäminen. Kohderyhmän kuvaa muokanneiden keskustelujen tuloksena ryhmästä rakentui kaksi toisistaan poikkeavaa mielikuvaa. Nämä erilaiset näkemykset kohderyhmästä tuottivat vastaavasti erilaisia keinoja, joilla lain tavoitteisiin aiottiin pyrkiä. Yksi kansanedustajista tulkitsi nämä keskusteluissa ilmenneet käsitysten ja keinojen kombinaatiot malleiksi, joista toista hän kutsui ”keppimalliksi”, nimesin itse toisen ”osallistavaksi malliksi” vastakohtana edelliselle.

8 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Tutkielman kohteena oli kuntouttavaa työtoimintaa (L 189/2001) koskevaan lainvalmisteluprosessiin liittyvät eduskuntakeskustelut. Työn tavoitteena oli vastata yhtäältä siihen, mitkä lakiesityksen kannalta keskeiset aihealueet hallitsivat keskusteluja ja toisaalta siihen, millainen kuva lain kohderyhmästä välittyi keskustelujen kautta ja miten poliittiset päättäjät pyrkivät saavuttamaan lain tavoitteet.

Lainvalmistelukeskustelujen hallitsevin teema oli talous, erityisesti uusliberaalia talouspoliittista suuntausta edustava diskurssi. Eriarvoisuus oli toinen hallitsevista keskuste-

luaiheista, sen keskiössä olivat taloudellinen – ja palvelujärjestelmien tuottama eriarvoisuus. Tulos ei ollut yllätys, koska talous ja eriarvoisuus kietoutuivat keskusteluissa monin tavoin toisiinsa. Eriarvoisuutta tuottavien tekijöiden, kuten tehokkuuden tavoittelun tai tukijärjestelmien väärinkäytön taustalla vaikuttivat yleensä taloudelliset motiivit.

Mielikuvaa kohderyhmästä konstruoivat erityisesti seuraavat diskurssit: normaali - poikkeavuus- ulottuvuudella operoiva tarkastelutapa, sopimuksellisuus ja syyllistäminen. Kohderyhmän kuvaa muovanneiden keskustelujen tuloksena ryhmästä rakentui kaksi toisistaan poikkeavaa mielikuvaa. Kuvien erilaisuus vaikutti keskustelujen aihevalintoihin ja niihin keinoihin, joita eri näkemyksen omaavat edustajat esittivät lain tavoitteiden saavuttamiseksi. Yksi kansanedustajista tulkitsi nämä toisilleen vastakkaiset mielikuvien ja keinojen kombinaatiot malleiksi, joista toista hän kutsui ”keppimalliksi”, nimesin itse toisen ”osallistavaksi malliksi” vastakohtana edelliselle.

Keskustelijoiden enemmistö suosi ”osallistavaa mallia”. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että itse lakiesitys tuki monessa suhteessa ”keppimallia”. Esitys sisälsi osallistavasta näkökulmasta katsottuna ”ongelmallisia” lähtökohtia, jotka ovat voineet vaikuttaa kohderyhmästä rakentuvaan mielikuvaan, erityisesti työttömyyteen liittyvään syyllistämiseen. Yksi vaikuttavista tekijöistä oli lain leimaava nimi, joka medikalisoi kohderyhmän vajaa-kuntoiseksi. Medikalisointi tekee työttömästä poikkeavan ja työttömyydestä henkilökohtaisen, lääketieteellisen ongelman sen sijaan, että se nähtäisiin yhteiskunnan rakenteellisenä ilmiönä. Toinen vastaavanlainen piirre esityksessä oli aktivointisuunnitelman sopimuksellinen muoto, joka siirtää työttömyyttä koskevaa vastuuta viranomaisilta yksilöille, jolloin myös syyllisyys työllistymisen epäonnistumisesta siirtyy yksilölle. Edellä konstruoidun ”syyllisysolettaman” perusteella lakiesitys antaa ikään kuin ”luvan” lain kohderyhmän kurittamiseen, mikä tarkoittaa käytännössä esitykseen sisältyvien sanktioiden ja vastikkeellisuusvaatimusten oikeuttamista.

