

TAMPEREEN YLIOPISTO
Sosiologian ja sosiaalipsykologian laitos

ESA-MATTI SUOMINEN:
Ammatillinen kuntoutus ja sosiaalipolitiikan suunnanmuutos

Pro gradu -tutkielma
Sosiologia
Lokakuu 2007

TAMPEREEN YLIOPISTO

Sosiologian ja sosiaalipsykologian laitos

SUOMINEN, ESA-MATTI: Ammatillinen kuntoutus ja sosiaalipolitiikan suunnanmuutos

Pro gradu -tutkielma, 80 s.

Sosiologia

Lokakuu 2007

Pro gradu -tutkielmassani tutkin sosiaalipolitiikan suunnanmuutoksesta käydyn tieteellisen keskustelun relevanssia, kun sitä verrataan toteutuneeseen ammatillisen kuntoutuksen lainsäädännön kehitykseen sekä siitä käytyyn keskusteluun. Kysymykseksi nousee se, saako kyseinen teoreettinen kirjallisuus ja työ tukea kuntoutuslainsäädännön ja siitä käydyn keskustelun kehittymisen pohjalta. Onko kuntoutusjärjestelmän kehitys johdonmukainen osa uudenlaista sosiaalipoliittista ajattelua ja toimintaa?

Tutkielman aineistona toimivat kaksi viimeisintä valtioneuvoston kuntoutusselontekoa sekä niiden taustamateriaali, viime vuosien merkittävimmät kuntoutusta koskeneet lainsäädäntödokumentit, niistä jälkimmäiseen annetut lausunnot sekä Helsingin Sanomissa vuosina 1998-2007 ammatillisen kuntoutuksen tiimoilta käyty keskustelu ja uutisointi. Tutkimusmenetelmänä toimii sisällönanalyysi. Mielenkiinnon kohteena ovat kuntoutusjärjestelmän toimintaa ja laajenemista legitimoivat ja perustelevat argumentit sekä kuntoutukselle annettavat merkitykset. Näitä on pyritty luokittelemaan ja vertaamaan suunnanmuutoksesta käydyn keskustelun oletuksiin sosiaalipolitiikan uusista piirteistä.

Ammatillinen kuntoutus on monella tapaa elimellinen osa uudenlaista sosiaalipoliittista ajattelua, joka vakiintui Suomessa laman jälkeisinä vuosina. Tälle ajattelulle ominaisia piirteitä ovat pyrkimys korkeaan työllisyyteen sekä muokkaamaan ennen muuta vaikeasti työllistyvien omia ominaisuuksia, ei niinkään työelämässä vallitsevia käytäntöjä. Kuntoutusta koskevassa lainsäädännössä ja keskustelussa voidaan havaita merkittävä ero sen suhteen, ovatko toimenpiteiden kohteina työssä olevat vai työttömät henkilöt. Jälkimmäisiä koskevat uudistukset ovat luonteeltaan velvoittavampia ja niihin liittyy kontrolli.

Oleellista on myös perusteluihin käytetty välttämättömyysretoriikka. Laman aikaan leikkauksia perusteltiin valtionalouden ajautumisella kriisiin, taloudellisesti menestyksellisempinä aikoina ikärakenteen muutokseen varautuminen on ottanut välittömän talouskriisin paikan työkeskeisen sosiaalipolitiikan keskeisimpänä perusteluna.

Yhtäläisyyksistään huolimatta kuntoutus ei täysin istu suunnanmuutoksesta käydyn tieteellisen keskustelun oletusten piiriin. Käsitys julkisen vallan vastuusta vetäytymisestä sekä kansalaisten sosiaalisten oikeuksien rajaamisesta ja leikkaamisesta eivät saa juurikaan aineistosta tukea. Paitsi, että kuntoutustoimenpiteisiin on käytetty jatkuvasti entistä enemmän yhteisiä varoja, on lainsäädännön puitteissa pikemminkin luotu uudenlaisia subjektiivisia oikeuksia kuin karsittu niitä.

Kuntoutustoiminnan kehittämisessä voidaankin nähdä hyvinvointivaltion vahvistuminen uudella politiikka-alueella. Hyvinvointivaltion suuri tarina on rakentunut positiivisten vapauksien lisäksi vapauksille jostakin, esimerkiksi epävarmuudesta. Kuntoutusjärjestelmän kehittämisessä ja kehittämisessä voidaan nähdä piirteitä ajattelusta, jossa hyvinvointivaltio pyrkii ennaltaehkäisemään kansalaisia kohtaavia vaikeuksia, vakuuttamaan ihmiset työkyvyn menettämistä vastaan sekä mahdollistamalla uuden ammatillisen alun.

Avainsanat: kuntoutus, suunnanmuutos, sosiaalipolitiikka

Tiivistelmä

Sisällysluettelo

1. Johdanto	5
1.1. Tutkielman rakenne	7
1.2. Tutkimuskohteen määrittely, aineisto ja tutkimusmenetelmä	9
2. Mistä puhumme kun puhumme pohjoismaisesta hyvinvointimallista?	12
3. Hyvinvointivaltion suunnanmuutos	17
3.1. Miksi suunnanmuutos?	21
3.2. Suunnanmuutos konkreettisuudessa	25
3.3. Ammatillisen kuntoutuksen relevanssi suunnanmuutoksen kannalta	33
3.4. Näennäinen suunnanmuutos?	34
4. Lähikuvassa kuntoutusjärjestelmä ja sen kehitys	37
4.1. Suomalaisen kuntoutusjärjestelmän toimijat	40
4.2. Kuntoutusetuudet	43
5. Aineiston analyysi	45
5.1. Aineiston kuvaus	46
5.1.1. Kuntoutusselonteot ja taustamateriaali	46
5.1.2. Lainsäädäntö perusteluineen ja lausuntoineen	50
5.1.3. Helsingin Sanomat ja kuntoutuskeskustelu	56
5.2. Luokittelu	59
6. Hyvinvointivaltion jälkiekspansiivinen aika - ja kuntoutus osana sen sosiaalipolitiikkaa	63
Lähdeluettelo	74

1. Johdanto

Suomi on Gösta Esping-Andersenin tutuksi tulleen määrittelyn mukaan perinteisesti luokiteltu pohjoismaiseksi hyvinvointivaltioksi (Esping-Andersen, 1990). Ominaista tälle mallille on Esping-Andersenin mukaan korkea julkisen vastuun aste, verrattain kireä verotus, universaalit hyvinvointipalvelut, pitkälle edennyt sukupuolten välinen ja käytettävissä olevien tulojen tasarvo sekä laajalle levinnyt hyvinvointi. Hän kutsuu klassikkoteoksessaan tämän kyseisen mallin valinnoita valtioita ”sosialidemokraattisen hyvinvointimallin” yhteiskunniksi. Muut Esping-Andersenin erottamat hyvinvointivaltiomallit olivat liberaali ja konservatiivinen malli (Heikkilä, Kautto, Teperi, 2005, 13). Pohjoismaisesta mallista nämä molemmat poikkeavat ennen muuta julkisen vastuun osalta.

Suomi on aina ollut rajatapaus pohjoismaisesta mallista puhuttaessa, eikä Esping-Andersenkaan sisällyttänyt Suomea alkuperäiseen erittelyynsä, vaan käytti esimerkkeinä ennen muuta Ruotsia, Norjaa ja Tanskaa. Hyvinvointivaltiokehitys alkoi meillä myöhemmin kuin muualla. Anttonen ja Sipilä maalaavat teoksessaan ”Suomalaista sosiaalipolitiikkaa”, kuvan jälkijättöisistä ja vastentahtoisesta hyvinvointivaltiosta (Anttonen, Sipilä, 2000). Suomi laahasi erityisesti ennen sotia kaukana muiden eurooppalaisten yhteiskuntien jäljessä. Mutta kuten äänioikeuden laajentuminen tai myöhemmin urbanisoituminen ja tulevaisuudessa mahdollisesti monikulttuuristuminen, muutokset tulevat Suomessa myöhään, mutta kun ne tulevat, ne tulevat nopeasti ja voimakkaina. Näin kävi myös hyvinvointivaltioprojektille, joka käynnistyi toden teolla vasta 1960-luvulla. Etuuskien tason ja palveluiden kattavuuden osalta Suomi alkoi muistuttaa muita pohjoismaita niinkin myöhään kuin 1980-luvulla (emt, 2000, 77).

Hyvinvointivaltion ”kultakautta”, mikäli sitä sellaiseksi voidaan kutsua, ei kestänyt Suomessa kauan. 90-luvun alun laman on katsottu merkinneen käännekohtaa suomalaisessa hyvinvointivaltioprojektissa. Syntyi monien tutkijoiden valottama suunnanmuutos, muutos kohti yksilökeskeisempää ja markkinaorientoituneempaa hyvinvointivaltiota. Etuuksia ja palvelujärjestelmiä ei laajennettu, vaan pikemminkin supistettiin samalla kun yksilöihin kohdistuneita velvoitteita lisättiin. Tavoitteeksi määriteltiin sosiaalisten oikeuksien ja

kansalaisuuden laajentamisen kulutusta tukemisen sijasta korostunut työorientoituneisuus sekä aktiivinen kansalaisuus (Saari, 2001, 98, Filatov, 2003, 166-167).

Vaikka palkkatyöhön perustuva yhteiskunta on samaan aikaan kriisiytynyt ensin massiivisen työttömyyden sekä sittemmin globalisaation aikaansaaman Kiina-ilmiön ja silpputyömarkkinoiden synnyn myötä, korostettiin työtä entistä enemmän paitsi taloudellisen hyvinvoinnin lähteenä, myös moraalisenä toimintana. Tänä samana aikana Suomen julkinen kulutus esimerkiksi sosiaalimenojen osalta on jäänyt EU-15-maiden keskitasolle ja on edelleen varsin kaukana pohjoismaisesta tasosta. Tämä on johtanut tuloerojen kasvuun ja jakolinjojen syntymiseen erityisesti työssäkävien ja työttömien välille.

Merkittävän osan uuden ”työlinjan” mukaisesta politiikasta muodostaa ammatillinen kuntoutus. Kuntoutustoiminnalla on monta sisältöä ja määrettä eikä sen historia ala lamasta. Sen sijaan sen sisältö ja tarkoitus ovat matkan varrella muuttuneet ja nousseet uudella tavalla poliittisen keskustelun keskiöön. Siirtymä on ennen kaikkea ollut korjaavasta toiminnasta kohti ennaltaehkäisevää toimintaa ja sittemmin osaksi suuria kansallisia talkoita korkean työllisyyden ja pitempien työurien puolesta (Järvikoski, Härkäpää, 2004, 12). Tämä myöhempi vaihe, sekä kuntoutustoiminnan saama vahva taloudellinen painotus ovat lamanjälkeisen sosiaalipolitiikan tuotteita. Samaa ajankohtaan osuu laaja-alainen kirjallisuus, jossa hahmotellaan uudenlaista työlinjaan ja aktivointiin nojaavaa yhteiskuntapolitiikkaa.

Kuntoutustoimintaa on ohjattu ja rakennettu useilla instrumenteilla. Erittäin merkittäviä niistä ovat olleet kuntoutuslontot, joita on julkaistu kolme kappaletta (vuosina 1994, 1998 ja 2002). Näiden ohella kuntoutukselle on annettu huomattava painoarvo useissa strategioissa ja ohjelmissa, joissa on etsitty keinoja hyvinvointivaltion rahoituksen turvaamiseksi. Kuntoutuksen ensisijaisuutta suhteessa työttömyyteen tai työkyvyttömyyteen on pyritty lisäämään säännönmukaisesti paitsi kiristämällä etuuksien piiriin pääsyä sekä lisäämällä niihin velvoittavia elementtejä, myös laajentamalla oikeutta kuntoutustoimintaan osallistumiseen sekä tekemään siitä taloudellisesti kannattavaa verrattuna työttömänä olemiseen. Samalla on painotettu aikaisen puuttumisen merkitystä.

Tässä tutkielmassa pyrin hahmottamaan suomalaisen sosiaalipolitiikan suunnanmuutosta nimenomaan kuntoutuslainsäädännön sekä ammatillisesta kuntoutuksesta käydyn yhteiskunnallisen keskustelun kautta sekä arvioimaan tämän aineiston valossa suunnanmuutosta koskevan teoreettisen keskustelun relevanssia.

Oma motivaationi juuri tämänkaltaiseen tutkimukseen on ennen muuta omassa työhistoriassani. Työssäni olen tavannut runsaasti ihmisiä, jotka ovat törmänneet vaikeuksiin työllistymisensä kanssa. Olen myös julkaissut Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK:n julkaisusarjassa ilmestyneen selvityksen liittyen työeläkekuntoutujien kokemuksiin kuntoutusjärjestelmän toiminnasta sekä sen ongelmakohdista. Suuri osa tuon selvityksen havainnoista liittyi korostuneesti ihmisten omiin kokemuksiin ja asenteisiin, jotka paljastuivat lähes yhtä merkittäviksi kuin itse järjestelmä ja sen toiminta arvioitaessa kuntoutuksen toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.

Jälkiekspansivisen hyvinvointivaltion sekä sen sosiaalipolitiikan tarkastelu on relevanttia myös oman yhteiskunnallisen osallistumisen kannalta, sen lisäksi, ettei edes päivänpolitiikkaa kykene kunnolla hahmottamaan, saati sitten ohjaamaan, ilman perehtymistä hieman laajempaan keskusteluun. Tämä perehtyminen avaa myös uusia, ja mielenkiintoisia, ovia yhteiskunnalliseen ajatteluun.

1.1. Tutkielman rakenne

Tutkielma jakaantuu kuuteen lukuun. Alaluvussa 1.2. käyn läpi tutkimuksen taustaa ja motivaatiota tutkia tätä kyseistä aihetta. Tämän lisäksi pyrin määrittelemään tutkimuskohteen ja kysymyksen, esittelemään tutkimusaineiston sekä menetelmän, jota käytän myöhemmin aineiston analysointivaiheessa.

Luvuissa 2 pyrin esittelemään ensin ns. pohjoismaista mallia ja sille tutkimuskirjallisuudessa annettuja määreitä. Tämän luvun tarkoituksena on kuvata sitä yhteiskuntaa, jonka 90-luvun lamasta lähtien on laajan tieteellisen keskustelun mukaan katsottu niin Suomessa kuin muissakin

maissa olleen paitsi taloudellisissa vaikeuksissa, myös ideologisesti motivoituneen hyökkäyksen kohteena. Tämä siitä huolimatta, että samaan aikaan kyseiset yhteiskunnat ovat olleet monella mittarilla niin taloudellisen kuin sosiaalisenkin hyvinvoinnin mallimaita. Pohjoismainen malli ei ole täydellinen työkalu minkään yhteiskunnan kuvaamisessa, mutta sen avulla voidaan tunnistaa tiettyjä oleellisia piirteitä, jotka ovat olleet leimaa-antavia erityisesti Ruotsin, Norjan, Tanskan ja myös Suomen hyvinvointivaltioille ja niiden kehitykselle. Jotta suunnanmuutoksen merkitys ja luonne voidaan ymmärtää, on tärkeää perehtyä mallin erityispiirteisiin.

Luku 3 käsittelee sosiaalipolitiikan suunnanmuutosta ja siitä käytyä keskustelua. Tarkoituksena on esitellä oleellisin osin suomalainen keskustelu aiheen tiimoilta, pienin viittauksin myös Suomen ulkopuolelle. Luvussa 3 käydään läpi suunnanmuutoksen perusteluita, sen konkreettisia ilmenemismuotoja sekä myös kriittisempiä äänenpainoja, jotka ovat oleellisia tutkimuksen analyysiosan kannalta. Sosiaalipolitiikan suunnanmuutos, siirtyminen täysin uudenlaisen sosiaali- ja muun yhteiskuntapolitiikan aikaan ei kaikkien tutkijoiden ja mittarien mukaan ole mitenkään yksiselitteisen selkeä ilmiö. Samalla luodaan lyhyt katsaus siihen, miksi ammatillinen kuntoutus on luonteva tutkimuskohde selvittäessä suunnanmuutoksen konkreettista toteutumista.

Luvussa 4 siirryn lähemmäksi itse tutkimuskohdetta esittelemällä suomalaisen kuntoutusjärjestelmän toimintaa ja toimijoita sekä etuuksia. Luku on luonteeltaan kuvaileva eikä vielä siinä pyritä järjestelmän sosiologiseen analysointiin. Luvun tarkoituksena on antaa yleiskuva kuntoutusjärjestelmän kehitymisestä sekä toiminnasta, jotta varsinaisen analyysiluvun lukeminen tulisi helpommaksi ja mielekkäämmäksi.

Itse analyysi alkaa luvusta 5 ja jatkuu lukuun 6. Tarkoituksena on ensin kuvata aineistoa sekä seuraavassa alaluvussa esittelemäni metodin avulla järjestää aineisto sen sisältöä kuvaaviin luokkiin. Tätä edeltää aineiston avaaminen kuvauksen kautta. Tässä yhteydessä pyrin osoittamaan millaisia tutkimuskysymyksen kannalta oleellisia sisältöjä aineistosta löytyy. Alaluvussa 5.2. esittelen koonnin keskeisistä havainnoista taulukon muodossa sekä avaen lyhyesti keskeisiä havaintoja.

Johtopäätösluvussa 6 käydään ensin läpi suomalaisen yhteiskunnan tilannetta suunnanmuutoksen kokeneen sosiaalipolitiikan aikana. Johtopäätösluvussa myös vertaillaan edellisissä luvuissa kuvattuja aineistokokonaisuuksia suunnanmuutosteoriaan. Vertailulla pyrin arvioimaan suunnanmuutoskeskustelun tieteellistä relevanssia, kun sitä verrataan konkreettisesti todellisuudessa tapahtuneisiin muutoksiin. Lopuksi esittelen keskeiset havainnot tiivistetyssä muodossa sekä arvioin kuntoutuksen asemaa jälkiekspansiivisen hyvinvointivaltion sosiaalipolitiikkana ja esitän arvioita suunnanmuutoksen todellisuudesta oman tutkimukseni valossa.

1.2 Tutkimuskohteen määrittely, aineisto ja tutkimusmenetelmä

Tutkimusaineisto koostuu valtioneuvoston vuosien 1998 ja 2002 kuntoutusselonteista, kahdesta merkittävimmästä viimeaikaisesta järjestelmään oleellisia muutoksia tehneistä lainsäädäntöteksteistä perusteluineen, asiantuntijalausunnoista vuoden 2004 kuntoutusta koskeneeseen lakiuudistuspakettiin sekä ammatillista kuntoutusta koskevasta ajankohtaiskeskustelusta Helsingin Sanomissa vuosina 1998-2007. Katson tämänkaltaisen aineiston antavan kattavan kuvan kuntoutusjärjestelmän viimeaikaisesta kehityksestä sekä kuntoutuksen sijoittumisesta laajempaan yhteiskunnalliseen kontekstiin.

