

Katsaus aktiivoinnin periaatteisiin, käytäntöihin ja tulevaisuuteen

■ *Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (toim.) Kaikki työuralle! Työttömien aktivointipolitiikkaa Suomessa. Helsinki, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. 2013. 224 s.*

Aktiivoinnin tavoite on saada työttömyysturvaa tai toimeentulotukea saavat työttömät palaamaan mahdollisimman nopeasti takaisin palkkatyöhön. Vappu Karjalaisen ja Elsa Keskitalon toimittama teos *Kaikki Työuralle!* on kokoelma ajankohtaisia kirjoituksia aktivoinnista ja aktivointipolitiikasta. Teoksen aihepiiri on erittäin tärkeä, koska aktivoinnista on tullut keskeinen osa suomalaista sosiaali- ja työvoimapolitiikkaa varsinkin pitkäaikais- ja nuorisotyöttömyyden hoidossa. Teos ei sisällä varsinaisesti uutta empiiristä tutkimuspanosta, vaan tukeutuu pääosin aiemmin julkaistuihin tutkimustuloksiin.

Teos alkaa Elsa Keskitalon ja Vappu Karjalaisen johdannolla, jossa he pohtivat mitä on aktivointipolitiikka. Heidän mukaan aktivoinnista voidaan erottaa kovempi työkeskeinen ja pehmeämpi inhimilliseen pääomaan liittyvä suuntaus. Ensiksi mainittu linjaus korostaa sosiaaliturvan tiukempia ehtoja ja työttömien velvollisuutta osallistua työhön. Jälkimmäinen puolestaan alleviivaa yksilön oikeutta palveluihin ja positiivisia kannustimia. Teoksessa on johdannon lisäksi yhdeksän artikkelia, jotka on jaettu kolmeen osaan. Ensimmäinen osa käsittelee aktivointia periaatteiden, toinen käytäntöjen ja kolmas tulevaisuuden näkökulmista.

Aktiivoinnin periaatteista kirjoittavat Raija Julkunen, Elsa Keskitalo ja Toomas

Kotkas. Raija Julkunen kirjoittaa aktivointipolitiikan rantautumisesta osaksi suomalaista hyvinvointivaltiota ja sen sosiaali- ja työvoimapolitiikkaa. Hänen mukaansa aktivoinnissa on kyse hyvinvointivaltion paradigmaattisesta muutoksesta. Paradigman vaihdoksella tarkoitetaan sosiaalipolitiikan painopisteen siirtymistä passiivisesta työttömyyden aiheuttamien tulomenetysten kompensoimisesta aktivoiviin etuus- ja palvelujärjestelmiin. Se on merkinnyt sosiaaliturvan saantiehtojen kiristymistä ja lisääntyviä velvoitteita osallistua erilaisiin työllistymis- ja aktivointitoimiin. Elsa Keskitalo puolestaan kuvaa artikkelissaan aktivointia yhteiskunnan aatteellisena muutoksena ja siihen liittyvää aktiivista kansalaisuuden ideaa. Hänen mukaansa nykyään kansalaisilta odotetaan autonomista ja vastuullista toimintaa, johon liittyy kansalaisten velvollisuus hankkia toimeentulonsa palkkatyön avulla. Tästä näkökulmasta perinteisen tulonsiirtoihin perustuvan sosiaaliturvan ajatellaan passivoivan työttömiä. Keskitalon mukaan keskeinen ongelma aktiivisen kansalaisuuden toteutumisessa voi olla se, että asiakkaita voi olla liikaa ja resursseja yksilölliseen palveluun liian vähän. Seurauksena on aktivointitoimenpiteiden puutteellista toimeenpanoa.

Toomas Kotkas erittelee suunnitelmien käyttöä ja sosiaalioikeuden sopimuksellisuutta työttömän kansalaisen näkökulmasta. Kotkas huomioi, että työvoimapolitiikan piirissä nykyään tehtävät suunnitelmat sisältävät paljon sopimuksellisia elementtejä. Vaikka ne eivät ole varsinaisia sopimuksia, eivätkä yksityisoikeudellisissa mielessä velvoittavia,

on niillä silti julkisoikeudellisesti merkitystä haettaessa muutosta viranomaisten päätöksiin. Sopimuksellinen retoriikka näkyy erilaisissa suunnitelmissa, koska niissä sovitaan, sisällöstä neuvotellaan ja ne allekirjoitetaan. Kotkas näkee tässä painatuksen, joka korostaa yksilön omaa vastuuta työmarkkinoille osallistumisesta ja hyvinvoinnista.

