

Lektio praecursoria¹

Päivi Mäntyneva

Arvoisa kustos, arvoisa vastaväittäjä, hyvät kuulijat.

Kuntouttava työtoiminta on ollut ja on edelleen keskeinen osa aktiivista sosiaalipolitiikkaa. Siitä käytiin vilkasta julkista keskustelua etenkin 2010-luvun puoleessa välissä. Se oli herkeämättömästi esillä niin mediassa kuin erilaisilla internetkanavilla ja blogikirjoituksissa. Kärkkäästi kantaa ottivat sekä työttömät että omakohtaisesti kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneet ja asiaan vihkiytyneet yksittäiset aktivistit ja yhteisöt. Julkisessa keskustelussa kuntouttava työtoiminta nimettiin yhdeksi hyvinvointivaltion eriarvoisuuden symboliksi. Keskellä polemiikkaa aloitin monipaikkaisen etnografisen tutkimuksen kuntouttavassa työtoiminnassa, jota kutsun aktiivisen sosiaalipolitiikan ytimeksi.

Kuntouttava työtoiminta toteutuu käytännöissä ja toiminnassa. Se on tarkoitettu pitkään työttömänä olleille ja toimeentulotuen saajille sosiaalipalveluksi ja työttömyysturvallain mukaiseksi palveluksi elämänhallinnan ja työllistymisedellytysten parantamiseksi. Kuntouttavan työtoiminnan tavoitteena on myös työkyvyn ylläpitäminen tai säilyttäminen. Se on myös osa moninaista kuntoutusjärjestelmäämme. Työvoimapoliittisena

¹ Mäntyneva, Päivi 2020. Aktiivisen sosiaalipolitiikan ytimessä: Etnografinen tutkimus kuntouttavasta työtoiminnasta. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja, 175. Helsinki: Helsingin yliopisto. (Väitös 5.12.2020, Helsingin yliopisto.)

toimenpiteenä kuntouttava työtoiminta on työttömille suunnattu viimesijainen palvelu, siinä missä toimeentulotuki on viimesijainen sosiaaliturvan muoto. Lähtökohtana tälle palvelulle on ollut se, että tavanomaiset työllisyyspalvelut eivät ole tarkoituksenmukaisia osallistujien elämäntilanteiden säilyttämisen kannalta ja elämässä eteenpäin pääsemiseksi. Kuntouttavaan työtoimintaan voi osallistua enintään neljänä päivänä viikossa 3–24 kuukauden ajan. Enemmistö on työmarkkinatuen saajia, pieni osa on toimeentulotuen varassa. Julkisessa palvelujärjestelmässä työtoiminta ulottuu monen sektorin alueelle. Laissa kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) säädetään toimenpiteisiin osallistuvan henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Sitä toteutetaan niin työpaikoilla kuin erityisissä työllistämisen yksiköissä. Tutkimukseni keskittyy viimeksi mainittuun.

Suomessa aktiivinen sosiaalipolitiikka on muotoutunut monien maiden tapaan pitkäaikaistyöttömyyden dilemman ympärille. Kuntouttava työtoiminta on aktiivisen sosiaalipolitiikan ytimessä. Sitä on luonnehdittu aktiiviseksi sosiaalipolitiikaksi sosiaalihuollolle ja aktiiviseksi työvoimapolitiikaksi työvoimahallinnolle. Viime vuosina osatyökykyisten työelämämahdollisuuksien ja kuntoutuspolkujen kehittäminen ja osallistavan sosiaaliturvan kokeilut ovat laventaneet aktiivisen sosiaalipolitiikan sisältöjä. Erilaisten paikallisten ja alueellisten palvelumallien kehitys on ollut osa aktiivisen sosiaalipolitiikan toimeenpanoa.