Arvioin tutkimusaineistoa sisällönanalyysin keinoin. Pyrin tunnistamaan oleellisia kokonaisuuksia kuntoutusjärjestelmän kehittämistä ja laajentamista koskevasta keskustelusta sekä vertailemaan näitä suunnanmuutosta koskeviin näkemyksiin. Mielenkiintoni kohteena ovat kuntoutusjärjestelmän toimintaa ja laajenemista legitimoivat ja perustelevat argumentit sekä kuntoutukselle annettavat merkitykset. Vertailen havaintoja suunnanmuutoksesta käydyn tieteellisen keskustelun esittämiin oletuksiin hyvinvointivaltion uudesta suunnasta ja uudeltaisesta toiminnasta. Tuossa tilanteessa kysymykseksi nousee ennen kaikkea se, saako kyseinen teoreettinen kirjallisuus ja työ tukea kuntoutuslainsäädännön ja siitä käydyn keskustelun kehittymisen pohjalta. Onko kuntoutusjärjestelmän kehittäminen ja kehittyminen johdonmukainen osa uudenlaista sosiaalipoliittista ajattelua ja toimintaa, vai ei?

Sisällönanalyysi on perusanalyysimenetelmä, jota voidaan käyttää monenkaltaisissa laadullisen tutkimuksen aineistojen analyysissä. Suuri osa kaikista eri nimillä kulkevista laadullisista analyysimenetelmistä pohjautuu lopulta sisällönanalyysiin (Tuomi ja Sarajärvi, 2002, 93). Tarkoituksena on tiivistää aineiston laaja informaatio selkeään ja tiiviiseen muotoon olennaisten kysymysten osalta ilman, että aineiston sisältämä tieto katoaa. Aineiston analyysi kulkee jatkuvasti rinnalla, kun tutkimusta tehdään ja aineistoa kootaan. Niin myös tässä tutkielmassa.

Sisällönanalyysia voidaan pitää paitsi metodina, myös väljänä teoreettisena viitekehyksenä. Analyysin tapa on teorialähtöinen. Teorialähtöisessä analyysissä ilmiöstä jo tiedetty sanelee, miten aineiston hankinta järjestetään ja miten tutkittava ilmiö määritellään. Tässä yhteydessä tämä tarkoittaa teorian, tässä tapauksessa suunnanmuutosta koskevan sosiaalipoliittisen ja sosiologisen analyysin, paikkansapitävyyttä kun sitä tarkastellaan kuntoutusta koskevan case -esimerkin kautta. Tässä mielessä tutkielma pyrkii myös soveltamaan deduktiivista päättelyä kulkiessaan yleisestä eli teoriasta kohti yksittäistä ilmiötä eli tässä tapauksessa kuntoutusta koskevia dokumentteja. Aineisto suhteutetaan esiteltyihin lähtökohtiin, jotka määrittyvät suunnanmuutoksesta kirjoitettujen tutkimusten johtopäätösten perusteella. Samalla kuitenkin pyritään analysoimaan ja tunnistamaan sellaisia aineistosta nousevia kokonaisuuksia, jotka eivät suoranaisesti kuulu suunnanmuutosteorian keskeisiin oletuksiin mitä tulee sosiaalipoliittikan uudelleensuuntautumisen peruseriaatteisiin (Tuomi ja Sarajärvi, 2002, 100-102).

Sisällönanalyysissä analyysi etenee aineiston kuvauksen kautta. Kuvausta pyritään toteuttamaan pelkistämällä ja ryhmittelemällä aineistoa uudelleen. Analyysivälineellä aineisto järjestetään johtopäätöksiä varten. Luokittelu sinänsä ei ole lopputulos, vaan sen perusteella luodut käsitykset tai vertailut, joista myös tässä tutkielmassa on kyse. Sisällönanalyysi on tekstien analyysia, tosin tekstin tai dokumentin määritelmä on ymmärrettävä laajassa merkityksessä. Tutkimuksen aineisto kuvaa tutkittavaa ilmiötä ja analyysin tarkoituksena on luoda sanallinen ja selkeä kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. Teorialähtöisessä analyysissä käsitteet ovat olemassa ”valmiina” ja mielenkiinnon kohteena on tutkimuskohteen ”asettuminen” näihin käsitteisiin. Toisin kuin aineistolähtöisessä analyysissä, teoreettiset käsitteet eivät nouse aineistosta.

Tutkielman analyysiosassa pyritään siis jakamaan aineisto suunnanmuutosteorian pohjalta nouseviin luokkiin ja tämän jälkeen tarkastelemaan kuntoutusta johdonmukaisena tai epäjohdonmukaisena osana uudenlaista sosiaalipolitiikkaa. Tutkielmassa olisi ollut mahdollista myös tarkastella aineistoa diskurssianalyysin keinoin. Valitsin kuitenkin metodiksi sisällönanalyysin. Sisällönanalyysi ja diskurssianalyysi eivät usein tuota yhteismitallista tietoa. Karkeasti jaotellen sisällönanalyysissä tekstistä etsitään merkityksiä ja diskurssianalyysissä analysoidaan, miten näitä merkityksiä tekstissä tuotetaan.

Sisällönanalyysi ei diskurssianalyysin tavoin tarkastele todellisuuden rakentumista, vaan pyrkii enemmänkin kuvaamaan todellisuutta. Sisällönanalyysin avulla voidaan kuitenkin tehdä myös analyysia, jossa on kyse todellisuuden tajuamisesta inhimillisenä ajattelutapana, ei totuuden kysymyksenä sinänsä. Tällöin ajatellaan, ettei ole olemassa mitään sellaista pistettä tai paikkaa, josta ihminen voisi nähdä enemmän kuin voi oman kokemuksensa avulla ymmärtää. (Tuomi ja Sarajärvi 2002, 106.)

2. Mistä puhumme kun puhumme pohjoismaisesta hyvinvointivaltiomallista?

Pohjoismaiden kesken on huomattavia eroja, mutta samalla on olemassa perusteita puhua nimenomaan muista erottuvista yhteiskunnista ja niille ominaisista tavoista järjestää hyvinvointivaltio. Hyvinvointikulutuksen taso ei vastoin yleisiä ennakkoluuloja niinkään kuulu tähän kokonaisuuteen, vaan erityisyys liittyy ennen kaikkea tietynlaiseen hyvinvoinnin eetokseen sekä sen juurruttaneisiin peruspilareihin, joihin kuuluvat ennen muuta universalismi, tasa-arvo ja julkinen vastuu (Julkunen, 2006, 30).

Alkuperäisessä tyypittelyssä sosialidemokraattiseen eli pohjoismaiseen hyvinvointimalliin liitettiin ajatukset laajasta työhön osallistumisesta, valtion vahvasta roolista yhteiskunnan ja leimallisesti talouden ohjailussa sekä eriarvoisuuden vähäisyyttä. Sosiaalimenojen suhteellisen korkea osuus johtuu universalismista, joskin etuudet ovat myös ansiosidonnaisia. Järjestelmä on voimakkaan uudelleenjakava ja vain harvat jäävät sen ulkopuolelle. Hyvinvointivaltion politiikat koskevat käytännöllisesti katsoen kaikkia kansalaisia, asiakkaina ovat elämänsä eri vaiheissa käytännöllisesti katsoen kaikki (Kosonen, 1997, 23)

Pohjoismaihin liitetään paitsi laajan julkisen hyvinvointivastuun, myös vahvan yhteiskunnan idea. Pohjoismaissa valtio on kyennyt moniin muihin maihin verrattuna nauttimaan korkeaa legitimitettä kansalaisten keskuudessa. Tämä näkyy jo siinä, että valtioon liitetään yhteiskunnalle ominaisena pidettyjä myönteisiä ja eettisiä asiakokonaisuuksia ja sävyjä. Eräs näistä on luottamus ja sen mukanaan tuoma korkea hyväksyttävyyys. Valtion väliintuloa ja toimintaa erilaisilla yhteiskuntaelämän sektoreilla pidettiin toivottavana ja sitä jopa kansalaisliikkeiden taholta tavoiteltiin.

Pauli Kettusen mukaan pohjoismaisissa yhteiskunnissa jo 1800-luvulta asti verrattain voimakkaana tekijänä vaikuttanut taloudellinen avoimuus antoi tukea ja voimaa hyvinvointivaltion muodostumiselle. Kansallisuusaatteen myötävaikutuksella oli mahdollista omaksua käsitys kansantaloudesta ja sen pohjalta muodostuvasta yhteisestä edusta, jota valtio ohjasi ja johon osallistuivat taloudellinen järjestelmä sekä sosiaalinen yhteisö, kansalaisyhteiskunta (Julkunen, 2006, 35-36, Kettunen, 2006). Pohjoismaisen hyvinvointivaltion

taustalla voidaan nähdä vaikuttaneen myös itsenäisten talonpoikien ja varhaisen valtiollisen keskittämisen idea. Alun perin köyhät ja harvaan asutut agraaritaloudet oli mahdollista saada tehokkaasti organisoitua vain keskusvallan auktoriteetin ja voimavarojen avulla.

Klassisessa määrittelyssä pohjoismaat erottuvat myös keskitettyjen ja korporatiivisten työmarkkinajärjestelmien maina. Ammattiyhdistysliikkeen asema on korostuneen vahva ja institutionalisoitunut verrattuna moniin muihin maihin. Sosiaalinen kumppanuus on vahvaa myös monissa mannereurooppalaisissa yhteiskunnissa, mutta pohjoismaissa ay-liikkeen institutionalisoituminen osaksi yhteiskunnallista valtarakennetta on edennyt pisimmälle (Kauppinen, 2005, 330-331).

Erityinen poikkeama muista hyvinvointivaltiomalleista on pohjoismaisen mallin painottuminen julkisesti järjestettyihin ja useimmiten myös julkisesti tuotettuihin hyvinvointipalveluihin, jotka rahoitetaan kollektiivisesti. Ne erottuvat ”palveluvaltioina” ”jakovaltioista”. Universalistista järjestelmää kuvataan usein periaatteella ”kaikki maksavat ja kaikki saavat”. Yhteiskunnan toimenpiteiden, avustusten ja palveluiden kohteena on koko kansa. Bo Rothstein (1998) erottaa universaalien mallien selektiivisestä eli tarveharkintaisesta mallista. Kun selektiivinen, tai residuaalinen malli, jota myös angloamerikkalaiseksi hyvinvointivaltiomalliksi kutsutaan, etsii ratkaisua köyhyyteen, pyritään universaaleissa malleissa ennen kaikkea tasa-arvoon. Universalistisessa mallissa maksajat ja saajat, toisin kuin residuaalisessa mallissa, ovat samoja henkilöitä. Tämä ylläpitää yhteiskunnan sosiaalista koheesiota ja luo omaa kannatustaan.

Universaalien sosiaalipolitiikan idea on köyhyyden ja huono-osaisuuden tuottaman stigmatisoitumisen ja siitä seuraavan perinnöllisen syrjäytymisen torjuminen. Ajatuksena on, että vain osallistuminen yhteiseen järjestelmään voi taata myös heille osallisuuden yhteiskunnassa ja vähentää leimautumista. Universalistisessa sosiaalipolitiikassa jokaiseen kansalaiseen suhtaudutaan kuin keneen tahansa ilman, että heitä erikseen jaotellaan apua ansaitseviksi tai ansaitsemattomiksi. Sosiaalipoliittisten järjestelmien käyttäminen ei ole häpeällistä, vaan se on kansalaiselle kuuluva oikeus. Kyseisessä ajattelussa on yhdessä palvelujärjestelmien eriytymisen myötä tapahtunut merkittäviä muutoksia pohjoismaisten mallien vuosituhannen lopun ja uuden alkamisen murrosvaiheessa.

Pohjoismaiset hyvinvointivaltiojärjestelmät ovat kauan perustuneet myös julkisen sektorin laajaan osuuteen BKT:sta ja työllisistä. Hyvinvointipalvelujärjestelmät ovat olleet erittäin työllistäviä. Niiden tuottamat palvelut ovat perustuneet monipuoliselle harkinnalle ja että ne ovat tuottaneet yksilöllisiä palveluita. Tällä seikalla on Pohjoismaissa erityisen tärkeä rooli. Pohjoismaisia hyvinvointivaltioita kuvataan usein kattavien sosiaalipalveluiden valtioiksi, ei pelkästään sosiaaliturvavaltioiksi. Julkisesti tuetut palvelut ovat olleet kaikkien niitä tarvitsevien saatavilla sosioekonomisesta asemasta riippumatta.

Pohjoismaat ylpeilevät usein naisystävällisyydellään. Naisten kouluttautuminen ja työelämään osallistuminen on kyseisissä maissa huomattavasti monia muita länsieurooppalaisia maita yleisempää. Kattavat julkiset palvelut ovat paitsi luoneet lukuisan määrän työpaikkoja, joihin erityisesti naiset ovat hakeutuneet, myös antaneet mahdollisuuden työn ja perhe-elämän yhdistämiseen. Hoivan yhteiskunnallistuminen ja siirtyminen julkisen vallan tehtäväksi on vapauttanut naistyövoimaa myös muille aloille.

Erityisen keskeinen on myös yleinen tasa-arvoajatus. Naisen paikka ei ole automaattisesti hoivaamassa perheenjäseniä kotona ja myös hoiva-alalle on syntynyt vahvoja professioita. Naisena olemisen malli on muuntunut työmarkkinoilla määriteltäväksi. Työn ja perhe-elämän yhteensovittamisen onnistuminen näkyy myös siinä, että pohjoismaissa on kyetty yhdistämään länsieurooppalaisittain korkea syntyvyys korkeaan työllisyysasteeseen, joka puolestaan lisääntyneiden verotulojen kautta on mahdollistanut palveluiden laajentamisen sekä tulonsiirrot. Naisten laaja työmarkkinoille osallistuminen on taannut myös merkittävän

Naiskysymys on keskeinen ja jatkuva ylpeyden aihe, mutta samalla on kuitenkin huomattava pohjoismaisten työmarkkinoiden voimakas sukupuolinen polarisaatio. Myös naisten yleisen työssäkäynnin osalta erityisesti Suomi kuuluu eri kastiin muiden pohjoismaiden kanssa. Suomessa erityisesti pienten lasten äitien työllisyysaste laahaa merkittävästi jopa keskieurooppalaisten, perinteisesti mieselättäjämalliin kuuluneiksi miellettyjen yhteiskuntien perässä (Anttonen, Sointu, 2007).

Suomi muodostaa poikkeuksen pohjoismaisesta ”säännöstä” myös julkisen vastuun laajuuden suhteen. Mikko Kautto (2005, 19-24) arvioi Valtioneuvoston kanslian julkaisussa ”Julkinen hyvinvointivastuu sosiaali- ja terveydenhuollossa (VNK:n julkaisusarja 2/2005) Suomen kuuluvan monella mittarilla mannereurooppalaisten tai jopa niitä useammin Välimeren maiden yhteiskuntien joukkoon mitä tulee hyvinvointiin liittyvään julkiseen kulutukseen. Useilla muilla mittareilla mitattuna Suomi kuuluu eurooppalaiseen keskikastiin.

Edellä mainittu näkyy monella eri ulottuvuudella. Ruotsi ja Tanska muistuttavat toisiaan monessa suhteessa erityisesti sosiaalimenojen korkean BKT-osuuden vuoksi. Tätä ei selitä ainoastaan nopea talouskasvu ja työttömyyden väheneminen, vaan kyseessä on monista muista maista poikennut kehitys hyvinvointivaltion kehittämissuunnassa. Suomessa resursseja on vähennetty suhteellisesti eniten hyvinvoinnin kasvutekijöistä, sillä työttömyyteen ja eläkkeisiin käytetyt euromäärät ovat kasvaneet myös suhteellisesti.

Pohjoismaista mallia koskeneessa keskustelussa keskeiseksi nousee usein kysymys järjestelmien taloudellisesta kestävydestä. Korkean BKT:n maissa on perinteisesti ollut myös huomattavan suuri julkinen kulutus. 1990-luvulla käynnistynyt aktivointi- ja kannustavuuskeskustelu, jota tämäkin tutkielma pyrkii osaltaan käymään ja hahmottamaan sen konkreettisia seuraamuksia lainsäädännössä, korostaa korkean sosiaaliturvan haitallista vaikutusta työllisyydelle. Empiiristen esimerkkien valossa tämä näkemys ei juuri saa tukea, vaan pikemminkin kyse on siitä, miten julkisia varoja käytetään ja tukevatko julkiset interventiot työllisyyttä vai eivät.

Hyvinvointivaltiomalleja koskevassa keskustelussa on usein vedottu myös ns. konvergenssiteoriaan. Kyseisen teorian oletuksiin kuuluu eri valtioiden hyvinvointijärjestelmien lähentyminen ulkoisten paineiden vuoksi. Näihin paineisiin luetaan useimmiten erityisesti globalisaatio, läheisempi ja syvempi integraatio sekä ikärakenteen tuomat muutokset, jotka koetaan suhteellisen samankaltaisina miltei kaikissa länsimaisissa yhteiskunnissa. Konvergenssia koskevassa kirjallisuudessa pohjoismainen malli nähdään usein tuomittuna katoamaan. Laaja-alaisesta hyvinvointivaltiosta tulee ”liian kallis”. Empiria ei ole kuitenkaan saanut kyseisestä teoriasta vastaavaa tukea, pikemminkin on ollut havaittavissa julkisen vastuun lisääntymistä monissa sellaisissa maissa, jotka eivät alun perin ole kuuluneet laajan julkisen vastuun

mallimaihin. Viime vuosina pohjoismaat ovat myös nousseet kansainvälisen keskustelun mallimaiksi ja joiden pohjalta mm. myöhemmin esiteltävän kolmannen tien ideologit ovat alkaneet korostaa valtion laatua. Poikkeustapauksen muodostaakin monessa suhteessa juuri Suomi.

Suurin osa EU-15 -maista kuuluu ryhmään, jossa korkea BKT asukasta kohti yhdistyy korkeaan sosiaalimenojen osuuteen bruttokansantuotteesta. Suomi sijoittuu kyseisessä vertailussa keskikastiin, jossa sosiaalimenot ovat hieman keskiarvoa pienemmät ja tulotaso hieman korkeampi. Suomea lähinnä olevat valtiot eivät ole muita pohjoismaita, jotka erottuvat Suomesta paitsi korkeammalla tulotasolla, myös sosiaalimenojen suuremmalla osuudella BKT:sta (Kautto, 2005, 25). Tämän vuoksi ainakaan EU-15 -alueella ei ole tunnistettavissa minkäänlaista yhteistä pohjoismaista mallia, tai sitten Suomea ei tule lukea kyseiseen malliin kuuluvaksi.