Aktivoinnin käytäntöjä pohtivat Vappu Karjalainen, Peppi Saikku, Liisa Björklund ja Jaana Hallamaa. Vappu Karjalaisen artikkelissa tarkastellaan palvelujärjestelmien aktivoitumista työttömien asiassa. Karjalaisen mukaan aktiivinen sosiaalipolitiikka ei edellytä aktiivisuutta ainoastaan asiakkailta, vaan myös itse järjestelmän pitää omaksua aktiivisia toimintatapoja. Tästä näkökulmasta hän tarkastelee kuntakokeilua ja työvoiman palvelukeskusten perustamista Suomeen. Peppi Saikun artikkeli käsittelee työttömän työkyvyn kysymyksiä ja terveyspalvelun roolia aktivoinnissa. Hän kiinnittää huomiota siihen, että työttömät ovat sairaampia ja voivat huominkin kuin työssäkäyvä väestönosa. Sen vuoksi työttömän työ- ja toimintakyvyn arviointi ja kuntoutus ovat osa aktivointitoimia. Sosiaalipoliittisesta näkökulmasta aktivoinnilla voi olla työllistymisen lisäksi muita tavoitteita, kuten yksilön toimintakykyisyyden ja elämänhallinnan tukeminen.

Liisa Björklundin ja Jaana Hallamaan artikkelissa pohditaan aktivoinnin eetosta, sen toimintafilosofisia ja eettisiä periaatteita, kiinnittämällä erityistä huomiota kannustavuuden kysymykseen. He tarkastelevat kannustavuutta etsivän nuorisotyön näkökulmasta. Kirjoittajien mukaan kannustavuus on eettisesti kestävää vain silloin kun kohteena olevan resurssit ja intressit huomioidaan. Keskeinen ongelma kannustavuuden kannalta on se, että moni syrjäytynyt nuori on kadottanut omanarvontunteensa ja intressinsä.

Aktivointipolitiikan tulevaisuutta pohtivat Kari Hämäläinen, Matti Sihto ja Vappu Karjalainen. Kari Hämäläinen valottaa aktivointipolitiikan talouspoliittisia tavoitteita ja tuloksia. Hän keskittyy tekstissään aktivoin-

nin vaikuttavuuden kysymyksiin taloustieteellisestä näkökulmasta. Hän korostaa, että tutkimustietoa aktivoinnista ja sen vaikuttavuudesta on melko vähän. Näyttäisi kuitenkin siltä, että aktivointi ei juuri saa työttömiä siirtymään työmarkkinoille ja lähinnä vain vähentää uusien etuuksiensaajien määrää. Aktivoinnin vaikuttavuus on siis tutkimusten mukaan työllistymisen näkökulmasta varsin vaatimatonta. Matti Sihto pohtii aktivointipolitiikan tulevaisuutta. Hänen mukaansa työttömyys- ja sosiaaliturvan ehdot oletettavasti kiristyvät jatkossa. Aktivointipolitiikassa keskitytään yksilöön kohdistuviin toimenpiteisiin ja se tarkoittaa luopumista työn tarjontaan kohdistuvista toimintatavoista. Onnistuakseen aktivointi edellyttää paljon työvoimaresursseja ja silti määrärahoja leikataan. Tämä kehityssuunta näyttää huolestuttavalta.