Aktivoinnista tulee työttömyyden yhteydessä helposti mielleyhtymiä sanktioihin ja pakkoihin ja nyt viimeksi aktiivimalliin. Sosiaalipoliittisissa kansalaiskeskusteluissa ja etenkin hallinnon tutkimuksessa aktiivisella kansalaisuudella ja sen mahdollistamisella on ollut lähtökohtaisesti myönteisempi vire ja edistyksellinen ote. Tutkimuksellista syistä olen rajannut laajan teoreettisen ja tieteellisen demokratiakeskustelun ja esimerkiksi kuntalaisten ja asukkaiden osallisuuden toimintamuotojen tarkastelun tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

Aktiivista sosiaalipolitiikkaa on tutkittu paljon niin Suomessa kuin maailmalla. Etnografista, pienen sosiaalipolitiikan tutkimusta on tehty niukasti, eikä Suomessa tietääkseni aiemmin kuntouttavasta työtoiminnasta. Erilaisin tutkimusmenetelmin tuotettu tieto samoista ilmiöistä manipuloi tietämystä. Pitkäaikaistyöttömyys ei ole ollut sosiaalityön keskiössä, eikä työvoimapolkujen ensisijainen painopiste. Myöskään kuntoutusjärjestelmässämme kuntouttava työtoiminta ei ole ollut keskeisimpiä ratkottavia ongelmia.

Suomessa käytiin 2010-luvun alkupuolella vilkasta itsekriittistä sosiaalipolitiikan tutkimuskeskustelua siitä, onko sosiaalipolitiikka hukassa vai uuden jäljillä. Vappu Karjalainen kirjoitti osuvasti aktiivisen sosiaalipolitiikan ristiriitaisesta tehtävästä. Hänen mukaansa aktivointipolitiikkaa käsittelevien tutkimusten sosiaalipoliittiset tulokset ovat tulleet ikään kuin sivutuotoksina. Myös sosiaalipoliittinen viitekehys on uupunut tutkimuksista. Näistä lähtökohdista lähdin tutkimaan kuntouttavaa työtoimintaa sosiaalipoliittisten käsitteiden ja teorioiden – osallisuuden, toimijuuden ja toimintamahdollisuuksien – kannalta.

Artikkelimuotoinen väitöskirjani koostuu kolmesta kotimaisissa tutkimusaikakauslehdissä julkaistusta artikkelista ja niitä yhdistävästä yhteenvedosta. Tutkimustehtävänäni oli tutkia sosiaalipoliittisista lähtökohdista kuntouttavaa työtoimintaa ja sen suhdetta osallistujien elämään ja harjoitettuun politiikkaan. Primaariaineistot muodostuvat osallistujien haastatteluaineistoista ja kenttäpäiväkirjoista, joissa keskityttiin toiminnan havainnointiin.

Tutkimus pohjautui etnografiseen kenttätyöhön kuntouttavan työtoiminnan yksiköissä kahdeksan kuukauden aikana. Monipaikkaisuus tutkimuksessa tarkoitti sitä, että kenttätyö tapahtui kolmeen eteläisen Suomen kaupunkiin sijoittuvassa työtoiminnan yksikössä. Kenttätyössä painottuivat haastattelut ja keskustelut. Osallistava havainnointi loi lisäymmärrystä siitä, mitä kuntouttavassa työtoiminnassa tapahtuu ja mistä sen käytännöt muodostuvat. Kenttätyö havainnollisti, että sosiaalisen työllistämisen toimet ovat polkuriippuvaisia: sinne tullaan kuntouttavan työtoiminnan lisäksi sosiaaliseen kuntoutukseen, ylläpitävään työtoimintaan ja vammaisille ja mielenterveyskuntoutujille suunnattuun työtoimintaan sekä esimerkiksi työkokeiluihin. Huolimatta siitä, että arki työtoiminnassa on hyvinkin samankaltaista riippumatta siitä, millä statuksella sinne tullaan, ovat ihmiset eriarvoisessa asemassa sosiaaliturvajärjestelmässä. Lisäksi työtoiminnassa olemisen ehdot vaihtelevat, kun esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan ja työkokeilun intensiiviteetti ja ehdot eroavat toisistaan. Kuntouttavan työtoiminnan suhde työhön (ilman palkkaa), kuntoutukseen kuin muihinkin työtoiminnan muotoihin on häilyvä. Tämä on yksi tutkimukseni yllätyksellisiä tuloksia. Tutkimuksen tuloksena kuntouttava työtoiminta ilmeni osallistujien palveluksi yhteiskunnalle, työksi ilman palkkaa sekä kuntouttavaksi, nykyistä elämänmuotoa ylläpitäväksi ja kuntoutumista edistäväksi ja jopa pelastavaksi toimeksi.