3. Hyvinvointivaltion suunnanmuutos

Sosiaalipolitiikan suunnanmuutos ja hyvinvointivaltion siirtyminen ensin jälkiekspansiiviseen ja sittemmin joidenkin tutkijoiden mukaan kätkeytyyn (Julkunen, 2006, 188) vaiheeseen on huomattavan tutkittu ja keskusteltu aihe. Tämä ei ole yllättävää, koska kyse on merkittävästä makrotason ilmiöstä, joka on vaikuttanut jokaisen kansalaisen elämään ja toiminut 90-luvun alun lamasta alkaen erilaisten yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden ja näkemysten pohjana.

Vielä 1980-luvun loppupuolella Suomessa elettiin hyvinvointivaltion ekspansion aikaa. Tuolloin tulonsiirtojärjestelmiä laajennettiin ja julkisen sektorin henkilöstöä lisättiin palvelujärjestelmän laajentuessa. Useimmissa muissa länsieurooppalaisissa maissa hyvinvointivaltion laajeneminen oli kuitenkin jo pysähtynyt. 1990-luvun alussa Suomi syöksyi kuitenkin laajamittaiseen lamaan, jonka seurauksena hyvinvointivaltio ja erityisesti sosiaalipolitiikka joutuivat alkuun kritiikin ja sittemmin leikkausten kohteeksi.

Lama oli poikkeuksellisen merkityksellinen tapahtuma Suomen modernissa historiassa, jonka syy voitiin myöhemmin paikantaa niin epäonnistuneeseen talouspolitiikkaan kuin jossain määrin silkkaan epäonneen ja odottamattomiin maailmanpoliittisiin tapahtumiin (Neuvostoliiton ja reaaliosialistisen järjestelmän romahtaminen ja tämän murroksen vaikutukset suomalaiseen vientiteollisuuteen). Tuolloin kritiikin kohteeksi otettiin kuitenkin ennen kaikkea julkinen sektori (Mustakallio, 2003).

Juho Saari puhuu suomalaisesta hyvinvointimallista eräänlaisena institutionaalisenä toimintatapana. Malli on enemmän kuin osiensa summa. Malli koostuu vastavuoroisesti toisiaan tukevista ja osin koordinoituista politiikkalohkoista sekä niiden välisistä ja sisäisistä sosiaalisista mekanismeista (Saari, 2006a, 13). Tätä taustaa vasten voidaan ymmärtää myös suomalaisen hyvinvointivaltion suunnanmuutos. Kyse ei ole vain yksittäisistä leikkauksista vaan ennen kaikkea yhteiskunnallisten rakenteiden ja käytäntöjen muuttamisesta. Hyvinvointipolitiikan sisällöt muotoutuvat rakenteissa, muuttuneet rakenteet tarkoittavat muuttunutta politiikkaa ja erilaisia lopputuloksia.

Suunnanmuutos ei ole yksin suomalainen ilmiö, vaan hyvinvointivaltiojärjestelmissä on tapahtunut muutoksia kautta läntisten teollisuusmaiden. Suunnanmuutoksen, tai "hyvinvointivaltion uuden politiikan" merkittävimpiä tutkijoita kansainvälisesti on Paul Pierson. Piersonin mukaan kehittyneissä länsimaalaisissa hyvinvointivaltioissa oli siirrytty hyvinvointivaltion kasvusta sen kasvua rajoittavaan politiikkaan. Uusi politiikka näyttäytyy ennen kaikkea kumoamisena, takaisin päin painamisena, peruuttamisena ja karsintana (Julkunen, 2005, 334).

Francis G. Castles katsoo suunnanmuutoskeskustelun lähtökohtana olevan jo 1970-luvulla alkaneessa keskustelussa valtion kohtaamasta kriisistä ja sen kasvun törmäämisestä taloudellisiin rajoihinsa. Valtion kriisi syntyy, kun ihmisten alituisesti kasvavia tarpeita ei kyetä enää julkisen kulutuksen lisäämisen kautta tyydyttämään, tai että tämän kulutuksen lisääminen ei enää entiseen tapaan onnistu. Kuitenkin demokraattinen poliittinen järjestelmä johtaa tilanteeseen, jossa yhä useammat ryhmät haluavat hyötyä hyvinvointivaltion tarjoamista eduista. Castlesin mukaan tämänkaltaisen tilanteen voitiin nähdä johtavan modernin demokraattisen valtion tuhoutumiseen, koska se oli sisäisesti ristiriitainen. Demokraattinen kapitalismi ei voinut toimia, koska demokratia luo enemmän vastattavia tarpeita kuin mihin kapitalistinen tuotantojärjestelmä kykenee vastaamaan. Myöhemmin tämänkaltaisen selityksen on korvannut globalisaatiota ja *"kilpajuoksua kohti pohjaa"* painottava retoriikka (Castles, 2004, 2-3).

Heikki Patomäki (2007) yhdistää sosiaalipolitiikan suunnanmuutokseen laajempaan, maailmanlaajuiseen muutokseen, jossa uusliberalismina tunnettu aatesuuntaus alkoi 1970-luvulta lähtien vallata alaa. Noista ajoista lähtien perinteisen työväenliikkeen äänestäjäpohja alkoi rapautua ja erityisesti Friedrich Hayekin sekä Milton Friedmanin ajatukset mahdollisimman vapaista markkinoista sekä valtiointerventioiden epätoivottavuudesta saada laajempaa kaukupohjaa ensin angloamerikkalaisessa maailmassa Euroopassa erityisesti thatcherismin myötä ja sittemmin koko maailmassa. Suomi liittyi hänen mukaansa tiiviisti mukaan uusliberalistiseen suuntaukseen 80-luvun lopulta lähtien (Patomäki, 2007, 55).

Suomessa hyvinvointivaltion uuden politiikan analysoinnin kannalta keskeisin teos on Raija Julkusen tutkimus *Suunnanmuutos* vuodelta 2001. Julkusen tutkimus luotaa laajan

esimerkkiaineiston valossa suomalaisen hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan suunnanmuutosta. Julkunen tunnistaa suunnanmuutoksen siirtymäksi, jossa pyritään hallitsemaan kansalaisten ongelmien sijasta ennen kaikkea julkisia menoja. Tässä siirtymässä oleellisia ovat muutokset, jossa Suomea on määrätietoisesti ohjattu kohti kilpailullista maailmantaloutta ja eurooppalaista integraatiota.

Oleellista suunnanmuutokselle oli uusi talouspoliittinen ajattelu ja uudenlainen kansainvälinen tilanne. Kansallisen hyvinvointivaltion toiminta-alue muuttui rahamarkkinoiden ja pääomaliikkeiden vapautuessa sekä monetaristisen talouspolitiikan, joka tähtäsi työllisyyden ylläpidon sijasta inflaation hallintaan tultua lakisääteiseksi ensin Kööpenhaminan kriteerien ja sittemmin vakaus- ja kasvusopimuksen avulla, kautta (Julkunen, 2001, 45).

Tätä tuki taloustieteen orientoituminen osin vaihtoehtoisen taloudellisen järjestelmän (Neuvostoliitto) poistumisen myötä nk. uusklassiseen suuntaan. Tällä oli merkittävä osuus siinä, miten uudet talouspoliittiset opit kilpailullisuuden ja yksityisen sektorin toimintaperiaatteiden oivallisuudesta myös yhteiskuntapolitiikassa levisivät kaikkialle läntiseen maailmaan (emt, 2001, 46-47, myös Patomäki, 2007).

Suomalaisen hyvinvointivaltion suunnanmuutos näkyi Julkusen mukaan lama-ajan politiikassa markkinaehtoisuuden läpilyöntinä, tulonjakosuhteiden kääntämisenä pääomatulojen ja voittojen hyväksi, viennin kilpailukyvyn palautuksena, valtion tehtävien uudelleenarviointina ja julkisen sektorin laajenemisen pysäyttämisenä. Nämä olivat kaikki osia koko suomalaista mallia koskeneesta muutoksesta, joka ulottui läpi kaikkien yhteiskuntapolitiikan sektorien (Julkunen, 2001, 63).

Huomionarvoista suomalaisessa suunnanmuutoksessa oli kuitenkin sen keskittyminen kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin. Tämä on luonnollista, koska näillä ryhmillä ei ole turvanaan merkittäviä yhteiskunnallisia etujärjestöjä (emt, 2001, 153). Samalla julkisten palveluiden etuasema alkoi murtua eriytyneen, kahden kerroksen palvelujärjestelmän eduksi.

Suomen sosiaalipolitiikan suunnanmuutos mahdollistui Raija Julkusen mukaan instituutioiden ja politiikan yhteisapelillä ja tämän muutoksen saavan selityksensä kymmenen teesin kautta. Nämä teesit ovat suomalaisen yhteiskunnan kyky rakentaa konsensusta, julkisen sektorin reformoinnin keskittäminen suojaan demokraattiselta vallalta, EU:n talous- ja rahaliiton aiheuttamat rajoitteet, virkamieseliitin keskeinen asema, kulttuurisen syvärakenteen hyvä yhteensopivuus uusliberaalien uudistusten ja retoriikan kanssa, välttämättömyyden retoriikan hyväksyminen, palkansaajien neuvotteluaseman heikentyminen, vastarintakanavien puuttuminen sekä suomalainen mentaliteetti. Suunnanmuutos oikeutettiin sellaisessa diskursiivisessa todellisuudessa, jolla kyettiin vetoamaan erittäin syvälle kansalliseen itseymmärrykseen (Julkunen, 2001, 287-290).

Suunnanmuutoksen yhteydessä on keskusteltu hyvinvointivaltion siirtymisestä erityiseen *jälkiekspansiiviseen* malliin. Petri Mustakallio määrittelee jälkiekspansiivisen hyvinvointivaltion hyvinvointivaltioksi, jonka odotushorisontti on muuttunut. Valtio ei enää pyri ottamaan entistä suurempaa vastuuta kansalaisistaan ja heidän ongelmistaan, vaan odottaa ja vaatii heiltä omatoimisuutta ja aktiivisuutta.

Tällainen hyvinvointivaltio on selkeästi erilainen kuin hyvinvointivaltion rakentamisen ajan suunnittelukeskeinen ja kansalaisten sosiaalisia oikeuksia vahvistamaan pyrkinyt valtio. Jälkiekspansiivisella hyvinvointivaltiolla viitataan myös Castlesin kuvaamassa hengessä tilanteeseen, jossa yhteiskunnallisen insinööritaidon mahdollisuuksien ja hyvinvointivaltion taloudellisten resurssien on katsottu kohdanneen rajansa (Mustakallio, 2003, 6).

Raija Julkusen keskeisin havainto suunnanmuutoksen osalta on näkemys mentaalisten mallien muutoksesta. Aikaisemmin köyhyyden vähäisyyttä tilanteessa, jossa vaikkapa lapsiperheen vanhemmat olivat palkkatyön ulkopuolella, pidettiin saavutuksena. Uudessa mentaalisisessa mallissa tämä konstruoitiin ongelmaksi. Tämän mallin mukaisen retoriikan mukaan työ ei senaikaisessa yhteiskunnassa kannata (Julkunen, 2001, 145).

Moraalisten puhetaipojen esiinnousu on myös keskeinen osa suunnanmuutosta. Muutoksen, myös laman, aikana katsottiin kansalaisten tarvitsevan ennen muuta kannusteita työhön. Nämä kannusteet kyettiin parhaiten löytämään heikentämällä sellaisia sosiaalietuuksia tai niiden

saatavuutta, jotka kykenivät korvaamaan palkkatyötä. Tämä liittyi keskeisesti hyvinvointivaltion ei-taloudelliseen kritiikkiin, joka syytti valtiota kansalaisten passivoinnista.

Laman oloissa myös tämä retoriikka löysi hedelmällistä maaperää kansalaisten keskuudessa (Julkunen, 2001, 164). Tämä lähestymistapa korostui monissa "sosiaaliturvalta työhön" – ohjelmissa niin Suomessa kuin muuallakin Euroopassa. Hyvinvointivaltion tulonsiirtojärjestelmien asiakkaisiin, erityisesti toimeentulotuen saajiin alettiin kohdistaa paitsi lisääntyvää kontrollia, myös julkista mielenkiintoa. Toimeentulotuen väärinkäyttö konstruointiin julkisessa keskustelussa merkittäväksi ongelmaksi sen taloudellisesta merkityksettömyydestä huolimatta. Tätä kautta kyettiin luomaan yleistä julkisten, kaikille tarkoitettujen järjestelmien vastaista mielialaa (emt, 2001, 189-191).

3.1 Miksi suunnanmuutos?

Suunnanmuutoksesta keskusteltaessa on keskeistä huomata, ettei kyse suinkaan aina ole yhteiskuntapoliittista "välttämättömyyksistä", vaikka näin asiat usein halutaan esittää. Tehtävät valinnat ovat aina seurausta valta- ja intressikamppailuista. Erittäin merkittäväksi nousee diskursiivinen valta, valta määrittellä tilanne "kriittiseksi", saada tukea tälle näkemykselle ja kyetä esittämään näkemyksiä kriisin syistä ja siitä selviämiseksi.

Hyvinvointivaltion uudelleensuuntautuminen perustellaan monin eri tavoin. Anneli Anttonen ja Jorma Sipilä tunnistavat suunnanmuutoksen syyksi laman aikaansaaman tilanteen, jossa hyvinvointivaltiokritiikille löytyi oivallinen alusta. Maan syöksyminen hallitsemattomaan velkakierteeseen oli helppo osoittaa hyvinvointivaltion sekä liialliseksi paisuneen julkisen sektorin syyksi. Olosuhteiden muuttuessa ideologiset muutospaineet voimistuivat. Suomen pelastus nähtiin ennen kaikkea hyväosaisissa "osaajissa", joiden intressit alkoivat korostua lamanaikaisessa yhteiskuntapoliittisessa keskustelussa. Tämä johti kansallisen solidaarisuuden heikentymiseen ja vähittäiseen siirtymään pois universalismista eriytyneemmän palvelujärjestelmän piiriin (Anttonen ja Sipilä, 2000, 90-91).

Julkunen korostaa teoksessaan laman merkitystä Suomen suunnanmuutoksen aikaansaavana tekijänä. Lama antoi yhteiskunnalliselle eliitille mandaatin aloittaa merkittävä yhteiskuntapoliittinen uudelleensuuntaaminen. Epäsuosituiksi tiedettyjä päätöksiä olisi ollut vaikea viedä läpi tilanteessa, jossa talous kasvaa eikä merkittäviä ongelmia ole näköpiirissä. Julkunen näkee taluskriisin ehdottomaksi edellytykseksi uudelleensuuntaamiselle ja karsinnalle (Julkunen, 2001, 63). Hän näkee laman osana Suomen sopeuttamista uuteen, kilpailulliseen ja avoimeen talousmalliin. Kansantalouden sopeuttaminen muuttuneisiin olosuhteisiin oli Julkunen tulkinnan mukaan tietoinen poliittinen valinta (emt, 2001, 69).

Keskeistä on yhteiskunnallisten eliittien yhteisen hyvän käsityksen muutos. Tämä käsitys poikkesi huomattavasti kansalaisten vastaavista käsityksistä. Tämä oli selkeää jo ennen lamaa, lama vain antoi mahdollisuuden toteuttaa halutut muutokset. Tätä eliittien piirissä muodostunutta konsensusta on kuvannut erittäin mielenkiintoisesti tutkija Anu Kantola (2002). Kantolan mukaan Suomeen syntyi laman aikana erittäin yhtenäinen poliittinen eliitti, joka oli sitoutunut suunnanmuutoksen toteuttamiseen.

Kantolan mukaan tuolloin muodostuneella eliitillä oli apunaan heillä äärimmilleen dramatisoitu kriisipuhe, joka perustui tarkoitushakuiseen ja harhaanjohtavaan tilannemäärittelyyn. Kyseenalaisuudestaan huolimatta se läpäisi suomalaispäättäjien kentän lähes laidasta laitaan. Määrittely esitettiin arvovapaana asiantuntijapuheena ja siitä johdettu politiikka puolueettomana ja rationaalina hallinnointina, "managerialismina" (Kantola, 2002). Tämä elitistinen eetos näkyi monissa poliittisissa ratkaisuisissa, joissa järjestelmällisesti kiellettiin entisten lääkkeiden kuten elvyttävän politiikan hyödyllisyys. Myöskään kotitalouksille, niiden kulutukselle tai hyvinvoinnille ei annettu minkäänlaista arvoa.

Erityisesti Kantolan, mutta myös muiden tutkijoiden työn pohjalta erityisen mielenkiintoista on pohtia näennäisen puolueettoman "asiantuntijapuheen" ja asioiden depolitisointia ja depolitisoitumista nimenomaan Suomessa. Monista historiallisista ja kulttuurisista syistä suomalaisessa yhteiskunnassa on usein hyödynnetty välttämättömyyden retoriikkaa kansallisen konsensuksen saavuttamisen nimissä. Omien tarkoituserien esittäminen yhteisenä etuna on

saavuttanut Suomessa ehkä enemmän kaukupohjaa kuin muissa pohjoismaissa. Erityisen hyvin tässä on onnistunut vientiteollisuus.

Yllä olevan kaltaisia tilanteita löytyy Suomen historiasta useita myös ajalta ennen lamaa. Raija Julkunen (2006, 37) tarjoaa esimerkeiksi mm. Korpilammen kokouksen, EU- ja EMU-jäsenyyden sekä erityisesti tässä tarkasteltavan 90-luvun alun muutoksen. Samasta on kyse nykyisessä globalisaatiopuheessa. 2000-luvulle siirryttäessä tämän määritelmän mukaista kansallista etua ja sitä kautta yhteiskuntaa kokonaisuudessaan ”uhkaavat” voimat ovat entistä keskeisemmin taloudellisia, eivät (ulko)poliittisia. Talouselämän intressit valtaavat entistä enemmän tilaa ”yhteisenä etuna”. Muutos on näkyvissä Suomea selkeämmin muissa maissa, sillä täällä tämänkaltaisella näkemyksellä on jo vanhempaa pohjaa eikä vaikkapa Ruotsiin verrattuna millään puolueella ole ollut vastaavaa kykyä asettaa yhteiskunnallisia tavoitteita. Tämän vuoksi erityisesti teollisuuden intressit ovat dominoineet päätöksentekoa muita pohjoismaita enemmän.