Tutkielman tuloksia selittää myös ”aktiivinen sosiaalipolitiikka”, jonka hallitus oli valinnut yhdeksi niistä välineistä, joilla se pyrki edistämään tavoitteidensa saavuttamista. Aktivointipolitiikan keskeinen taustavaikuttaja on uusliberaali talouspoliittinen suuntaus, joka pyrkii julkisten kustannusten minimointiin. Kustannusten karsimiseen julkishallinnossa on pyritty siirtymällä tulostavoitteiseen ohjaustapaan. Työttömiä eriarvoisesti

kohteleva työvoimapalvelujen massatuotanto on yksi esimerkki taloudellisen tehokkuuden tavoittelusta. Aktivointipolitiikan taustalla olevat taloudelliset vaikuttimet selittävät lakiesityksen tavoitteita, ”ongelmakohtia” sekä talouden ja eriarvoisuuden samanaikaista läsnäoloa lainvalmistelukeskustelujen hallitsevina teemoina.

”Keppimalli” ja ”osallistava malli” eivät ole poliittisesti neutraaleja: vasemmiston edustajat suosivat osallistavaa - ja kokoomuksen edustajat ”keppimallia”. Oppositioon kuuluvan keskustapuolueen edustajien kannanotot sijoittuivat tasaisesti kumpaankin kategoriaan. Keskustelijoiden enemmistö suosi ”osallistavaa mallia”, joka oli aineiston perusteella vallitseva suhtautumistapa lain kohderyhmään. Tulosta selittää osittain vasemmistopuolueiden oikeistoa suurempi kiinnostus lakia kohtaan. Laki on heille poliittisesti tärkeä ja he halusivat vaikuttaa se lopputulokseen tavalla, joka edistää kohderyhmän työllistymistä ja oikeusturvan toteutumista. Vasemmiston kiinnostus lakia kohtaan ilmeni aktiivisena osallistumisena keskusteluihin.

Sosiaaliseen konstruktionismiin pohjautuvana menetelmänä kriittinen diskurssianalyysi soveltui erinomaisesti poliittisten vallankäyttäjien keskustelujen analysointiin. Sen salima ja jopa edellyttämä monitieteinen lähestymistapa helpotti aiheesta toiseen puikkelehtivan keskusteluaineiston hallintaa. Työni oli yksittäiseen lakiesitykseen kohdistunut tapaustutkimus. Se mahdollisti syvällisen perehtymisen tutkimuskohteeseen huomioiden siihen liittyvät yhteiskunnalliset ja historialliset kontekstit. Tapaustutkimuksen heikkoutena on kuitenkin sen rajallinen yleistettävyyttä. Kompensoidakseni tätä puutetta ja lisätäkseni työni tutkimuksellista arvoa pyrin analysoimaan aineiston mahdollisimman yksityiskohtaisesti ja perusteellisesti.

Lakialoite sijoittuu historiallisesti ajankohtaan, jolloin Suomi oli juuri liittynyt Euroopan unionin jäseneksi ja ryhtynyt toteuttamaan aktivointipolitiikkaa. Kuntouttavaa työtoimintaa koskevat lainvalmistelukeskustelut ovat palanen Suomen lainsäädäntöhistoriaa. Tutkielmani on yksi esimerkki aktivointipolitiikan hapuilevasta alkutaipaleesta ja aktiivoinnin ja vaikutuksista yhteen ihmisryhmään, siihen miten heitä kohdeltiin ja millaisina ihmisinä heidät nähtiin. Aktivointipolitiikka on jo vakiintunut osaksi sosiaalipoliittista

järjestelmää. Nyt voisi olla hedelmällinen hetki jatkaa aiheen tutkimista selvittämällä, onko aktivointipolitiikan vakiintuminen muuttanut mielikuvaa toimeentulotukea saavista pitkäaikaistyöttömistä, jotka eivät ole kadonneet vielä mihinkään.

Lähteet

Akers, Ronald L. & Sellers, Christine S. 2004: *Criminological theories : introduction, evaluation, and application*. Roxbury Publishing Company, Los Angeles (Calif.).

Aittola, Tapio & Raiskila, Vesa 2003: Jälkisanat. Teoksessa Berger Peter L. & Luckmann, Thomas 1966: *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen: tiedonsosiologinen tutkielma*. Gaudeamus, Helsinki.