Tutkimus osoittaa, että osallistuminen työmarkkinoille – vaikkakin se on vain osa ihmiselämää – on ihmisten hyvinvoinnin kannalta olennaista etenkin silloin, kun ihminen tuntee tärkeäksi kokemansa arvot uhatuiksi. Aktiivisen sosiaalipolitiikan näkökulmasta kuntouttava työtoiminta on ollut ennemmin reaktiivinen vastaus pitkäaikaistyöttömyyden ongelmaan kuin ennakoivaa tai proaktiivista osallisuuden, toimijuuden ja toimintamahdollisuuksien edistämistä. Elämänkulkujen näkökulmasta yhteiskunnalliset olosuhteet ja harjoitettu politiikka eivät pelkästään vaikuta yksilön toimijuuteen tietyllä hetkellä, vaan ne ennakoivat myös tulevaisuuden odotuksia. On eri asia kokea kuntouttava työtoiminta ensimmäisenä työelämään liittyvänä kynnyksen ylittämisenä kuin päätyä sinne työiän loppupuolella tai joutua osallistumaan toimintaan kerta toisensa jälkeen.

Kuntouttavan työtoiminnan vaikutukset ihmisiin heijastavat myös kulloistakin yhteiskunnallista ja historiallista aikaa ja institutionaalisia olosuhteita. Yhteiskuntapoliittiset ja sosiaalipoliittiset ajattelutavat ja ratkaisut työttömyyden ongelmaan eivät ole staattisia vaan dynaamisia ja ajassa muuttuvia. Vuonna 1975, jolloin olin 3-vuotias, oli maassamme 63 000 työtöntä, mikä johti kansalliseen hätätilaan. Keväällä 2015 aloittaessani tutkimustyötä oli työttömiä neljännesmiljoona (252 000 eli 9,4 %). Kaikkein huolestuttavin oli työvoimaan kuuluvien nuorten tilanne: 15–24-vuotiaista työttömänä oli 20,5 prosenttia. Myös kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvien lukumäärä oli tuolloin kasvusuunnassa.

Tutkimukseni perusteella kuntouttava työtoiminta voi vahvistaa toimijuutta ja voimauttaa. Käytännössä se on toimintakykyisyyden kasvatamista. Emansipatoriset ja valtauttavat elementit, joiden avulla ihmiset voivat muuttaa tosiallisesti elämäänsä ja olosuhteitaan, jäivät tutkimuksessa kuitenkin laihoiksi. Sinällään haastateltujen kokemukset ja elämäntilanteiden pohdinta olivat tulkittavissa osaksi tietoisuuden kasvua, myös suhteessa toisiin työtoiminnan osallistujiin. Osattomuuden ja eriarvoisuuden vähentämiseksi ja muutoksen aikaansaamiseksi tarvittaisiin palveluissa yhteisöllisiin ja yhteiskunnallisiin olosuhteisiin ja rakenteisiin vaikuttamista.

Väitöstutkimus tuotti uutta tieteellistä tietoa siitä, miten kuntouttavan työtoiminnan osallistujajoukko on polarisoitunut. Yhden lintukoto oli toiselle pakkotyö. Tätä selittää elämänkulkujen erilaistuminen ja ihmisten erilaiset lähtökohdat. Osalle kuntouttavalla työtoiminnalla oli kiistatta myönteisiä merkityksiä osallisuuden ja toimijuuden vahvistumisen kannalta elämänkulussa, ainakin väliaikaisesti. Jotkut jäävät kuitenkin syste-

missä väliinputoajaksi, mihin kuntouttava työtoiminta ei ole onnistunut kokonaisuudessaan vastaamaan. Heille se toimi palkkatyön korvikkeena, kun työtä ei ollut. Kuntouttavan työtoiminnan käyttötapa ja intensiteetti ovat myös muuttuneet. Kuntouttava työtoiminta vastikkeellistaa kaikkein heikoimmassa asemassa olevien työttömien sosiaaliturvan ja palveluihin osallistumisen. On todennäköistä, että ihmiset, joille jo sinne pääsy oli yksinomaan myönteinen käänne elämässä, osallistuisivat siihen ilman sanktiointia ja vastikkeellisuuttakin.