Ehkä sosiaalipoliittisen suunnanmuutoksen kannalta merkittävin yhteiskunnallinen toimintaohjelma on myöhemmin tässä esseessä esitelty Anthony Giddensin luonnosteleva ”kolmas tie” (Giddens, 1998). Giddens katsoi yhteiskuntapolitiikan tarvitsevan uutta suuntaa syystä, joita hän kutsui ”keynesiläisen hyvinvointikonsensuksen” tukirakenteiden murtumiseksi. Nämä murtumat olivat hänen mielestään uudet perherakenteet, työmarkkinoiden muutos, elinkeinorakenteen jälkiteollistuminen, valtion heikentyminen sekä kansantalouksien avautuminen (emt, 1998, 16). Nämä muutokset vaativat hänen mukaansa uudenlaista politiikkaa, jossa korostuvat aikaisempaa suuremmat yksilölliset valinnat ja yksilön vapaus ja jossa oikeudet ja velvollisuudet kytketään toisiinsa entistä vahvemmin.

Raija Julkunen pitää kriisitietoisuuden luomista eräänä keskeisimmistä välineistä, jonka avulla suunnanmuutos voidaan toteuttaa. Edellä viitattiin laman luomaan tilaisuuteen suunnata suomalainen yhteiskunta- ja sosiaalipolitiikka uusille urille. Hän osoittaa, miten koko talouskriisin, sekä sen jälkeisenkin ajan suomalaisen hyvinvointivaltion harjoittamaa ”vyön kiristystä” on perusteltu hyvinvointivaltion pelastamisella vaikeina aikoina (Julkunen, 2001, 82). Vastaava keskustelu ja yhteiskunnallisen vaikuttamisen taktiikka on ilmeisen keskeisessä asemassa poliittisessa retoriikassa myös lähestyttäessä 2010-lukua.

Taloudellista ”vastuullisuutta” korostavalla puheella kansalaisten odotuksia valtion toimintaa kohtaan kyetään hillitsemään. Sama koskee luonnollisesti poliitikkoja ja muita yhteiskunnallisia intressiryhmiä. Laman aikana kansalaisten arki loi kriisitunnelmaa. Nykyisin välittömän talouskriisin uhka on poistunut, mutta sama keskustelutapa elää mm. globalisaatioon sopeutumisessa sekä ikärakenteen muutokseen varautumisessa. Toinen laajalti hyväksikäytetty retorinen keino oli keskustelu työstä ja sen arvostuksesta. Tilanteessa, jossa maassa oli laajamittainen työttömyysongelma, alettiin puhua siitä, miten työ on tehtävä kannattavaksi ja nostettava uudelleen kunniaan. Tämä paradoksaalinen tilanne oli omiaan leimaamaan työnsä menettäneitä entisestään.

Mentaalisten mallien muuttumiseen ja diskursiivisen kamppailun keskeisyyteen tarjoaa mielenkiintoisen näkökulman Risto Heiskala. Hän tulkitsee suomalaisen yhteiskunnan 1990-luvun murrosta sosiaalisen innovaation näkökulmasta. Hänen mukaansa viime vuosina levinnyt innovaatiopuhe on esimerkki erittäin hyvin onnistuneesta diskursiivisesta interventtiosta, jossa intressiryhmäkohtaisten etujen päälle pyritään levittämään yleishyödyllisyyden verho. Heiskalan mukaan 1990-luvun murros muutti hegemonista mallia, jolloin toiset intressiryhmät voittivat ja toiset hävisivät. Innovaatiopuheen merkittävyys on hänen mukaansa juuri siinä, että se kykenee kätkemään valtakamppailun, joka piilee muutoksen sisällä (Heiskala, 2006, 206-210).

Heiskalaa ja Julkusta mukaellen voisi suunnanmuutoksen taustalla nähdä kamppailun yhteiskunnallisesta vallasta. Lama tarjosi mahdollisuuden sellaisen kriisitietoisuuden luomisen, jonka avulla oli mahdollista oikeuttaa huomattava valtasapainon muutos hyväosaisten ja työnantajien eduksi sekä markkinoida tätä yhteisenä ja yleisenä hyvänä. Sama keskustelu jatkuu tänäkin päivänä, jossa veroasteen keventämistä, julkisen omaisuuden yksityistämistä sekä markkinaehtoisuuden lisäämistä perustellaan kansalaisten mahdollisuudella saada entistä parempia palveluita ja useampia työpaikkoja. Tätä kautta hyvinvointivaltio voidaan pelastaa.

Huomionarvoista on, että sellainen epätasa-arvo, joka olisi aiemmin todennäköisesti johtanut yhteiskunnalliseen liikehdintään, on nykyisin yleisesti hyväksyttyä eikä sen katsota tarvitsevan erityistä huomiota. Muutos on tapahtunut ennen kaikkea ihmisten mielissä, kielessä,

yhteiskunnallisen keskustelun kokonaisuudessa sekä Julkusen mainitsemissa mentaalisisä malleissa. Suomi ja suomalainen poliittinen järjestelmä on muuttunut.

Laman aikana säästöruuvien käyttö oikeutettiin välttämättömyysretoriikalla, eikä käännettä ole merkittävästi oikaistu varsinkaan tuloerojen kasvun osalta lama-aikaa seuranneella, ennätysmäisiä kasvulukuja ja taloudellisen vaurauden lisääntymistä nähneellä 2000-luvulla. Vauraampina aikoina kyse on ennen muuta ollut suomalaisen ”työn” kilpailukyvyä säilyttämisestä globaaleilla markkinoilla. Liian suurten palkankorotusten tai valtion menojen kasvun, verotuksen kiristymisestä puhumattakaan, on nähty heikentävän kilpailukykyämme ja sitä kautta vähentävän hyvinvointia. Myös hyvinvointivaltion käyttötarkoitus muuttuu ihmisten sosiaalisten oikeuksien laajentamisesta ennen muuta elinkeinoelämän ja yritysten kilpailukykyä tukevaan suuntaan. Hyvinvointivaltion tehtäväksi tulee infrastruktuurin ja väestön varustaminen kansainvälistyvän elinkeinoelämän tarpeita vastaavaksi.

Edellä mainittu kehityskulku on erityisen selkeää Suomessa. Yritysten hyvinvointi ei leviä suoraan ja sellaisenaan kansalliseksi ja kansalaisten hyvinvoinniksi, mutta todelliseksi katastrofiksi on määritelty kansainvälisten yritysten poistuminen maastamme. Tämänkaltaisella keskustelulla on oikeutettu merkittävää varallisuuden uusjakoa ja tiettyjen yhteiskunnallisten ryhmien yhä pitemmälle menevää vetäytymistä yhteisten menojen kattamisesta. Mm. pääomatulojen verotus on pääomapaon pelossa verrattain matalalla tasolla ja muodoltaan tasavero, vaikkakin suurin osa kyseisistä osinkotuloista itse asiassa valuu ulkomaille ja on siten sikäläisten verolakien piirissä.

Vaikka tulonjaossa on tapahtunut dramaattisia muutoksia, on vaatimukset lisääntyvästä vaurauden jaosta myös talouskasvun aikana vähemmälle jääneille kyetty vaientamaan muodostuneeseen uuteen konsensukseen ja totuuteen vedoten. Myös tämä uusi konsensus globaalitaloudessa selviämisen muodosta on pitkälti samankaltaisten kansallisten eliittien määrittelemä kuin Kantolan kuvaaman lama-ajan muutos (Julkunen, 2006, 55-56).

3.2 Suunnanmuutos konkreettisisä todellisuudessa

Suunnanmuutoksen tapahtumisen sekä sen mukaisten yhteiskuntapoliittisten ratkaisujen mahdollistavat ennen kaikkea jo edellä käsitellyt mentaalisten mallien muutokset. Ratkaisut tulevat oikeutetuiksi yhteiskunnallisessa todellisuudessa, joka on näiden mallien muuttumisen myötä muuttunut uudenaikaiseksi.

Huomionarvoista on, että varsinainen sosiaalipoliittinen suunnanmuutos käynnistyi niin Suomessa kuin muuallakin huomattavasti aikaisemmin kuin jo edellä mainitun kolmannen tien uudelleenlanseraamisen aikaan. Kolmannen tien arvomaailmalla ja yhteiskuntapoliittisilla näkemyksillä on kuitenkin ollut merkittävä rooli suunnanmuutoksen ja uudenlaisen hyvinvointiajattelun kiinteytyemisessä ja sen jatkuvuuden turvaamisessa monissa sittemmin sosialidemokraattien johtamissa länsimaissa, myös lama-ajan jälkeisessä Suomessa. Kuten Julkunen toteaa, monissa maissa suunnanmuutos ja siirtymä kohti jälkiekspansiivista hyvinvointivaltiota aloitettiin monissa valtioissa oikeistohallitusten aikana, joiden jälkeen siirtymä vakiinnutettiin vasemmiston valtakaudella (Julkunen, 2001, 281).

Kolmas tie yhteiskuntapoliittisena toimintaohjelmana on kuitenkin paljon muutakin kuin sosialidemokraattisen hyvinvointivaltion markkinoistamista. Anthony Giddens puhuu sosiaalisesta investointivaltiosta (Giddens, 1998, 99-128). Tämä tarkoittaa julkisen sektorin toiminnan suuntaamista jakamisesta tai kuluttamista vaan tuottamista. Ajatus tasa-arvoisuudesta ei merkitse aktiivista uudelleenjakoa vaan mukaan ottamista, yhteiskunnallista inklusiota. Sosiaali- ja talouspolitiikan kytkeminen yhteen liittyy kiinteästi sosiaaliseen investointivaltioon. Merkittävää tässä ajattelussa on tulevaisuuden tuotto-odotus. Sellaisia julkisia investointeja, joille ei voida odottaa tulevaa tuottoa, voidaan tässä ajattelussa nähdä tarpeettomiksi tehdä. Sittemmin Giddens on puhunut, edellisistä painotuksistaan poiketen, tarpeesta tasa-arvoistavampiin ratkaisuihin, siirtymistä kohti ns. takuuvaltiota (Giddens, 2007, 107)

Suomalaisen sosiaalipolitiikan suunnanmuutos ilmeni kansalaisten arkitodellisuudessa monin eri tavoin. Erityisesti Ahon hallituksen (1991-1995) aikana sekä hallituksen politiikka että retoriikka poikkesivat huomattavissa määrin palveluiden rakentamiskaudesta. Useiden etuuksien tasoa alennettiin ja niiden kattavuutta heikennettiin. Tukien saamisen ehdot kiristyivät ja

työttömyysturvaan lisättiin monenlaisia työkuriin ja –moraaliin liittyviä aineksia. Luotiin uusi etuus, työmarkkinatuki, jonka saamiseksi erityisesti nuorille asetettiin huomattavia velvoitteita.

Työmarkkinatuessa näkyy vahvasti aktivointi- ja velvoiteajattelu, sen saaja on etuuden menettämisen uhalla veloitettu osallistumaan työvoimakoulutukseen, harjoitteluun tai muuhun työllistymistä edistävään toimenpiteeseen. Vaikka sosiaaliturvan leikkaukset 90-luvun puolivälin jälkeen vähenivätkin ja julkisen sektorin menot kääntyivät kasvuun tulevien hallitusten aikana, ei merkittäviä muutoksia etenäkään vähimmäisetuuksiin ja "kannustin- ja velvoitelinjan" mukaiseen työllisyys- ja sosiaalipolitiikkaan ole sittemmin nopeankaan taloudellisen kasvun oloissa lähdeTTY tekemään (Anttonen ja Sipilä, 2000, 92-93, Mustakallio, 2003, 49).

Palvelujärjestelmän kannalta erityisen keskeisenä konkreettisenä muutoksena on pidetty kuntien valtionosuusjärjestelmän muuttamista. Vuonna 1994 tapahtuneen muutoksen myötä kunnat ovat saaneet päättää miten valtionavut käytetään. Tämä yhdistyneenä keskushallinnon ohjaus- ja valvontavallan järjestelmälliseen vähentämiseen mm. keskusvirastojen lakkauttamisen myötä on, kunnallisen päätöksentekovallan lisääntymisen lisäksi, johtanut myös kirjavoituneeseen julkis palvelutasoon ja oikeusturvaongelmiin. Samalla valtionosuusmuutos tarkoitti muutosta rahanjakoon, joka aikaisemmin kannusti palvelutason parantamiseen. Uudessa järjestelmässä kuntien kannatti nimenomaan säästää (Julkunen, 2001, 117-118).

Suomalaisen suunnanmuutoksen konkretiasta kertoi myös pyrkimys aikaisemman sosiaalipoliittisen universalismin murentamiseen. Universalismilla on ymmärretty Julkunen mukaan karkeasti katsoen sitä, että kaikki kansalaiset ovat jossain vaiheessa elämäänsä julkisen sektorin asiakkaita ja sen etuuksien piirissä, sekä sitä, että palvelut ja tulonsiirrot ovat tarkoitettut kaikille kansalaisille. Oikeus etuuksiin ja palveluihin syntyy kansalaisuuden perusteella. Universalismin myötä hyvinvointivaltio laajenee ja sen asiakkaiksi tulevat ennen kaikkea keskiluokan edustajat.

Useat arvioitsijat ovat pitäneet universalismin vahvoina puolina kyseisen periaatteen mukaisesti järjestettyjen hyvinvointijärjestelmien nauttimaan korkeaa legitimitettä, sen avulla kyetään paitsi luomaan tasa-arvoa sosiaalipolitiikan koskiessa kaikkia, myös välttämään selektiiviseen eli

tarveharkintaiseen sosiaalipolitiikkaan väistämättä liittyvää tarkkailua ja holhousa. Tarveharkintaisiin etuuksiin ja palveluihin liittyvässä järjestelmässä sosiaalipolitiikka koskee "toisia", joita kohtaan aletaan helposti tuntea epäluuloa joka johtaa näiden ryhmien leimaantumiseen ja ulossulkemiseen (Julkunen, 2001, 27-28).

Merkittäviä universalismia heikentäviä muutoksia tehtiin lama-aikana erityisesti eläkepolitiikassa, jossa toteutettiin kansaneläkkeen pohjaosan eläkevähenteisyys. Tämä tarkoitti käytännössä sitä, että mikäli työeläke ylitti tietyn tason, ei kansaneläkettä enää maksettu. Vaikkei merkittävästi eläkeläisten tulotasoon vaikuttanutkaan, oli uudistus merkittävä erityisesti sosiaalipoliittisen järjestelmän kannalta. Yleistä kansanvakuutusta oli aikaisemmin pidetty merkittävänä kansakuntaa yhdistävänä tekijänä. Nyt sille ei sellaisena enää katsottu olevan tarvetta (Julkunen, 2001, 217-219). Myös sairausvakuutukseen tehdyillä muutoksilla oli merkittävä vastaava vaikutus.

Myös Karl Hinrichs ja Olli Kangas (2003, 586) kiinnittävät huomiota eläkejärjestelmän uudistuksiin Suomessa. Eläkkeiden tasossa ei ole tapahtunut merkittävää muutosta lamankaan aikana, sen sijaan TEL-uudistus ajaa Suomea heidän näkemyksensä mukaan lähemmäs perinteistä keskieuropalaista mallia. Yksityisen sektorin painotus on heidän mukaansa myös lisääntynyt, myös tämä kertoo siirtymästä.

Petri Mustakallio (2003, 35-41) kuvaa edellisen porvarihallituksen aikaista säästö-, leikkaus- ja instituutioiden uudelleenmuotoilupolitiikkaa kolmen ulottuvuuden kautta. Nämä ovat julkisen sektorin saneeraus, jossa pyrittiin jäädyttämään valtion menojen kasvu, julkisen sektorin toimintoja siirrettiin yksityisen sektorin hoidettavaksi ja henkilöstö- ja johtamisjärjestelmiä markkinoistettiin, sosiaalisen korporatismiin ja ansioturvan heikentämisyritys ajamalla hajautetumpaa työmarkkinajärjestelmää ja ay-liikkeen ja työttömyyskassajärjestelmän erottamista toisistaan sekä työttömyyteen kohdistuva sanktiolinja.

Monet tutkijat ovat puhuneet "säästölinjan jäämisestä päälle" (Julkunen, 2005, Anttonen ja Sipilä, 2000, 94), vaikka viime vuosina pieniä parannuksia on tehty myös kaikkein heikoimmassa asemassa olevien sosiaaliturvaetuuksiin (Kautto, Parpo ja Sallila, 2006, 241) ja

hyvinvointivaltion uudesta suuntautumisesta, jossa valtion toiminta siirtyy suorista omista menoista pikemminkin subventioiden ja verotukien jakamiseen (Julkunen, 2006, 187). Lamanaikainen tai laman mahdollistama ajattelutapa jatkui Ahon porvarihallituksen jälkeisenä aikana Paavo Lipposen ns. sateenkaarihallitusten aikana, vaikkakin muuttuneena. Sama linja elää edelleen vahvana. Nyttemmin perustelut ovat kuitenkin osittain vaihtuneet. Nyt keskustellaan lama-aikaa enemmän väestön ikääntymisestä ja sen vaikutuksista julkisen talouden tasapainoon. Esimerkkeinä toimivat useat raportit sekä nk. new public management -ajattelu, josta näkyvimpänä esimerkkinä nousevat esiin mm. valtion keskusvirastojen purkaminen tehokkuuden ja suoraviivaisuuden hengessä sekä uudemmista valtion tuottavuusohjelma.

Tero Oinonen arvioi new public management –ajattelua suomalaisessa julkishallinnossa ja sen kehittämisessä artikkelissaan Debatti-lehdessä 3/2005. NPM tarkoittaa hänen mukaansa julkisten palveluiden markkinoistamista ja yksityisen sektorin johtamismenetelmien soveltamista julkisiin organisaatioihin. NPM:n pohjalla on Oinosen mukaan klassisen taloustieteen rationaalinen ihmiskuva, joka ei hänen mukaansa kuitenkaan täysin sovellu julkisen sektorin toimintaan. Kaikkea ei voida selittää pelkillä taloudellisilla tuloksilla tämän johtaessa tilinpäätöstietojen kaunisteluun sekä sosiaalisen ja eettisen ulottuvuuden heikkenemiseen (Oinonen, 2005, 8-9).