Berger, Peter L. & Luckmann, Thomas 1966: *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen : tiedonsosiologinen tutkielma; jälkisanat Tapio Aittola, Vesa Raiskila ; suomentanut ja toimittanut Vesa Raiskila*. Gaudeamus.

Cotterrell, Roger 1986: *The Sociology of Law: An Introduction*. London : Butterworths.

Grönfors, Martti 1977: *Blood Feuding among Finnish gypsies*. Helsingin yliopisto.

Deflem, Mathieu kirjoittaja 2008. *Sociology of Law: Visions of a Scholarly Tradition*. Cambridge: Cambridge University Press.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha 1998: *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino, Tampere. Painettu Gummerus Kirjapaino Oyssä, Jyväskylässä.

Fairclough, Norman 2010: *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*. 2nd ed. Harlow: Pearson education.

Foucault, Michel 1980: *Tarkkailla ja rangaista*. Otava, Helsinki.

Foucault, Michel & Paakkari, Antti 2010. *Turvallisuus, Alue, Väestö: Hallinnallisuuden Historia: Collège De Francen Luennot 1977-1978*. Helsinki: Tutkijaliitto.

Husa, Sari 1995: Foucault'lainen metodi. Julkaisussa: niin & näin 3/95. *Filosofian kentät* 42-48. <http://netn.fi/lehti/niin-nain-395>

Jokinen, Arja 1993: *Poliitikkojen puheet puntarissa: Kaupunginvaltuutettujen asunnottomuuspuheiden retoriikka*. Teoksessa Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi & Suoninen Eero 1993: *Diskurssianalyysin aakkoset*. Tampere: Vastapaino 189-226.

Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi 1993: Valtasuhteiden analysoiminen. Teoksessa Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi & Suoninen Eero 1993: Diskurssianalyysin aakkoset. Tampere: Vastapaino 75-108.

Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero 1993: Diskursiivinen maailma: Teoreettiset lähtökohdat ja analyttiset käsitteet. Teoksessa Diskurssianalyysin aakkoset. Tampere: Vastapaino 17-47.

Juhila, Kirsi 1993: Miten tarinasta tulee tosi? Faktuaalistamisstrategiat viranomaispuheessa. Teoksessa Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi & Suoninen Eero 1993: Diskurssianalyysin aakkoset. Tampere: Vastapaino, 151-188.

Järvinen, Margareta 1993: Of Vice and Women: Shades of Prostitution. Scandinavian University Press.

Kalliomaa-Puha, Laura & Kotkas, Toomas & Rajavaara Marketta (toim.) 2014: Harkintavalta tutkimuskohteena 8-18. Teoksessa Kalliomaa-Puha, Laura & Toomas Kotkas & Marketta Rajavaara (toim.): Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan käyttöön. Juventus Print. Tampere.

Karjalainen, Vappu 2013: Työttömän palvelujärjestelmän aktivoituminen. Teoksessa: Keskitalo, Elsa & Karjalainen, Vappu (toim.) Kaikki työuralle. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 99-119.

Keskitalo, Elsa & Karjalainen Vappu 2013: Mitä on aktivointi ja aktivointipolitiikka? Teoksessa: Keskitalo, Elsa & Karjalainen, Vappu (toim.): Kaikki työuralle. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 7-18.

Kinnunen, Kalle 2019: Huoltoa vai hirmuvaltaa

Kortteinen, Matti & Tuomikoski, Hannu 1998. Työtön: Tutkimus Pitkäaikaistyöttömien Selviytymisestä. Helsinki: Tammi.

Kosonen, Pekka 1998. Pohjoismaiset mallit murroksessa. Tampere: Vastapaino.

Kotkas, Toomas 2014: Viranomaisharkinnan oikeudelliset rajat. Teoksessa: *Kalliomaa-Puha, Laura & Toomas Kotkas & Marketta Rajavaara (toim.): Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen, 40-69.*

Kotkas, Toomas 2013: Sopimuksellisuus sosiaalioikeudessa – esimerkkinä julkisen työvoimapalvelun ja työttömyysturvan asiakassuunnitelmat. Teoksessa: Keskitalo, Elsa & Karjalainen, Vappu (toim.) Kaikki työuralle. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 73-95.