Hyvinvointivaltion ylittäessä jälkensä, kuten sosiaalipolitiikan tutkijat ovat kuvanneet nykyistä aikaa, olisi kysyttävä, mitkä sosiaalipalvelut ja sosiaaliturvan muodot ovat välttämättömiä kansalaisten kannalta. Tätä ehdotamme Anna-Maria Isolan kanssa toisessa väitöskirjan tutkimusartikkelissa. T. M. Scanlon antaa tähän yhden vastauksen kirjassaan *What We Own Each Other* (1998, 195–197). Hänen mukaansa oikeudenmukaisuutta tulisi tarkastella käytännöllisesti ja kysyä, mitä haittaa toimintata- vasta aiheutuisi eri ihmisille ja toimijoille, jos se olisi sallittu tai kielletty ja minkä kaikki voivat hyväksyä ja millaisia periaatteita kukaan ei voisi hylätä. Siten palveluissakin oikeudet toteutuvat käytettyinä. Kysymys oikeudenmukaisuudesta edellyttää myös keskustelua ja todellisten vaihtoehtojen vertailua sekä arvovalintoja, mihin kysymys kuntouttavasta työtoiminnasta kiteytyy. Tähän viittaa myös Amartya Sen kirjassaan *The Idea of Justice* (2009).

Lopuksi teen pienen ajatuskokeen ja kysyn kaksi tulevaisuuteen suuntautuvaa kysymystä. Ensinnäkin kysyn, mitä tapahtuisi, jos kuntouttavaa työtoimintaa ei olisi. Mitä tästä seuraisi reilulle 44 000 vuotuiselle osallistujalle? Toiseksi kysyn, miten kuntouttavaa työtoimintaa tulisi kehittää, jotta sen palveleva luonne kirkastuisi. Pohdintana ensimmäiseen kysymykseen ajattelen, että on todennäköistä, että nyt kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvien enemmistö olisi todennäköisesti edelleen työttömiä työnhakijoita. Heille kohdennettaisiin yksilölliset elämäntilanteet huomioivia työllistämispalveluita massapalveluiden sijaan, ehkä myös nopean työllistymisen varmistamiseen suunnatut toimet lisääntyisivät. Voi olla, että ihmiset, jotka kokevat tarvitsevansa kuntoutusta, ohjattaisiin helpommin sosiaaliseen kuntoutukseen, joka on ollut lakisääteisesti käytössä osana sosiaalipalveluiden valikoimaa vuodesta 2015 alkaen. Osa ohjattaisiin ammatilliseen kuntoutukseen ja jokunen terapiaan ja esimerkiksi päihdekuntoutukseen. Myös terveystalvuihin ohjaaminen saattaisi lisääntyä.

Yhteiskunnallisesti viheliäisille ongelmille ja uusille riskeille kuten syrjäytymiselle ja pitkittyneelle työttömyydelle ei ole kuitenkaan löydettävissä helppoja ratkaisuja. Työtoimintaan ja aktivointiin palvelujärjestelmässä liittyy paradoksaalisuutta, kuten Tuija Kotiranta jo aikanaan väitöskirjassaan *Aktivoinnin paradoksit* (2008) esitti. Huolimatta pitkäaikaistyöttömyyden monialaisesta hallinnasta työtoiminta ja siellä tehtävät tuotokset hallitsevat kuntouttavan työtoiminnan arjen sisältöä ajallisesti. Palvelun nivelvaiheisiin olisi kiinnitettävä enemmän huomiota, jotta myönteiset siirtymät mahdollistuisivat yhteiskunnassa tasaisemmin. Myönteisillä siirtymillä tarkoitan erilaisia työtoiminnan osallistujien toiveita ja tarpeita lähitulevaisuudesta, joita tutkimusaineistossa olivat esimerkiksi koulutukseen pääsy, harrastusmahdollisuudet, työtoiminnan jatkuminen, palkkatuki ja palkkatuettu työ, myönteinen eläkepäätös sekä avoimet työmarkkinat. Myönteisten tulevaisuushorisonttien ja siirtymien luomiseksi sosiaalipalvelujen jatko-ohjausta voisi kehittää kuten on tehty esimerkiksi takaamalla 1.8.2019 alkaen vapaaehtoinen ohjaus vuoden ajan opintojen päättymisen jälkeen lukiolaisille, joille ei ole löytynyt jatko-opiskelupaikkaa. Yhtä lailla yhdenkään kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvan ei pitäisi jäädä tyhjän päälle.