NPM:stä suomalaisessa julkishallinnossa on kirjoittanut erityisesti Leena Eräsaari. Hänen mukaansa julkisen hallinnon ja julkisten palveluiden liberalisoimisesta – lakkauttamisesta, karsimisesta, yksityistämisestä tai yhtiöittämisestä – ei ole tehty näkyviä poliittisia päätöksiä. Vaikuttimet ovat kuitenkin olleet poliittisia ja niitä esittämään haetaan usein kansainvälisiä tahoja. Erityisesti OECD:n suositukset jäsenilleen sisältävät ensinnäkin ajatuksen julkisten menojen vähentämisestä ja julkisen hallinnon tehostamisesta, tulos- ja tavoitejohtamisesta, markkinamekanismien käyttöönotosta, yksityistämisestä ja palveluiden siirtämisestä yksityisten hoidettaviksi. Vain Isossa-Britanniassa ja Uudessa-Seelannissa päätökset uusliberaaliin julkiseen hallintoon siirtymisestä on politisoitu, muualla uudistukset ovat tapahtuneet enemmän tai vähemmän teknokraattisesti Suomen tapaan (Eräsaari, 2006, 93).

Tuottavuusohjelma ja Suomeenkin levinnyt NPM-ajattelu on monien arvioitsijoiden mukaan suoraa jatkoa lama-aikana yliotteen saaneesta tehokkuusajattelusta. Muitakin esimerkkejä

kuitenkin on. Tätä on jatkettu useissa strategioissa ja raporteissa 90-luvulta näihin päiviin. 2000-luvun alusta huomionarvoinen on mm. Aktiivinen sosiaalipolitiikka -työryhmän muistio vuodelta 2000, jossa annetaan huomattavaa painoa omatoimisuuden ja aktiivisuuden vaatimuksille sekä kuntoutukselle nimenomaan julkisten menojen säästämisvaatimuksen näkökulmasta (STM, 2000).

Samaan jatkumoon kuuluu Sosiaali- ja terveysministeriön sosiaalimenojen kehitystä ja sosiaaliturvan rahoituksen turvaamista pitkällä aikavälillä selvittäneen ns. Somera-toimikunnan raportti (STM, 2002). Somera-toimikunnan resepteihin kuului voimakas panostus erityisesti työllisten pysymiseen työmarkkinoilla. Ikääntyneiden virtaa työmarkkinoilta eläkkeelle tulisi kyetä tukkimaan samalla kun nuorten siirtymistä työelämään nopeutetaan (STM, 2002, 55). Toimikunnan raportti nostaa esiin sosiaaliturvan aiheuttamat ongelmat työmarkkinoiden rakenteessa. Sosiaaliturvajärjestelmää oli käytetty paikkaamaan työmarkkinoiden rakenteellisia ongelmia siirtämällä ihmisiä eläkkeelle. Toimikunta myös esitti omavastuun korostamista sosiaaliturvan periaatteena, sekä sen lisääntyvää käyttöönottoa esim. koulutuksessa (emt, 2002, 43, 60).

Eräänä konkreettisenä esimerkkinä Suomessa tapahtuneesta mentaalisen mallin murroksesta Raija Julkunen nostaa esiin hyvinvointivaltion resurssien kohdentamisen mieluummin yksityisen kuin julkisen sektorin toimintaan. Tämä voidaan nähdä puhtaasti ideologisenä toimintana. Hän tarkoittaa tällä yksityisen työn arvottamista julkisen työn yli, toisin sanoen sitä, että suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa priorisoidaan lähes kustannuksista välittämättä yksityisen sektorin työllisyyden edistämistä ohi julkisen.

Hyvänä esimerkkinä toimii matalapalkkatuki-idea. Mikäli tukea käytettäisiin alkuperäisen arvion mukaisesti, tarkoittaisi se 95000 hengen olemista tuen piirissä. Kustannuksiksi arvioitiin n. 120 miljoonaa euroa vuodessa ja työllisyysvaikutuksen katsotaan olevan 1900 henkilötyövuotta. Yhden työpaikan hinnaksi valtiolle tulisi 60 000 euroa. Suorana työllistämistukena tällä voisi Julkusen arvion mukaan työllistää lähes kymmenkertaisen määrän väkeä. Vaihtoehtoisesti 60 000 eurolla vuodessa palkkaisi julkiselle sektorille puolitoista sairaanhoitajaa (Julkunen, 2006, 183)

Yksityisen työn arvottaminen julkista työtä paremmaksi on eräs pieni muutos siinä tapahtumasarjassa, joka on muuttanut suomalaista hyvinvointivaltiota, joka tuskin koskaan henkisesti kypsyikään vastaavaksi kuin muissa pohjoismaissa. Julkunen katsoo Neil Gilbertiä lainaten Suomen valinneen ns. kätketyn hyvinvointivaltion mallin, jossa julkinen sektori vetäytyy omasta tuottamisvastuustaan ja suorista menoista kohti epäsuoria menoja, subventointeja, verotukia ja palveluseteleitä. Tämä selittäisi myös Suomen edelleen lähes pohjoismaista tasoa lähentelevän julkisten menojen BKT-osuuden. Lasku lankeaa myös markkinoistetussa järjestelmässä yhteiskunnalle, usein jopa suurempana kuin omassa tuotannossa. Julkunen katsoo yksityisten hyvinvointipalveluiden suosimisen perustuvankin todellisten empiirisesti todettavien tehokkuushyötyjen sijasta lähinnä markkinaehtoisemman yhteiskunnan ideaaliin sekä uusklassiseen markkinauskoon. Näiden ilmestyminen vahvasti suomalaiseen yhteiskuntapolitiikkaan kertoo suunnanmuutoksesta (Julkunen, 2006, 184-185).

Mentaalisen mallin muuttuminen näkyy tänä päivänä yhä useammin myös käytävässä kansalaiskeskustelussa. Yhteinen huoli kohdistuu vain sellaisiin kysymyksiin, jotka koskettavat suhteellisen hyvinvoivaa työssäkäyvää keskiluokkaa ja sen ongelmia. Köyhimpien ongelmat eivät nouse päivänpolttaviksi kysymyksiksi, toisin kuin vaikka viimeaikaiset keskustelut perintöveron ja sen poistamisen tiimoilta tai polttoaineveron laskeminen. Nämä ovat ongelmia, jotka koskevat vähintään kohtuullisesti toimeentulevaa väestönosaa.

Köyhemmät eivät myöskään itse erityisen aktiivisesti kykene tai halua nostaa asioitaan keskusteluun. Poliitiikka on menettänyt mielenkiintonsa, eivätkä tulonjakokysymykset jaksa nostattaa mielenkiintoa. Voidaan sanoa, että vaikeudet otetaan annettuina eikä niitä edes erityisen aktiivisesti pyritä politiikan kautta ratkaisemaan. Keskustelua ei niinkään käydä siitä, miten kohtuutonta on, etteivät vähimmäisetuudet nosta ihmisiä köyhyydestä, vaan siitä, miten niiden ei sitä tulisikaan tehdä. Vähäosaisten poliittisen aktiivisuuden on voitu nähdä kohdistuvan uudensuuntaisiin asiakokonaisuuksiin. Tästä kertovat yksittäisten vahvasti ja avoimesti ulkomaalaisvastaisten ehdokkaiden menestyminen viimeaikaisissa eduskunta- ja kunnallisvaaleissa erityisesti Helsingissä ja Turussa.

On lopulta mielenkiintoista, miten aikana, jolloin työyhteiskunnat ovat rakenteellisen työttömyyden korkealle tasolle jäämisen sekä uudenlaisen silpputyön ja – työntekijöiden hauraassa ja sisällöllisesti kriisiytyneessä tilassa palkkatyöstä on tullut entistäkin selvemmin ainoa oikea ja hyväksytyt yhteiskuntaan osallistumisen tapa. Työttömyysongelma on ikään kuin "ulkoistettu", painopiste siirtyi suunnanmuutoksessa järjestelmän ominaisuuksien muuttamisesta yksilöiden – työttömien- ominaisuuksien muuttamiseen koulutuksen ja aktiivisen työvoimapolitiikan keinoin. Kun tähän lisätään lama-aikana tapahtunut julkisen sektorin velvollisuus työn tarjoamiseen, näkyy muutos selkeästi. Työttömyys siirtyy julkisesta sosiaalisesta kysymyksestä yksilölliseksi asiaksi (Mustakallio, 2003, 22-23).

Suunnanmuutos suhteessa työllisyyteen ja työttömyyteen ei kuitenkaan pysähdy vain työttömien epäilyyn ja kannusteisiin. Ns. kannustin- ja velvoitelinjan nouseminen keskiöön korostaa ennen kaikkea työllisyyden kasvattamista, ei vain työttömyyden vähentämistä. Nämä ovat kaksi eri asiaa. Käytännössä tämä tarkoitti myös muun "passiiviväestön", kuten kotiäitien, siirtämistä työelämään. Näin tehtiin mm. leikkaamalla kotihoidon tukea ja panostamalla päiväkotijärjestelmään. Työllisyysasteen kohottamisen, ja sitä kautta hyvinvointivaltion säilyttämisen, ei siis työttömyyden vähentämisen, nimissä on suoritettu tiukennuksia aiheuttavia uudistuksia kuten eläkkeelle pääsyn vaikeuttaminen sekä yritykset yliopisto-opiskelijoiden keskimääräisten valmistumisaikojen lyhentämiseksi. Tästä kertoo myös säästölinjan kohdistuminen ennen kaikkea perusturvaan ansiosidonnaisen turvan sijasta. Kyse on ennen muuta työhön kannustamisesta ja työyhteiskunnan vahvistamisesta.

Kansallisella tasolla suunnanmuutoksen betonoit lopulta valtion sitoutuminen sellaisiin ylikansallisiin rakenteisiin jotka heikentävät sen mahdollisuutta harjoittaa muunlaista politiikkaa. Suomen tapauksessa tällaisena politiikkana voidaan Julkusen mukaan pitää ennen kaikkea EU-jäsenyyttä sekä jäsenyyttä yhteisvaluutta-alueessa. OECD:lla ja sen antamilla suosituksilla on keskeinen rooli, kuten myös kansainvälisillä rahoituslaitoksilla. Näiden vaikutusmahdollisuuksia korostaa budjettivallan keskittäminen valtionvarainministeriöön sekä valuuttapolitiikan sijoittaminen poliittisen järjestelmän ulottumattomiin Euroopan keskuspankkiin (Julkunen, 2001, 106, 128-135).

Toisaalta Julkunen, kuten monet muutkin suunnanmuutosta arvioineet tutkijat jättävät systemaattisesti huomiotta tai vähättelevät ylikansallisen politiikan tarjoamia mahdollisuuksia kansalliselle sosiaalipolitiikalle. Ylikansallisten poliittisten järjestelmien luominen, jollainen EU:kin on, tarjoaa ainoan kuviteltavissa olevan vaihtoehdon vastapainoksi kansainvälisille markkinavoimille. On totta, että EU ei nyky muodossaan juurikaan toimi tämänkaltaisten tavoitteiden eteen, mutta se sisältää poliittisen tahdon olemassa ollessa potentiaalia politiikan ja demokraattisen järjestelmän vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen markkinavapauden kustannuksella. Parhaimmillaan kansalliset rajat ylittävillä säännöillä ja normeilla, verotuksen tai työolosuhteiden minimitasoilla voitaisiin vastustaa osaltaan suunnanmuutoksen mahdollistanutta pääoman valtaa.

3.3. Ammatillisen kuntoutuksen relevanssi suunnanmuutoksen kannalta

Suunnanmuutosteoreetikot eivät ole juurikaan puhuneet aiheesta käydyin tieteellisen keskustelun puitteissa ammatillisesta kuntoutuksesta. Tämä on monelta osin yllättävää. Kuntoutus on kenttänä luonnollisesti erittäin monipuolinen ja laaja, eikä työeläkekuntoutusta ja vaikkapa kuntouttavaa työtoimintaa aina osata yhdistää samaan toimenpide- ja lainsäädäntökokonaisuuteen kuuluvaksi. Kuitenkin kyseessä on, ainakin päällisin puolin, erittäin keskeisestä osasta uudenlaisen sosiaalipoliittisen ajattelun käytäntöä. Samalla kuntoutukseen käytetyt julkiset varat ovat lisääntyneet nopeasti, jopa lama-aikana.

Monessa suhteessa kuntoutus voidaan nähdä linjanvetona kohti työttömyysongelman yksilöllistämistä (Kosonen, 1998, 387) ja epäpoliitisoimista (Julkunen, 2000, 223). Vika on työttömissä eikä työmarkkinoissa ja kuntoutustoimenpiteillä heitä kyetään muokkaamaan uudelleen työelämän käyttöön. Kuntoutuksella pyritään nimenomaisesti varustamaan ihmisiä kilpailuun työpaikoista työelämän ehdoilla. Vajaakuntoisille ei olla vaatimassa erivapauksia, vaan heille halutaan tarjota uusia valmiuksia mahdollisesti joko jatkaa entisessä toimessa, tai sitten vaihtaa työpaikkaa.

Kuntoutusta on pyritty tekemään kannustavaksi etuusjärjestelmiä kehittämällä sekä myös velvoittamalla erityisesti työttömiä työnhakijoita hakeutumaan kuntouttavien toimenpiteiden pariin. Myös työeläkelaitosten jatkuvasti lisääntyvä rooli Kansaneläkelaitoksen rinnalla kuntoutuksen rahoittajana kertoo yksityisen sektorin kasvavasta merkityksestä tämänkaltaisen keskeisen sosiaalipoliittisen instrumentin kohdalla.

Kuntoutus on lähellä kolmannen tien yhteiskuntapolitiikan ajatuksia sosiaalisesta investointivaltiosta, jossa korostuu palveluiden työntekoa tukeva luonne. Työeläkelaitosten roolin kasvu sekä moninaiset palveluiden tuottamistavat ovat nekin oleellisilta osin juuri suunnanmuutoksen kuvaamia welfare-mix -tyyppisiä ratkaisuja (Mustakallio, 2003, 49).

3.3. Näennäinen suunnanmuutos?

Kaikki yhteiskuntatieteilijät eivät ole yksimielisiä perustavanlaatuisen muutoksen tapahtumisesta sen paremmin Suomessa kuin läntisissä teollisuusvaltioissa yleisemminkään. Myös suunnanmuutosteoreetikot korostavat hyvinvointivaltiojärjestelmien huomattavaa jatkuvuutta. Hyvinvointivaltiot ovat osoittautuneet vastustuskykyisiksi radikaalia kumoamista ja uudelleenmuotoilua kohtaan. Tämän on katsottu johtuvan ennen kaikkea hyvinvointivaltioiden ns. polkuriippuvuudesta.

Pitkälle institutionalisoidun politiikan muutos on välttämättä vähittäistä. Instituutioiden rakentamisen varhaisessa vaiheessa instituutiot on voitu rakentaa toisistaan riippumattomiksi. Ajan kuluessa ne kuitenkin alkavat ehdollista toistensa toimintaa ja tulevia valintoja. Poliittisten etujärjestöjen väliset valtaresurssit ja institutionaalisen kehittymisen mukanaan tuomat uudet valtakeskukset luovat jatkuvuutta politiikkoihin. Kaikki nämä tekijät yhdessä vaalittavan, joka ei anna millekään puolueelle ehdotonta enemmistöä puoltavat järjestelmien vähittäistä uudistumista radikaalien muutosten sijasta (Julkunen, 2001, 19-20, Saari, 2006b, 91-92).

Francis G. Castles puhuu kriisimyyteistä ja todellisista kriiseistä. Hänen mukaansa hyvinvointivaltioiden tai niiden sosiaalipoliittisten järjestelmien alasajosta kannettu huoli sekä

yhteiskuntatieteellinen kirjallisuus on hiekalle rakennettua. Castles perustaa väitteensä tilastolliseen analyysiin OECD-maista. Vaikkakin sosiaalimenojen kasvu länsimaissa hidastui huomattavasti 90-luvun alun jälkeen, ei merkittävää vähentymistä ole tapahtunut. Sama koskee julkisen sektorin kulutuksen osuutta bruttokansantuotteesta (Castles, 2004, 25-29).

Vaikka BKT-luvut ovatkin huonoja kuvaamaan kehityksen todellista luonnetta verrokkimaissa, eivätkä kerro mitään lainsäädännöllistä muutoksista (esimerkiksi korvausjärjestelmien piiriin pääsyn helppoudesta tai vaikeudesta), voidaan niillä pyrkiä jossain määrin kuvaamaan valtion toimintojen suuntautumista. Castlesin laskelmien mukaan on luontevaa puhua julkisen kulutuksen kasvun hidastumisesta ja joissain maissa jopa pysähtymisestä, mutta minkäänlaista merkittävää julkisen kulutuksen vähentymistä ei ole hänen mukaansa havaittavissa. Tämä havainto kyseenalaistaa usein esitetyn "*kilpajuoksu pohjalle*" – hypoteesin.

Castles kohdistaa kritiikkinsä ennen kaikkea yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen luonteeseen, joka nykyisellään hänen mukaansa suosii teorian rakentamista teorioiden testaamisen kustannuksella. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa hyvinkin pienellä näytöllä tehdään laajamittaisia yleistyksiä koskien kokonaisia yhteiskuntia tai yhteiskunnallisia järjestelmiä. Suunnanmuutos- ja hyvinvointivaltion alasajokeskustelu on hänen mukaansa eräs tämänkaltaisista aihealueista, joissa merkittävän muutoksen osoittaminen jää yksittäistapausten varaa eikä saa mainittavaa tukea laajemmassa empiirisessä tarkastelussa (Castles, 2004, 10-11).

Suomessa Mikko Kautto on katsonut suunnanmuutoksen tarkoittaneen vain painotusten siirtämistä ja toimintojen uudelleensuuntaamista (Kautto, 2004, 17). Vaikka eriarvoisuus on kasvanut, ei Kauton mukaan varsinaisesta regiiminvaihdoksesta voida puhua. Suomalaisen hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan reformissa on monin paikoin ollut kyse pohjoismaisen tradition jatkamisesta. Tästä esimerkkinä käyvät mm. kieltäytyminen työn hinnan alennuksista sekä korkeatasoisen sosiaalipolitiikan tuomien hyötyjen korostaminen julkisessa keskustelussa (Kautto, 2004, 25).

Kautto korostaa eurooppalaisen integraation merkitystä ja erityisesti *aktiivin hyvinvointivaltion* käsitettä. Tämä käsite esiintyy erityisesti sosiaalista Eurooppaa koskevassa keskustelussa. Aktiivi

hyvinvointivaltio on yhdistelmä angloamerikkalaista ja pohjoismaista mallia. Siinä poistetaan kannustinloukkuja ja tuetaan työmarkkinoille siirtymistä, mutta kuitenkin niin, ettei sen piirissä korosteta yhteisöjen moraaliin liittyviä kysymyksiä eikä kokonaisuudessaan luovuta sosiaaliturvan ns. perinteisistä tehtävistä kuten vähimmäisturvan tarjoamisesta. Tämä muistuttaa myös Suomessa toteutettujen uudistusten suuntaa (Kautto, 2004, 27).