Kotiranta, Tuija 2008: Aktivoinnin paradoksit. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä. Studies in Education, Psychology and Social Research.

Kuula, Arja 2006: Tutkimusetiikka: Aineistojen hankinta, käyttö ja säilytys. Tampere: Vastapaino.

Lillqvist, Ella 2010: Työtön suomalaisessa diskurssissa: Korpusavusteinen tutkimus työttömiä koskevista puhetavoista. Aalto yliopisto, Kauppakorkeakoulu, Kielten ja viestinnän laitos, Suomen kieli ja viestintä. Maisterin tutkielma. Helsinki.

Lönnqvist, Henrik & Salorinne, Minna 2016: Pitkäaikaistyöttömyyden kasvulle ei näy loppua. Työttömyys Helsingissä 1987–2015. Kvartti 4/2015. Helsingin kaupunki.

Mustonen, Aila 1998: Työttömäksi valikoituminen. Helsinki: Työministeriö.

Mäkiranta, Timo 2008: Elämänhallinta sosiaalipedagogisena käsitteenä. Tampereen yliopisto, Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön laitos. Pro gradu –tutkielma. Tampere.

Niemelä, Mikko & Saari, Juha 2013: Huono-osaisten hyvinvointi Suomessa. Tampere: Juventus print.

Patomäki, Heikki 2007: Uusliberalismi Suomessa. Lyhyt historia ja tulevaisuuden vaihtoehdot. Dark Oy, Vantaa.

Polus, Eero 2010: Poimintoja työvoimapolitiikan kehityskaarelta. Työpoliittinen aikakauskirja 3/2010, 49-58. Helsinki: Työministeriö.

Pynnönen, Anu 2013: Tapa tutkia, tulkita ja olla kriittinen. Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulun Working paper N:o 379. Jyväskylä.

Santamäki-Vuori, Tuire 1996: Pitkäaikaistyöttömien työmarkkinakokemukset lamavuosina lamavuosina 1993-1994. Helsinki ; Tampere: Työministeriö, 1996.

Ståhlberg, Kaarlo Juho, 1893: Irtolaisuus Suomen lain mukaan. Näköispainos vuonna 1893 ilmestyneestä akateemisesta väitöskirjasta. Painatuskeskus Oy, Helsinki 1995

Suoninen, Eero 1993: Kielenkäytön vaihtelevuuden analysoiminen. Teoksessa Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi & Suoninen Eero 1993: Diskurssianalyysin aakkoset. Tampere: Vastapaino, 48-74

Vartiainen, Sini 2008: Eväitä elämänhallintaan. Tapaustutkimus Ilmaisu-Startin nuorista Tampereella. Tampereen yliopisto, Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön laitos. Pro gradu –tutkielma. Tampere.

Vähätalo, Kari 1996: Pitkäaikaistyöttömät ja lamasta selviytyminen. Tutkimus pitkäaikaistyöttömien työmarkkina-aseman ja sosiaalisen huono-osaisuuden muotoutumisesta vuosina 1993-94. Helsinki: Työministeriö.

Zukin, Sharon 1995: The cultures of cities. Gambridge Mass.: Blackwell.

Muut lähteet:

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta (HE 184/2000).

Kaupunkitutkimus ja -tilastot: Kvartti 4/2015.

<http://www.kvartti.fi/fi/artikkelit/pitkaaikaistyottomyyden-kasvulle-ei-nay-loppua>.

Lipposen II-hallituksen hallitusohjelma.

http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/67-paaministeri-paavo-lipposen-ii-hallituksen-ohjelma

Tampereen yliopisto: www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L5_5.html

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 1.11.2019:

<https://thl.fi/fi/web/hyvinvointi-ja-terveyserot/eriarvoisuus/hyvinvointi/osallisuus>

Tilastokeskuksen työvoimatutkimus: Työllisyys ja työttömyys syyskuussa 2000.

<https://www.stat.fi/ajk/tiedotteet/uutisia.html>

Säädökset:

Irtolaislaki (17.1.1936/57)

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (L 189/2001)

Työttömyysturvalaki (L 30.12.2002)