Entä miten kuntouttavan työtoiminnan palvelullista roolia voitaisiin edelleen kehittää? Tutkimuksen perusteella ei ole merkityksetöntä, millaisiksi työttömille suunnatut palvelut muodostuvat. Monet erityistyöllistämisyksiköiden, joilla tarkoitan erilaisia työtoimintakeskuksia, työtoiminnan yksikköjä ja työpajoja, työtoiminnan muodot edustavat edelleen teollisen ajan yhteiskuntaa. Niissä tarvittaisiin siirtymää palveluyhteiskuntaan esimerkiksi vahvistamalla digitaitoja, vähentämällä tuotannollisuutta ja lisäämällä käsityöläisyyttä.

Kestävän kehityksen lähtökohdista työtoiminnassa on potentiaalisia sisällöllisiä kehittymisen mahdollisuuksia. Työelämän muutoksia ennakoidessa voidaan vaikuttaa siihen, että työtoiminnan sisällöt vahvistavat metataitoja, joita tarvitaan nyt ja tulevaisuudessa niin elämässä kuin työssä erilaisen substanssiosaamisen lisäksi. Erilaisia metataitoja ovat esimerkiksi vuorovaikutustaidot, resilienssi ja muutosjoustavuus, monikulttuurisuustaidot, arjen- ja ajanhallinnan taidot, hyvinvointi ja terveys, tiedonhankintataidot sekä talousosaaminen. Sosiaaliturva voi olla muuta kuin tulonsiirtoja: liikunta- ja kulttuurisetelit sekä tuetut lomat ovat esimerkkejä näistä mahdollisuuksista. Ajattelen lisäksi, että jokaisen kuntouttavan työtoiminnan yksikön ei tarvitsisi tuottaa ”omaan palveluvali-

koimaansa”, vaan yhteiskuntaan integroituminen on myös suhteessa ympäröivään toimintaympäristöön ja yhteiskuntaan. Yhteistyö eri palvelujen kesken esimerkiksi oppilaitoksiin, olemassa oleviin matalan kynnyksen palveluihin, kaupunkien ja kuntien liikunta- ja kulttuuritoimeen ovat esimerkkejä osallisuustyöstä. Viimeisin lakimuutos kuntouttavaan työtöimintaan (702/2020) tuli voimaan tänä vuonna. Sen myötä tehtiin muutoksia työtöiminnan sisällön osalta muun muassa palveluun osallistumisen suunnitelmallisuuteen. Myös ohjaus ja tuki painottuivat.

Tutkimuksessani syntyi yllättäviä, ei tutkimustehtävän mukaisia alustavia tuloksia ja havaintoja siitä, miten osan kuntouttavan työtöiminnan arjen ohjaajista epävarmat työsuhteet, vaihtuvat työkaverit, alhaiset palkat sekä mahdollisesti alhainen koulutaso ovat omiaan ylläpitämään työtöimintaa osin prekaarina palveluna. Monipaikkainen etnografia teki näkyväksi tutkimuksen kohteena olevien työtöiminnan yksikköjen toimintatapojen ja käytäntöjen erilaistumisen, vaikka en tehnyt lähtökohtaisesti vertailevaa tutkimusta. Perinteisesti sosiaalipolitiikka on syntynyt ylläpitämään pysyvyyttä. Nyky-yhteiskunnassa, elämänkulkujen moninaistuuessa, väitöskirjatutkimuksessa käytetyt lähestymistavat ja sosiaalipoliittiset käsitteet eli osallisuus, toimintamahdollisuudet ja toimijuus voivat muuttaa työtöimiin kohdistuvaa politiikkaa suuntaan, joka tukee ja auttaa eteenpäin moninaisissa elämäntilanteissa.