Kauton harjoittama pohdinta tarjoaa mielenkiintoisen näköalan suomalaisen hyvinvointivaltion kehittymiseen ja pohdintaan. Sillä saattaa olla myös laajempia vaikutuksia suhteessa EU:n sosiaalipolitiikan kehitykseen ja mielenkiintoon sitä kohtaan. Suunnanmuutosteoreetikot näkevät usein hyvinvointivaltion muutoksen taustalla selkeän poliittisen linjan. On kuitenkin oletettavaa, ettei muutos ole erityisen kontrolloitua. Kuten hyvinvointivaltion kehitys on tapahtunut pitkällä aikavälillä muistuttaen lähinnä tilkkutäkin parsintaa, on sen suunnanmuutoskin väistämättä monimutkainen tapahtumaketju. Eurooppalaisen viitekehyksen tarkastelu tuo uuden näkökulman keskusteluun ja korostaa kansainvälisen yhteistyön merkitsevää ja suuntaa antavaa roolia.

Muutoksen vähittäisyyttä selitetään myös instituutioiden itselleen luomilla asiakaskunnilla. Sosiaalipolitiikka luo ryhmiä, jotka poikkeavat muista yhteiskuntaryhmistä eivätkä nämä ryhmät ole sidoksissa vaikkapa perinteisiin poliittisiin ryhmiin. Tämän vuoksi vasemmiston heikentymisellä ei ole ollut vastaavaa sosiaalipolitiikan purkamiseen johtanutta vaikutusta. Esimerkkeinä tällaisista ryhmistä voidaan käyttää vaikkapa päivähoiton käyttäjiä. Kansalaiset mobilisoituvat herkästi vastustamaan keskeisiksi koettuihin palveluihinsa kohdistuvia leikkauksia (Julkunen, 2005, 339-240).

Suomen mallin institutionaaliset uudistukset jäivät 1990-luvun murroksessa varsin vähäisiksi. Samankaltaisia havaintoja tehtiin jo huomattavasti aiemmin muista maista (mm. Pierson, 1994). Keskitetty työmarkkinajärjestelmä jäi siihen porvarihallituksen toimesta 90-luvun alkuvuosina kohdistetusta hyökkäyksestä huolimatta voimaan. Keinot, joilla Suomea sovitettiin avoimeen maailmantalouteen, jättivät suomalaisen hyvinvointimallin rakenteellisesti suhteellisen ennalleen. Kuitenkin institutionaalisten toimijoiden keskinäisten voimasuhteiden voidaan katsoa muuttuneen. Yhteiskuntapoliittinen aloite on selkeästi siirtynyt hyvinvointivaltion rakennuskauteen verrattaessa työntekijöiltä työnantajille.

4. Lähikuvassa kuntoutus ja sen kehitys

Ammatillinen kuntoutus on tukea työn tai ammatin vaihtoon silloin kun työntekijä ei voi terveydentilansa takia enää jatkaa entisessä työssään. Kuntoutuksen tavoitteena on työntekijän palaaminen työhön ja työelämässä pysyminen. Sen avulla pyritään parantamaan tai ylläpitämään kuntoutujan työkykyä ja ansiomahdollisuuksia. Kuntoutustoimenpiteet tulevat ajankohtaisiksi silloin, kun omat ja työpaikan keinot eivät yksin riitä.

Tilanteessa, jossa sairaus ei ole merkittävä, voidaan pyrkiä parantamaan työntekijän osaamista. Työkykyä uhkaamattoman sairauden ilmaantuessa keinoina ovat hoito, lääkinnällinen kuntoutus ja työkykyä ylläpitävä toiminta, työkyvyn vaarantuessa tai uhan syntyessä työeläke- tai Kelan järjestämä kuntoutus (Piispanen, 2006).

Ammatillista kuntoutusta on usein pidetty osana länsimaissa 1990-luvulla sijaa saaneen workfare –politiikan keskeisenä ilmentymänä. Se on osa laajempaa yhteiskuntapoliittista toimenpidepakettia, jonka perusideana on työkyvyttömyyden uhan alla olevien sekä työttömien aktivoiminen. Aktivointipolitiikassa on kyse paitsi työttömyyden ja työkyvyttömyyden hoidosta ja ennaltaehkäisemisestä, myös työn ja sosiaaliturvan uudeltaisesta suhteesta. Aktivoinnille on ollut vaikea löytää mitään erityisen kestäväää määritelmää ja sen sisältö on saanut erilaisen muodon maittain.

Kuntoutus on päällisin puolin tarkasteltuna monella tapaa eheä osa jälkiekspansiivisen hyvinvointivaltion sekä ”kannustin- ja velvoitelinjan” mukaista sosiaalipolitiikkaa. Sillä pyritään kuntouttamaan tai jopa uudelleen kouluttamaan työpaikkansa tai työkykynsä menettäneitä ihmisiä uudelleen työmarkkinoiden käyttöön. Kuntoutuspalveluita ja -etuuksia kehittämällä on kuntoutumistoimenpiteisiin osallistumisesta pyritty luomaan taloudellisesti ”passiivista” sosiaaliturvaa kannattavampi vaihtoehto myös yksilölle osallistua. Tämän lisäksi kuntoutukseen on myös velvoitettu. Velvoitteet koskevat erityisesti pitkään työttöminä olleita.

Kuntoutuksen tavoitteet, sisällöt ja toimintatavat muuttuvat yhteiskunnan muuttuessa. Kuntoutus ei tänään tarkoita samaa kuin vaikka kymmenen vuotta sitten. Suomalaisen kuntoutustoiminnan

alkuperä voidaan jäljittää aina 1940- ja 50-lukujen sodissa ja tapaturmissa vammautuneiden vammojen ja vaurioiden korjaamiseen. Suunta kuntoutuksessa ja sen koko käsitteessä onkin sotien jälkeisenä aikana ollut siirtymä korjaavista toimenpiteistä kohti ehkäiseviä toimenpiteitä. Tämä on erittäin keskeinen kehityskulku, joka on vaatinut merkittävää ajattelullista muutosta (Järvikoski ja Härkäpää 2001, 12, Suominen, 2006, 4).

Kuntoutuksen perinteinen, vajavuuskeskeinen toimintamalli on antamassa tilaa uudelle, valtaistavalle toimintamallille, jossa korostetaan myös kuntoutujan osallistumista ja ymmärretään kuntoutus kuntoutujan ja hänen ympäristönsä suhteen muutokseksi (STM, 2004, 24, Nikkanen, 2006, 9). Muutos kohti integroitumista osaksi muuta palvelujärjestelmää käynnistyi 1960-luvulta lähtien yhdessä hyvinvointivaltion laajentumista. Tällä hetkellä kuntoutus on moniammatillinen ja monipuolinen toimintakokonaisuus, joka jakaantuu useiden järjestelmien piiriin. Lääkinnällinen kuntoutus tukee ammatillista kuntoutusta ja on usein ehto sen onnistumiselle. Se nähdään ennen kaikkea osana toimintakokonaisuutta, ei erillisenä osana.

Kuntoutustoiminta voidaan ymmärtää paitsi toimenpiteiden kokonaisuutena, myös prosessina ja yhteiskunnallisena toimintajärjestelmänä. Kuntoutuksessa ei pyritä pelkästään kuntoutujan tilanteen muuttamiseen vaan myös määrittelemään uudelleen yksilön ja ympäristön välistä suhdetta. Tämän vuoksi kuntoutus tarjoaa mielenkiintoisen tutkimuskohteen yhteiskuntatieteelle.

Kuntoutus toimenpiteiden kokonaisuutena tarkoittaa suunnitelmallista toimintaa kuntoutujan elämänprojektin toteuttamisen sekä hänen elämänhallintansa ylläpitoa tilanteessa, jossa hänen mahdollisuutensa selvitä ja menestyä avoimilla työmarkkinoilla sekä elämässä yleisesti ovat heikentyneet. Prosessinäkökulma taas painottaa kuntoutuksen palveluketjua, mutta myös kuntoutusta aktiivisena muutosprosessina. Yhteiskunnallisena toimintajärjestelmänä kuntoutus on ennen muuta osa aktiivista työvoima- ja sosiaalipolitiikkaa, jolla pyritään varautumaan julkisten menojen kasvuun (Järvikoski ja Härkäpää, 2004, 18-22).

Yleisemmän aktivointiajattelun, josta kuntoutus on vain yksi esimerkki, taustalla voidaan nähdä ikärakenteen ja elatussuhteen muuttumisen sekä rakenteellisen työttömyyden aikaansaamat huolet hyvinvointivaltion rahoitus pohjan kestävydestä. Se lähtee myös ajatuksesta, jonka

mukaan ihmisen on parempi olla työssä kuin työtön ja elää sosiaaliturvan varassa. Sama koskee työkyvyttömyyden ennalta ehkäisemisen korostumista. Sosiaalisten oikeuksien ja niihin liittyvän sosiaalisen kansalaisuuden laajentamisen rinnalle on noussut työorientoituneen käyttäytymisen kannustaminen (Nikkanen, 2006, 13).

Työelämästä poistumisen myöhentäminen ja työttömien aktivointi sekä toimenpiteenä ammatillinen kuntoutus ovat eheä ja keskeinen osa työhön perustuvan yhteiskunnan rakentamista ja vahvistamista. Tätä korostaa myös näkemys osallistamisesta velvoitteiden kautta. Ammatillisen kuntoutuksen nousu osaksi keskeistä työttömyyden vastaista toimintaa nojaa myös ajatukseen siitä, että hyvä elämänhallinta, työkyky, elämänlaatu ja aktiivisuus lisäävät työttömän tai työkyvyttömyyden uhkaaman työntekijän mahdollisuuksiaan osallistua tai pysyä työmarkkinoilla. Tätä taustaa vasten kuntoutusjärjestelmän kehityksellä on merkitystä sosiaalipoliittikan suunnanmuutosta koskevan keskustelun osalta.

Ammatillisella kuntoutuksella on kaksi perusstrategiaa. Toisella pyritään vaikuttamaan työvoiman tarjontaan eli käytännössä kuntoutujien työmarkkinallisiin valmiuksiin, toisella taas vaikutus kohdistuu työvoiman kysyntäaspektiin. Tämä tarkoittaa pyrkimystä luoda työmarkkinoille sellaisia olosuhteita, jotka lisäävät kysyntää kuntoutujan työpanokselle. Käytännössä nämä toimenpiteet ovat ensimmäisessä tapauksessa koulutusta, valmennusta tai työntekijän fyysisen ja psyykkisen kunnon parantamista, toisessa taas ennen muuta työympäristön suunnittelua ja muotoilua työssä selviytymistä tukevaksi (Härkäpää, Järvikoski, 2004, 195-196).

Suomessa merkittävintä käännettä ammatillisen kuntoutuksen suhteen ovat edustaneet lait kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001, voimaan syyskuussa 2001) sekä vuoden 2004 alusta voimaan tulleet kuntoutusta koskevat lakiuudistukset (186-190/2003). Jälkimmäinen velvoitti Kansaneläkelaitoksen ja työeläkelaitokset järjestämään asianmukaista kuntoutusta henkilölle, jota uhkaa työkyvyttömyys. Kelan kuntoutuksen kohdalla tämä sääntö oli jo voimassa, vuoden 2004 alusta se tuli koskemaan myös työeläkevakuuttajia. Lakimuutoksen yhteydessä luotiin erittäin keskeinen oikeus valittaa kuntoutuspäätöksestä. Valitusoikeus tulee laajenemaan ja koskemaan jatkossa myös paitsi itse päätöstä, myös kuntoutuksen sisältöä.

Kuntoutuksen ensisijaisuutta eläkkeeseen nähden on korostettu myös vuoden 1996 työeläkeuudistuksessa. Keskeinen oli myös aktiivinen sosiaalipolitiikka –ryhmän panos, joka korosti työllisyyskeskeisen sosiaalipolitiikan merkitystä sekä yksilöiden että yhteiskunnan kannalta. Keskeisenä nähtiin kaikkien työikäisten työmarkkinakelpoisuuden vahvistaminen ja etuuksien kannustinvaikutus. Työeläkekuntoutuksen muututtua lakisääteiseksi etuudeksi hylkäysosuudet ovat pienentyneet kasvaneista hakemusmääristä huolimatta. Tämä kertoo siitä, että aiemmin piilossa ollutta kuntoutustarvetta on lakimuutoksen myötä päästy purkamaan ja saattamaan ihmisiä toimenpiteiden piiriin.

Kuntoutuksen kehittymistä on lainsäädännön ohella ohjattu aktiivisesti kuntoutusselonteilla, joita on julkaistu kolme kappaletta vuosina 1994, 1998 ja 2002. Selonteilla on ollut merkittävää vaikutusta kuntoutuslainsäädännön kehittämiseen sekä yleiseen kuntoutusta koskevaan yhteiskunnalliseen ajatteluun ja keskusteluun, jonka vuoksi ne on valikoitu osaksi tutkimusaineistoa. Selonteissa luodaan kuvaa suomalaisen kuntoutusjärjestelmän kokonaisuudesta ja tarkastellaan kuntoutuspalveluissa tapahtuneita muutoksia. Selonteissa ennakoidaan myös tulevaisuuden kehittämislinjauksia. Erityisesti viimeisimmässä vuoden 2002 kuntoutusselonteossa painoa laitetaan kuntoutuksen vaikuttavuuden arvioinnille.

4.1 Suomalaisen kuntoutusjärjestelmän toimijat

Suomalaisessa kuntoutusjärjestelmässä vastuu kuntoutuksen järjestämisestä jakaantuu monille eri tahoille. Tutkimuksessani tarkastelen erityisesti työeläkekuntoutusta sen ollessa mielestäni käytäntönä ja toimintajärjestelmänä keskeisempi keskusteltaessa suunnanmuutoksesta ja sen todellisuudesta lainsäädännön sekä yhteiskunnallisen keskustelun tasolla. Tämä siitä huolimatta, että työeläkekuntoutukseen osallistuu huomattavasti vähäisempi määrä ihmisiä kuin Kansaneläkelaitoksen järjestämään kuntoutukseen.

Suomessa ammatillinen kuntoutus jakaantuu työeläkevakuuttajien rahoittamaan työeläkekuntoutukseen ja Kelan hoitamaan ammatilliseen kuntoutukseen. Sosiaalinen kuntoutus

on puolestaan kuntien sosiaalitoimen vastuulla. Työelämässä olevat ihmiset ovat työeläkelaitosten järjestämän kuntoutuksen piirissä, merkittävää työhistoriaa vailla olevat Kelan järjestämän kuntoutuksen piirissä. Tämä koskee erityisesti nuoria työntekijöitä.

Kelan vastuulla on myös työkykyä ylläpitävä ja parantava valmennus eli Tyktoiminta. Tätä kuntoutusta tarjotaan vajaakuntoisille henkilöille joiden työkyky ja ansiomahdollisuudet ovat oleellisesti heikentyneet. Tämän lisäksi on olemassa ns. Aslak-kuntoutusta, joka on ammatillisesti syvennettyä lääketieteellistä kuntoutusta, joka liittyy läheisesti työpaikkojen työkykyä ja työhyvinvointia ylläpitävään toimintaan.

Jos kuntoutuksen tarve johtuu työtapaturmasta, ammattitaudista tai liikennevahingosta, on ensisijainen vastuu myös kuntoutuskysymyksissä tapaturma- tai liikennevakuutuksella. Kansainvälisessä vertailussa suomalainen järjestelmä on poikkeuksellisen hajautunut. Muissa pohjoismaissa vastuu kuntouttamisesta on keskittynyt jollekin viranomaistaholle selvästi Suomea selvemmin. Vaikka tilanne onkin parantunut, ei kaikissa tilanteissa ei edelleenkään ole selvää, mille taholle kuntoutuksen järjestäminen kuuluu. Tarve yhteydenpidolle eri toimijoiden kesken on ensisijaisen tärkeää.

Taulukko: Kuntoutusasiain neuvottelukunnan työryhmän ohjeet ammatillisen kuntoutuksen ensisijaisesta vastuunjaosta (Vakuutuskuntoutus VKK 2003).

Asiakkaan tilanne	Ensisijainen vastuutaho
Lyhytaikainen työkyvyttömyys (sairaus)	terveydenhuolto, työterveyshuolto
Pitkittävä tilapäinen työkyvyttömyys	terveydenhuolto, työterveyshuolto
Menetetty tai uhattu työ- ja ansiokyky työtapaturman, ammattitaudin tai liikennetapaturman vuoksi	tapaturma- tai liikennevakuutus
Työkyvyttömyyden uhka tai työkyky- ja ansiomahdollisuuksien olennainen heikentyminen KUN ei oikeutta työeläkekuntoutukseen	Kela
Työkyvyttömyyden uhka tai työkyvyttömyys sairauden, vian tai vamman vuoksi KUN yhteys työelämäänsä säilynyt	työeläkelaitos
Nuoret, pitkäaikaissairaavat tai vammaiset henkilöt	Kela

vailla vakiintunutta työhistoriaa	
Vajaakuntoiset työttömät ja työttömyysuhan alaiset	Työhallinto

Ammatillinen kuntoutus voi olla ammatinvalinnanohjausta, kuntoutustutkimusta, työ- ja koulutuskokeiluja, työhönvalmennusta, ammatillista ja muuta koulutusta, työvoimaneuvontaa ja työhönsijoitusta, elinkeinotukea sekä työhön tai opiskeluun liittyviä apuvälineitä ja työolosuhteiden järjestelytukea. Se voi myös olla muuta kuntoutusta tukevaa Kelan vastuulla olevaa lääkinnällistä kuntoutusta.

Työeläkekuntoutuksen kohteena on aina yksilö. Kuntoutustarpeen arviointi ja kuntoutussuunnitelma perustuvat hänen kokonaistilanteeseensa ja toimenpidevalikoima tapauskohtaiseen harkintaan. Suomessa useat eri tahot tarjoavat työntekijän työllistymisedellysten parantamiseen tähtääviä toimenpiteitä. Työkykyä ylläpitävän toiminnan pitäisi olla osa työpaikan työsuojelutoimintaa. Työpaikkojen työkykyä ylläpitävän toiminnan periaatteet määritellään työterveyshuoltolaissa.

Kuntoutuksen alkaessa selvitetään ensin töiden järjestely- ja uudelleensijoitusmahdollisuudet omalla työpaikalla. Jos omalla työpaikalla tai työnantajalla ei löydy tehtäviä, joissa työkyvyttömyyden uhkaa voidaan vähentää, selvitetään kuntoutujan mahdollisuudet saada työtä muualta. Vasta tämän jälkeen harkitaan uudelleen koulutusta.