Teos päättyy Vappu Karjalaisen yhteenvedoartikkeliin. Hänen mukaansa yhdyntyvä Eurooppa, globalisoituva talous ja työmarkkinoiden rakenteelliset muutokset ovat aktivointipolitiikan yhteistä taustaa. Työikäisten yhä laajempi osallistuminen työelämään on nykymuotoisen hyvinvointivaltion selviytymisehto. Kuitenkin kiristyvän aktivointipolitiikan vastapainoksi tarvitaan uskottavia työllistymisen mahdollisuuksia. Vappu Karjalainen kysyykin osuvasti, onko niitä? Lopuksi hän pohtii sitä, miten kestävä kehityksen yhteiskunnan rakentaminen voisi vaikuttaa työttömyysongelman ratkaisemiseen. Ekologisesti kestävä yhteiskunnan rakentaminen on läntisille sivilisaatioille suuri haaste, johon on kyettävä vastaamaan lähitulevaisuudessa. Tähän haasteeseen myös sosiaalipolitiikan on löydettävä omat vastauksensa. Tämä on hyvin mielenkiintoinen keskustelunavaus, josta olisi mielellään lukenut enemmänkin. Ikävä kyllä kestävä kehityksen ja työllisyyspolitiikan välinen yhteys jää vain toteutumisen asteelle.

Teoksen artikkelien pohjalta voidaan siis ajatella että aktivointipolitiikka jatkuu Suomessa myös tulevaisuudessa, vaikka sen

tulokset eivät ole olleen niin hyviä kuin on toivottu. Kehityskulussa on myös vakavia ristiriitoja, joista osoituksena on aktivointitoimien ja veloitteiden lisääminen yhtä aikaa resurssien vähentämisen kanssa. Vaikuttaakin siltä, että resurssien niukkuudesta johtuva aktivoinnin puutteellinen toteutus on teoksen kirjoittajien mukaan yksi suurimmista aktivointipolitiikan tulevaisuudenhaasteista.

Kaiken kaikkiaan Karjalaisen ja Keskitalon toimittama teos on monipuolinen yleisteos aktivoinnista. Tosin teoksen esitys on monilta osin pintapuolinen ja hajanainen ja lukija jää monessa kohtaa kaipaamaan aihepiirin syvällisempää käsittelyä. Yhtenä teoksen puutteena voidaan pitää NEET -keskustelun täydellistä sivuuttamista, vaikka se on saanut kansainvälisessä tutkimuksessa laajaa huomiota. NEET – käsitteellä tarkoitetaan henkilöitä, jotka eivät ole työssä, koulutuksessa tai toimenpiteissä. He ovat suuressa syrjäytymisvaarassa ja näin ollen myös aktivointipolitiikan yksi keskeisimmistä kohderyhmistä. Lisäksi aktivoinnin käytäntöjä käsitellään teoksessa lähinnä työvoiman palvelukeskusten, työkyvyn arvioinnin ja etsivän nuorisotyön kautta. On hieman erikoista, että teoksen tässä osassa esimerkiksi kuntouttava

työtoiminta jää sivurooliin vaikka se on yksi suomalaisen aktivoinnin keskeisimmistä toimenpiteistä. Myös sosiaalisten yritysten rooli aktivoinnissa jää hämärän peittoon. Vaikka kyseessä onkin yleisteos, ei sen esittämää kuvaa aktivoinnin kohderyhmästä tai käytännöistä voida pitää kattavana. Tosin teoksen kirjoittajat eivät ilmeisesti ole siihen pyrkinneetkään.

Kaikki työuralle! -teos on suositeltavaa luettavaa aihepiiriin tutustuville opiskelijoille, sosiaalialan ammattilaisille ja tutkijoille. Se tarjoaa monipuolisen yleiskatsauksen aktivointiin ja tarjoaa hyvän kokoelman näkökulmia ja lähdekirjallisuutta. Teos kärsii monille artikkelikokoelmille tyypilliseen tapaan esityksen hajanaisuudesta ja kirjan luvut jäävät toisistaan irrallisiksi ja kokonaiskuva osittain puutteelliseksi. Puutteista huolimatta artikkelien näkökulmien monipuolisuus on ilahduttavaa eikä lukijaa rasita liikaa artikkelien välinen toisto. Lisäksi teoksen selkeä ansio on se, että läpi koko teoksen aktivointia ja siihen liittyviä käytäntöjä arvioidaan kriittisesti. Teoksesta on varmasti hyötyä kaikille, jotka haluavat perehtyä aktivointiin.

Sami Ylistö