Työeläkekuntoutus voi kustantaa tutkimuksia, joilla hankitaan lisätietoja kuntoutujan ammatillisista kuntoutusmahdollisuuksista. Käytännössä tämä tarkoittaa lähetettä tutkimuspalveluita tarjoavaan laitokseen tai kuntoutuspoliklinikalle. Tärkeä osa kuntoutusta on kuntoutukseen liittyvä neuvonta, ohjaus ja konsultointi. Kuntoutusasiantuntijat neuvovat ja ohjaavat asian käsittelyn eri vaiheissa kuntoutujaa sopivan kuntoutusohjelman suunnittelussa sekä järjestävät työeläkekuntoutuksen rahoituksen toimenpiteille.

Työpaikalla järjestettävä kuntoutus voi olla työkokeilua tai työhön valmennusta. Tämä voi koskea sekä työssä olevaa että työkyvyttömyysjaksolta takaisin työelämään pyrkivää.

Perimmäisenä tarkoituksena on mahdollisimman sujuva siirtyminen työtehtävästä toiseen sekä ansiotyössä jatkaminen. Työkokeiluista siirrytään usein työhön valmennukseen. Jos työpaikan järjestelyt eivät ole riittäviä henkilön jatkamiseksi entisessä tehtävässään, voi työeläkekuntoutus olla ammatillista koulutusta uuteen ammattiin. Uuden alan tulee olla sairauden tai muun työkyvyttömyyden synn kannalta sopiva.

Työeläkejärjestelmän alkuperäisiin tehtäviin ei ole kuulunut pohjakoulutuksen tukeminen, mutta nykyisellään vastaan tulee yhä useammin tapauksia, jossa koulutustason nostaminen olisi tarpeellista työelämässä jatkamisen takaamiseksi. Näin on erityisesti silloin kun henkilöllä on vanhentunut pohjakoulutus, jonka vuoksi hänen mahdollisuutensa selviytyä ammatillisen koulutuksen piirissä tapahtuvasta kuntoutusjaksosta on heikko (Suominen, 2006, 10).

4.2. Kuntoutusetuudet

Kuntoutuksen aikaisen toimeentuloturvan suuruus ja ehdot vaihtelevat. Turva määräytyy kuntoutusta antavan tahon mukaan. Kuntoutuksen ajan toimeentulo varmistetaan viiden eri etuuden kautta:

Kuntoutusraha: Kuntoutusrahaa maksetaan työelämästä suoraan kuntoutukseen lähtevälle. Suuruudeltaan se on työlakien mukaisen työkyvyttömyyseläkkeen suuruinen korotettuna 33%:lla. Kyseistä etuutta maksetaan aktiivisen kuntoutuksen ajalta. Mikäli kuntoutus suoritetaan työajalla ja palkan piirissä, ko. etuus suunnataan työnantajalle.

Osakuntoutusraha: Puolet kuntoutusrahan määrästä, jota maksetaan, mikäli henkilö osallistuu kuntoutukseen samaan aikaan kuin jatkaa osittain ansiotyössä. Osakuntoutusrahan tarkoitus on ennen kaikkea entistä paremmin toteuttaa työelämän tarpeita ja mahdollistaa jatkuva työelämäkytkentä silloin kun se on mahdollista.

Harkinnanvarainen kuntoutusavustus: Tämä harkinnanvarainen etuus myönnetään kuntoutussuunnitelman laatimisajalle, kuntoutuksen alkamisen odotus- ja väliajalle tai

kuntoutuksen jälkeiselle alalle, mikäli kuntoutujalla ei ole muuta toimeentuloa. Suuruudeltaan se on määräaikainen työkyvyttömyyseläke.

Kuntoutustuki: Kuntoutustuki on määräaikaista työkyvyttömyyseläkettä, jota maksetaan kun sairauspäiväraha-aika ei ole ollut riittävä työkyvyn palautumiseen.

Kuntoutuskorotus: Kuntoutuskorotusta saavat ne kuntoutujat, jotka tulevat kuntoutukseen eläkkeeltä. Kuntoutustuen tai työkyvyttömyyseläkkeen lisäksi myönnettävä korotus, jota maksetaan aktiivisen kuntoutuksen ajalta. Korotus on 33% maksettavan eläkkeen määrästä (Suominen, 2006, 12).

5. Aineiston analyysi

Tutkielman kannalta ennen varsinaista aineisto-analyysia on oleellista tyypitellä ne suunnanmuutoksen tutkimuskirjallisuuden perusteella tunnistetut piirteet, joihin kuntoutuslainsäädännöstä ja sen tausta-aineistosta esiin nousevia havaintoja suhteutetaan. Etsin aineistosta ennen kaikkea järjestelmän luomista ja tietynsuuntaista kehittämistä perustelevia argumentteja sekä kuntoutukselle annettuja merkityksiä. Luokittelun pohjana toimivat suunnanmuutoksesta käydyn tieteellisen keskustelun tunnistamat keskeisimmät oletukset.

Suunnanmuutoksessa perustellusti merkittävintä on luonnollisesti yhteiskunnallisen keskustelun asetelman perustavanlaatuisen muuttuminen sekä yhteiskunnan/julkisen sektorin mahdollisuus- ja odotushorisontin muuttuminen. Tämä on kuitenkin taustalla vaikuttava megatrendi, joka ei suoraan sellaisenaan näy teksteissä, vaan esiin nousevat asiat heijastavat tätä perustavanlaatuisempaa muutosta. Kiinnitän tässä yhteydessä siis vähemmän huomiota mentaalisten mallien muutokseen, ymmärtäen silti niiden vaikuttavan esille nousevien kokonaisuuksien taustalla.

Keskeisiksi vertailussa nousevat ennen muuta laman jälkeisen sosiaalipolitiikan uudelleen esille noussut *työkeskeisyys*, Petri Mustakallion sanoin kannuste- ja velvoitelinja. Tämän linjan hän katsoo nousseen suomalaisen sosiaali- tai jopa laajemmin yhteiskuntapolitiikan uudeksi ”hegemoniseksi projektiksi” (Mustakallio, 2003, 92). Kannustin- ja velvoitelinjan mukainen ”kaikki työhön” -politiikka syrjäytti hänen mukaansa niin Suomessa kuin muuallakin ”punavihreät” työn jakamisen projektit sekä liberalistisemmin suuntautuneet hyvinvointivaltion purkamiseen liittyvät näkemykset. Mustakallion mukaan tämä näkyy myös linjassa, jonka mukaan rakenteita ei pyritä muokkaamaan kohtaamaan paremmin työttömiä tai vajaakuntoisia, vaan nimenomaan heihin suunnataan toimenpiteitä ja pyritään tekemään heistä ”yhteiskuntakelpoisia” (emt, 100). On helppo nähdä kuntoutustoiminnan soveltuvan tähän jatkumoon.

Suunnanmuutokseen katsotaan läheisesti liittyvän *välttämättömyysretoriikan ja kriisipuheen*, jolla legitimoidaan lainsäädännössä ja etuuskien tasossa tapahtuvia muutoksia. Lisäksi oleellista

on huomioida tutkimuskirjallisuudessa keskeisenä piirteenä kulkeva *julkisen vastuun yksityistäminen, kansalaisen oman vastuun ja aktiivisuuden edellyttäminen ja korostuminen sekä markkinapohjaisten sekä yksityiselle sektorille suuntautuvien tai siihen tukeutuvien ratkaisujen suosiminen* julkisen sektorin oman toiminnan kustannuksella.

Näissä kyseisissä kokonaisuuksissa kiteytyvät mielestäni suunnanmuutoksen oleelliset painopisteet ja näitä vastaan peilaan aineistoa. Tämän vertailun pohjalta esitän johtopäätöksiä tutkielman päätösosassa.

5.1. Aineiston kuvaus

5.1.1. Kuntoutusselonteot taustamateriaaleineen

Valtioneuvoston eduskunnalle toimittamat kuntoutusselonteot muodostavat keskeisen osan aineistoistani. Kyseiset selonteot ovat omalta osaltaan toimineet paitsi ajankohtaisen toiminnan tarkastelupisteinä, myös linjaavina puheenvuoroina, ”aktiivisina tekoina” kuntoutuksen kehittämisen osalta. Niissä myös käydään läpi painopisteitä, perusteluita sekä arvioidaan aikaisempien lakimuutosten sekä kuntoutuksen käytäntöjen toimivuutta.

Kuntoutusselontekoja on ilmestynyt kaikkiaan kolme, vuosina 1994, 1998 ja 2002. Ne poikkeavat toisistaan painotuksiltaan, luonnollisesti siten, että jälkimmäisten selontekojen osalta painottuvat myös aikaisempien toimenpide-ehdotusten seuranta ja arviointi. Seuraavassa yhteydessä on tarkoitus käydä läpi kaksi jälkimmäistä selontekoa sekä vuoden 2002 selonteon tausta-aineisto ”Kuntoutuksen kustannuksista ja vaikuttavuudesta” läpi luokittelujen perusteella.

Vuoden 1998 kuntoutusselonteko katsoi kuntoutuksen olevan osa aktiiviseen ja kannustavaa sosiaalipolitiikkaan kuuluvaa toimenpidekokonaisuutta. Tarkoituksena on ylläpitää työkykyä ja parantaa vajaakuntoisten työllistymismahdollisuuksia. Vuoden 1998 selonteossa painotettiin kuntoutustoiminnan jatkuvasti lisääntyntä rahoitusta. Rahoitus lisääntyi myös lama-aikana,

jolloin kuten edellä esitettyä, palveluihin ja etuuksiin kohdistui leikkauksia. Kuntoutustoiminnalle nähtiin siis erityistä merkitystä lamaan aikaisissakin olosuhteissa.

Keskeiseksi huolenaiheeksi selonteko nostaa taloudellisen kriisin lisäksi väestön ikääntymisen ja elatussuhteen heikkenemisen. Vuonna 1998 lama oli jäänyt taakse ja Suomen talous voimakkaalla kasvu-uralla. Tästä huolimatta selonteko korostaa vahvasti taloudellista säästäväisyyttä. Laajempaa sosiaalipolitiikkaa koskevat linjaukset ovat hyvin linjassa suunnanmuutosteoreetikkojen tunnistaman ”välttämättömyysretoriikan” kanssa.

”Taloukasvun ennustetaan jatkuvan lähivuosina. Voimakaskaan taloudellinen kasvu ei kuitenkaan tuo sellaista liikkumavaraa, joka mahdollistaisi merkittäviä menojen lisäyksiä sosiaali- ja terveystaloudessa.”

”Tulevaisuuden sosiaalipolitiikassa korostuvat kustannusten hallinnan tärkeys sekä järjestelmien aktiivisuus ja vastikkeellisuus. Tavoitteena on sosiaaliturva, joka kannustaa työssäkäyntiin sekä tukee väestön työ- ja toimintakyvyn parantamista, omatoimisuutta ja aktiivisuutta.”

Oleellista on havaita voimakas työlinjan mukainen painotus. Tämä koskee myös vajaakuntoisia ja vammaisia henkilöitä. Selonteko nostaa kuntoutusjärjestelmän keskeisimmäksi kysymykseksi keinojen löytämisen vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymiseksi. Erityisen suomalaisiksi ongelmaksi tunnustetaan muita maita yleisempi kokonaan työelämän ulkopuolelle siirtyminen kuntoutusohjelmien jälkeen.

Vuoden 1998 selonteko peräänkuuluttaa kuntoutuksen vaikuttavuuden parempaa tutkimista. Erityisen systemaattista tietoa ei tuolloin, eikä kovin laajalti sittemminkään, ole ollut saatavilla. Kuntoutuksen kannustavuuden suhteen oleellisiksi seikoiksi tunnustetaan subjektiivinen kokemus kuntoutustoimenpiteistä, tilanteen taloudellinen kannustavuus suhteessa muihin vaihtoehtoihin sekä järjestelmätasoiset kannustavuserot palvelukokonaisuuksissa ja etuuksissa. Viimeinen viittaa tuolloin voimassa olleeseen tilanteeseen, jossa työeläkelaitosten järjestämän kuntoutuksen piirissä olevien etuustaso oli Kelan kuntoutuksessa olevien vastaavaa parempi. Tämänkaltaista tilannetta mm. Petri Mustakallio kuvasi työmarkkinoiden ”insiderien” ja ”outsiderien” eroissa

(Mustakallio, 2003, 99). Kelan kuntoutus kuuluu ennen muuta henkilöille, joiden työhistoria on lyhyt, työeläkelaitosten kuntoutus taas palvelee vakiintuneesti työelämässä toimivia.

Vuoden 2002 selonteko jatkoi siitä, mihin vuoden 1998 selonteko jäi. Keskeiseksi sosiaalipoliittiseksi haasteeksi nostetaan väestön ikääntyminen ja siihen liittyvä taloudellinen varautuminen. Sosiaaliturvan kestävä rahoituksen edellytykseksi katsotaan vähintään 70%:n työllisyysaste. Sosiaalisen hyvinvoinnin perustan katsotaan löytyvän työstä. Selonteon sanoin:

”Sosiaalisen hyvinvoinnin perustana on väestön työ- ja toimintakyvyn ylläpito sekä mahdollisimman itsenäinen selviytyminen elämän eri tilanteissa.”

Selonteko sidotaan tiiviisti hallitusohjelmaan sekä sen työssä jatkamiseen ja jaksamiseen liittyviin tavoitteisiin. Työlinjan mukainen painotus korostuu, samaten kuin kustannusten hallinta. Kuntoutuksen tehtäväksi määritellään väestön työ- ja toimintakyvyn lisääminen, joskin myös elämänhallinnan parantaminen nostetaan esille. Vaikean mitattavuutensa vuoksi tämä tavoite jää kuitenkin tekstissä taustalle. Tavoitteena on kuntoutuminen työkykyyn sekä työllistyminen. Oman osallisuuden merkitys korostuu. Samaten olennaista on suhtautuminen kuntoutukseen paitsi yksilöllisenä, myös yhteiskunnallisena investointina. Tavoitteena on korkeampi tuottoaste, toisin sanoen yhteiskunnallinen säästö.

”Kuntoutuksen tavoitteina on työkyvyn ylläpitäminen ja siten kansantalouden huoltosuhteen parantaminen sekä muiden sosiaali- ja terveystalouden tarpeen vähentäminen. Näiden tavoitteiden kansantaloudellinen merkitys on huomattava ja niiden osalta on mahdollista osoittaa selkeitä rahamääräisiä hyötyjä.”

Vuoden 2002 selonteko korostaa jo ensimmäisen selonteon yhteydessä nousseiden, edelleen samojen haasteiden ajankohtaisuutta. Suhteellisesti eniten edelliseen selontekoon verrattuna olivat kasvaneet työeläkelaitosten kuntoutusmenot, jotka lähes kaksinkertaistuivat vuosien 1997 ja 2000 välillä. Työeläkelaitosten kuntoutustoimenpiteiden piirissä ovat ennen kaikkea ne henkilöt, joiden yhteys työelämään on säilynyt. Absoluuttisesti eniten lisääntyi Kelan kuntoutuspalveluiden tarjonta sekä niiden kustannukset. Kuntoutustoiminta on siis laajentunut

kautta linjan. Uutena suurena ryhmän mukaan ovat tulleet mielenterveyspotilaat. Havaittavaa oli, että tämä koskee erityisesti nuorempia työkyvyttömyyseläkkeiden anojia (VNS 5/2002,16)

Kuntoutuksen vaikuttavuusarvioinnin tehokkuus nostetaan esiin myös vuoden 2002 selonteossa. Linjaukseksi nostetaan kuntoutuksen kohdentaminen siten, että käytettävissä olevilla voimavaroilla saavutetaan suurin mahdollinen vaikutus. Tämä sinällään järkevältä kuulostava näkemys luo kuitenkin kysymyksiä sen suhteen, miten vaikutusta voidaan mitata siten, että kaikenlainen vaikuttavuus huomioidaan? Jo edellä mainituista syistä elämänhallinta ja kuntoutuksen mahdolliset subjektiiviseen elämänlaatuun liittyvät vaikutukset ovat vaikeasti mitattavia. Painotus on selkeästi taloudellisessa hyödyssä ja työkykyyn palauttamisessa. Kaikkein vaikeimmin työllistyvien kohdalla todetaan, ettei kaikkien osalta kuntoutuminen työelämään ole realistinen vaihtoehto ja että pitkäaikaistyöttömien kohdalla kuntoutuksen merkittävin anti saattaa olla elämäntilanteen selkiytyminen. Kuntoutuksen jälkeen työttömyys kun usein päättyy joko työllistymiseen, koulutukseen tai eläkeratkaisuun.

Vuoden 2002 selonteko valmistui tilanteessa, jossa työmarkkinaosapuolet olivat sopineet työeläkejärjestelmän kehittämislinjauksista tuleville vuosille. Kyseinen uudistus tarkoitti vanhuuseläkkeen kohdalta siirtymistä joustavasti eläkkeelle 63-68 vuoden iässä. Työssä jatkamiseen liitettiin merkittäviä taloudellisia etuja, varhaiseläkkeelle pääsyä vaikeutettaisiin ja työkyvyttömyyseläkkeiden kohdalla siirryttäisiin työkyvyttömyyden ammatilliseen arviointiin 60 vuodesta eteenpäin. Samalla tehtäisiin kuntoutuksen kohdalla merkittävä lakimuutos, jonka puitteissa toteutettaisiin työkyvyttömyyden uhkaan perustuva oikeus ammatilliseen kuntoutukseen. Tämä liittyy nimenomaisesti usein havaittuun seikkaan, jonka mukaan korjaavat toimenpiteet ovat sitä tehokkaampia, mitä aikaisemmassa vaiheessa niillä puututaan ilmestyviin ongelmiin.

Kuntoutuksen ”kysyntä” jatkaa selonteon mukaan kasvuaan. Tärkeimpinä kohderyhminä mainitaan ikääntyvä työvoima, pitkäaikaistyöttömät, syrjäytymisvaarassa olevat nuoret, vaikeavammaiset sekä vanhukset. Edelleen painotetaan osallisuuden merkitystä. Mahdollisesti juuri osallisuusnäkökulman pitkäaikainen painottaminen on tuonut selontekoon mukaan myös

asiakkaiden elämänhallinnan parantumisen paitsi edellytyksenä onnistuneelle kuntoutukselle, myös lopputuloksena.

Vuoden 2002 selontekoa varten valmistunut tausta-aineistoselvitys ”Kuntoutuksen kustannuksista ja vaikuttavuudesta” esittelee laajalti kuntoutuspalveluihin ja -etuuksiin käytettyjen varojen kohdentumista. Tutkimuskysymysten sekä suunnanmuutoksesta käydyn keskustelun kannalta mielenkiintoisia ovat sen sijaan selvityksestä esiin nousevat perusteet kuntoutustoiminnalle. Selvitys lähtee laajalti Suomen väestön ikärakenteen muutoksesta. Työvoiman määrä vähenee samalla kun erittäin pitkään elävien ihmisten osuus väestöstä lisääntyy (STM, 2/2005, 55).

5.1.2. Lainsäädäntö perusteluineen ja asiantuntijalausuntoineen

Lainsäädännön osalta tässä tutkielmassa huomio kiinnitetään kahteen lainsäädännölliseen uudistukseen, joita voidaan pitää kuntoutustoiminnan kannalta keskeisimpinä. Nämä ovat ammatillisen kuntoutuksen lait kuntouttavasta työtoiminnasta (HE 184/2000, laki 189/2001, voimaan syyskuussa 2001) sekä vuoden 2004 alusta voimaan tulleet kuntoutusta koskevat lakiuudistukset (186-190/2003). Aineistona käytän ennen muuta lakien perustelutekstejä, joista käyvät ilmi laille annetut tavoitteet sekä perusteet kyseisen kaltaisten uudistusten toteuttamiselle. Täydentävänä aineistona käytän myös HE 116/2002 lausuntokierrokseen saapuneita näkemyksiä. Katson tämänkaltaisen aineiston paitsi täydentävän tutkielman aineistoa, myös valottamaan erityisesti Anu Kantolan esille nostamaa ajatusta eliittien konsensuksesta sosiaalipolitiikan suuntaa määriteltäessä. Valiokuntien kuulemisiin kutsutaan pääasiassa institutionalisoituneiden intressitahojen edustajia eivätkä kokoukset ole avoimia.

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (HE 184/2000) tuli voimaan 1.9.2001 alkaen. Lain tarkoituksena oli luoda aktivointisuunnitelmia erityisesti pitkäaikaistyöttömille. Kuntouttava työtoiminta oli uusi avaus, jolla pyrittiin saamaan yhä useampi takaisin työvoiman piiriin. Alle 25-vuotiaat työttömät olisi velvoitettu osallistumaan kyseiseen toimintaan.

”Työmarkkinatuen saajalle, joka kieltäytyy aktivointisuunnitelman laatimisesta asetettaisiin kahden kuukauden korvaukseton määräaika.”

Kuntouttavan työtoiminnan tarkoituksena oli paitsi aktivoida työttömiä, myös luoda yhtenäisempi toimintamalli koko maahan liittyen pitkäaikaistyöttömien palveluiden rahoitukseen. Lainsäädännön tarkoituksena oli myös paikallisesti kirjavien toimintatapojen yhtenäistäminen. Tavoitteena oli ennen kaikkea estää työttömyyden pitkittyminen ja ehkäistä kotiin jäämistä. Kuntouttava työtoiminta olisi toimenpide, jota tarjottaisiin ennen muuta pitkään työttömänä olleelle henkilölle (HE 184/2000, 3).

Lakiuudistuksen perustelut lähtevät liikkeelle ennen muuta työttömyyden polarisoitumisesta. Vaikeasti työllistyvien tilanne pahenee, myös suhteessa muihin työttömiin. 2000-luvun alkuvuosien nopeassa kasvussa työpaikkoja syntyi, mutta myös katosi nopeasti. Työttömyys kasautuu samoille henkilöille, aiheuttaen ns. toistuvaistyöttömyyttä. Mikäli työpaikan menetystä ei nopeassa tahdissa seuraa uusi työllistyminen, on ennuste heikko.

Nuorten työmarkkinoille kiinnittymisen kannalta olennaiseksi katsotaan koulutus. Koulutus on lakiesityksen mukaan ainoa aidosti kestävä ratkaisu, projektit ovat liian usein tuomittuja jäämään puolinaisiksi eikä niillä kyetä ratkaisemaan ongelmia lopullisesti. Aktivointi tarvitseekin erittäin yksilöllistä otetta, samalla kun paikallisesti keksityt hyvät käytännöt tulisi kyetä paitsi vakinaistamaan, myös levittämään laajempaan käyttöön ja tietoisuuteen.

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta on osa tuolloisen Lipposen II ”sateenkaarihallituksen” toimenpidepakettia, jonka ensisijainen tavoite oli työllisyyden nostaminen. Samaan pakettiin kuuluivat mm. ansiotuloverotuksen keventäminen, työvoimakustannusten kasvun hillitseminen mm. alentamalla sivukuluja, sosiaaliturvan ”kannustavuuden” lisääminen sekä syrjäytymisen vähentäminen. Aktiivitoimenpiteisiin osallistuvien etuuksia parannetaan suhteessa toimenpiteisiin osallistumattomiin henkilöihin. Lain tausta löytyy esityksen mukaan myös vuoden 1998 Aktiivinen sosiaalipolitiikka -ryhmän työstä. Yhteys mm. Mustakallion (2003) kuvaamaan produktivistiseen projektiin on selkeä ja laki noudattelee monella tavoin kyseistä linjaa.

”Kuntouttavan työtoiminnan järjestämisen tavoitteena on parantaa henkilön elämänhallinnan mahdollisuuksia ja toimintakykyä, jotta hän voisi työllistyä, hakeutua koulutukseen tai osallistua työhallinnon järjestämään työllistymistä edistävään toimenpiteeseen. Kuntouttavan työtoiminnan sisältöä määriteltäessä on otettava huomioon I momentin edellytykset eli toiminnan on kaikin tavoin tuettava henkilön työmarkkinoille pääsyä.”

Aktivointisuunnitelman tarkoituksena on, mikäli työhallinnon työllisyystoimet eivät kykene työpaikkaa järjestämään, tarjota asiakkaalle kuntouttavaa työtoimintaa. Itse kuntouttava työtoiminta ei ole millään tavalla erityisen selkeä kokonaisuus, vaan usein korostuneen henkilökohtaista ja persoonallista. Ajatuksena on, että toimenpiteet räätälöidään yksittäisen työttömän tarpeisiin soveltuviksi yhteistyössä viranomaisten, mm. sosiaalityöntekijän kanssa. Esimerkkinä toiminnasta ovat mm. nuorille tarjottavat työpajat. Aktivointitoimet ovat toissijaisia suhteessa normaaliin työllistymiseen ja niihin osallistuminen tulee vaikutuksiltaan arvioida.

Huomionarvoista laissa on, ettei siinä juurikaan kiinnitetä huomiota työmarkkinoiden laatuun. Työmarkkinat otetaan annettuna, eikä niiden ”kohtuuttomuuteen” vajaakuntoisten kannalta oteta kantaa. Tätä ei nähdä julkisen vallan tai lainsäätäjän tehtäväksi tai arvioitavaksi. Keskeistä on vajaakuntoisten kuntouttaminen takaisin työelämään sellaisena kuin se on, työmarkkinoiden ehdoilla. Työelämää ei pyritä muuttamaan, vaan tarkoituksena on parantaa työttömän valmiuksia työllistyä omien sääntöjensä mukaan toimiville avoimille työmarkkinoille.

Toinen merkittävästi suomalaisen kuntoutuskenttään, tosin eri tavoin ja erilaiseen ryhmään kohdistuen, vaikuttanut viime vuosien lakiuudistus oli kuntoutuslainsäädännön uudistus, joka esiteltiin eduskunnalle vuonna 2002. Kun laissa kuntouttavasta työtoiminnasta oli kyse nimenomaisesti jo pitkään työttömänä olleiden kuntouttamisesta takaisin työelämään, tässä uudistuksessa kohderyhmänä olivat työtä vailla olevien lisäksi vielä toistaiseksi työssä olevat, mutta työkyvyttömyyden uhkaavat työntekijät.

Vuoden 2004 alusta voimaan tulleessa lakipaketissa tehtiin merkittäviä muutoksia suomalaisen kuntoutusjärjestelmään. Ammatillisesta kuntoutuksesta säädettiin lakisääteinen oikeus, mikäli voitiin todeta työkyvyttömyyden uhka. Tätä ennen työeläkelaitosten tarjoama kuntoutus oli aina

ollut harkinnanvaraista. Samaten aiemmin lähtökohtana pidettiin sitä, että työntekijällä tuli olla todennettu työkyvyn heikentymä. Siirtymä jo todetusta heikentymisestä heikentymisen uhkaan oli erittäin merkittävä.

Lakiperustelut lähtevät liikkeelle hallitusohjelmasta sekä tavoitteesta pidentää suomalaisten työuria. Työelämässä, työkykyä ylläpitävässä toiminnassa, koulutuspolitiikassa sekä eläke- ja työttömyysturvajärjestelmässä on toteutettava muutoksia, jotka kannustavat työnantajia pitämään palveluksessaan ja ottamaan palvelukseensa myös ikääntyviä sekä edistävät ikääntyvien työntekoa ja työmarkkinoilla pysymistä. Tavoitteeksi lakimuutoksille asetetaan työelämään osallistuvien osuuden kasvattaminen sekä keskimääräisen eläkkeellesiirtymisiän nostaminen. Taustalla vaikuttaa ennen muuta taloudellinen kestävyys. Työeläkejärjestelmän tavoitteiden mukaista on estää työkyvyttömyyttä sekä hallita omia kustannuksiaan eläkeikää nostamalla (HE 116/2002, 6).

Ammatillisen kuntoutuksen ensisijaisuus työkyvyttömyyseläkkeeseen nähden ei ollut uusi asia vuonna 2002. Tämä muutos oli tullut voimaan jo huomattavasti aikaisemmin. Lakimuutoksilla kyseisiä painotuksia haluttiin korostaa entisestään. Työeläkelaitosten järjestämän kuntoutuksen säätäminen lakisääteiseksi oikeudeksi korosti aikaista puuttumista sekä siirsi koko kuntoutustoiminnan painopistettä työmarkkinakytkentänsä säilyttäneisiin ihmisiin.

Kuntoutustoiminta suuntautui selkeästi enemmän korjaavasta kuntoutuksesta ja jo syntyneiden ”vahinkojen” parantamisesta ennalta ehkäisevämpään suuntaan. Taustalla voidaan nähdä paitsi vuoteen 2002 mennessä helpottunut työttömyysongelma, myös tietynlaisia viitteitä siitä, että resursseja tulisi kohdistaa entistä enemmän edes hieman helpommin työllistyvien henkilöiden kannustamiseen ja tukemiseen. Toki tällä on vain rajallinen merkitys tilanteessa, jossa kaiken kuntoutustoiminnan resurssit kasvavat. Merkillepantavan selkeästi taloudellinen painotus näkyy oheisessa otteessa (emt, 2002, 11):

”Ammatillista kuntoutusta pidettäisiin tarkoituksenmukaisena, jos sen avulla voitaisiin estää odotettavissa oleva työkyvyttömyys taikka palauttaa tai korjata työkykyä niin, että työntekijä voi palata takaisin työelämään ja jos sillä on eläkemenoja säästävä vaikutus.”

Lakiehdotuksen yhteydessä tunnustetaan myös lakien vaikuttamismahdollisuuksien rajallisuus. Osallisuutta ja toimijoiden yhteistyötä korostetaan, samalla kun painotetaan osaavan henkilöstön merkitystä kuntoutustoimenpiteitä suunniteltaessa ja toteutettaessa.

Lakiuudistuksen odotettiin tuovan merkittävän määrän uusia asiakkaita kuntoutuspalveluiden piiriin (emt, 2002, 13). Silti uudistukselta odotettiin merkittäviä taloudellisia hyötyjä. Paitsi kustannussäästöjä, katsottiin uudistuksella vaikutettavan myös ihmisten elämänlaatuun.

”Kuntoutuksen onnistuminen on niin sosiaalisesti kuin taloudellisestikin myönteistä työssä jatkavalle tai työhön palaavalle kuntoutujalle itselleen. Lisäksi työnteon jatkamisesta on hyötyä ei vain eläkejärjestelmälle, vaan koko yhteiskunnalle. Kuntoutujan jatkaminen työssä tai paluu työelämään vähentää myös muiden sosiaalivakuutusetuuksien tarvetta.”

Vaikkakin esityksen tarkoituksena on luoda oikeus kuntoutukseen vailla erityistä harkintaa, säädellään kuntoutukseen pääsyä tarkasti. Esityksen mukaan kuntoutukseen pääsyn edellytyksiä ovat oletus siitä, että ilman toimia asiakasta uhkaa työkyvyttömyys ja että kuntoutustoimenpiteiden voidaan katsoa lykkäävän tai vähentävän ko. uhkaa. Kuntoutuksen tulee siis olla ”tarkoituksenmukaista” ja sillä tulee olla eläke- tai sairausvakuutusmenoja säästävä vaikutus (emt, 2002, 16). Käytännössä tällä rajataan kuntoutustoimenpiteiden valikoimaa erityisesti iäkkäämpien työntekijöiden kohdalta. Ammatinvaihdon kannalta tärkeää pitempää uudelleen koulutusta kustannettaisiin korostuneesti sellaisille työntekijöille, joiden voidaan odottaa pysyvän työelämässä muutamia vuosia pitempään.

HE 116/2002 käsiteltiin kahdessa valiokunnassa, sosiaali- ja terveys- sekä työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa. Lausuntoja saapui kaikkiaan kahdeltatoista asiantuntijalta, jotka edustivat valtion viranomaisia, työmarkkinajärjestöjä sekä institutionalisoituneita kansalaisjärjestöjä.

Lausunnoissa nostetaan, toki ymmärrettävästi, laajempaa yhteiskunnallista kontekstia enemmän yksittäisiä kysymyksiä. Lähtökohtaisesti kaikki lausunnonantajatahot pitävät esitettyjä ehdotuksia; kannustavuuden parantamista sekä subjektiivisen kuntoutusoikeuden säätämistä

perusteltuina uudistuksina. Muutosta edeltäneen, tuolloin vielä voimassa olleen kuntoutusoikeuden syntymiseen vaikuttaneen jo todetun haitan poistumisen ja korvautumisen työkyvyn menettämisen uhalla katsottiin antavan hyvät mahdollisuudet kuntoutustoiminnan parempaan tuloksellisuuteen. Laajempaa yhteiskunnallista ”linjaa”, jonka muotoiluun mm. työmarkkinajärjestöt ovat laajalti lukeutuneet, vasten tarkasteltuna näin mitä suurimmassa määrin on.

Lausunnonantajista usea katsoi erityisesti ”ruohonjuuritason”, toisin sanoen työpaikkojen ja työterveyshuollon, ensiarvoisen tärkeäksi kuntoutustarpeen havaittajana ja toimenpiteisiin ohjaajana. Sinällään hyvä ja toivottava lakiesitys ei muutu onnistuneiksi käytännöiksi ilman asenteiden muutosta paitsi työnantaja- myös työntekijäpuolella eikä ilman toimivia palveluketjuja, joissa esiin nousevat ongelmat kyetään tunnistamaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Tähän tulee yhdistyä tietoisuus olemassa olevista vaihtoehdoista kuntoutuspalveluiden suhteen.

Yleisenä toteamuksena lausunnoista ilmenee esityksen tarkoituksena olleen hyvän työllisyyskehityksen tukeminen sekä vajaakuntoisten työllistyminen. Lakiuudistuksilla todetaan kautta linjan olevan positiivinen vaikutus kyseisen tavoitteen saavuttamisen kannalta. Samaten useassa otteessa, myös työntekijäpuolen työmarkkinajärjestöistä, nousee esiin näkemys, jonka mukaan kyseiset uudistukset ovat keskeisiä osana toimenpidepakettia, joilla pyritään varmistamaan eläkejärjestelmän taloudellinen kestävyys. Työeläkejärjestelmän yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa valmisteleva työeläkeuudistus antoi vahvan pohjan myös työeläkekuntoutusremontille.

Yksittäiset lausunnonantajat kiinnittivät huomiota myös kuntoutuksen laaja-alaisuuteen. Fyysisen työkyvyn lisäksi tulee ottaa huomioon henkinen ja sosiaalinen työkyky, joka on työssä jatkamisen ja jaksamisen kannalta yhtä lailla oleellista. Tämä painotus on kuitenkin verrattain vähäisesti läsnä.

5.1.3. Helsingin Sanomat ja kuntoutuskeskustelu

Virallisten asiakirjojen lisäksi käytän aineistonani kuntoutuksesta käytyä julkista keskustelua. Olen valinnut täksi täydentäväksi aineistoksi Helsingin Sanomien uutis- ja mielipideosastoilla vuosina 1998-2007 käytyä keskustelua. Aineisto on seulottu Helsingin Sanomien verkkoarkistosta aiheeseen liittyvillä hakusanoilla. Helsingin Sanomat valitsin aineiston lähteeksi siitä syystä, että katson kyseisen lehden toimivan korostuneen voimakkaasti eräänlaisena ”kansallisen tietoisuuden” luojana ja muokkaajana sekä kyseisten juttujen analysoinnin ja tarkastelun avaavan näköaloja siihen, miten kuntoutustoimintaa ja sen laajentamista on perusteltu. Kyseisessä tutkielman osiossa nostan esiin tiettyjä trendejä ja painopisteitä HS:n kuntoutuskirjoittelusta kyseisten vuosien aikana. Kuntoutus mainitaan monessa muussakin yhteydessä ja artikkelissa, joita tässä yhteydessä esitellään, tekstiin asti on nostettu havainnollisimmat esimerkit.

Hallituksen vuoden 1998 kuntoutusselonteon käsittely HS:ssa rajoittui yhteen artikkeliin, joka korosti vaikuttavuuden arvioinnin keskeisyyttä, järjestelmien selkeyttämistarvetta sekä kuntoutuksen kannustavuuden lisäämistä etuusjärjestelmää kehittämällä (HS 2.10.1998). Sen sijaan vuodelta 1999 löytyy mielipideosastolta aiheeseen liittyvää kirjoittelua, jossa pääpaino on työttömien kuntoutumisessa takaisin työkuuntoon sekä kuntoutuja -statuksen laajempaa käyttöönottoa tilanteessa, jossa työtön pyrkii takaisin työhön (HS 10. ja 21.12.1999). Tällä katsottiin olevan myös itsetunnon paranemiseen liittyviä vaikutuksia. Kirjoituksissa painotetaan pitkäaikaistyöttömyyden aikaansaamia sosiaalisia ongelmia sekä työttömyyden kasautumista sekä kolmannen sektorin mahdollisuuksia. Tuolloin käytössä olleet julkisen vallan keinot eivät olleet aina riittäviä taistellessa työttömyyttä ja passivoitumista vastaan.

Vuoden 2000 alussa HS:ssa keskustelutti eräänä sosiaalipoliittisena merkkipaaluna pidetty Aktiivinen sosiaalipolitiikka -työryhmä ja sen muistio. Palkansaajajärjestöt arvostelivat tuolloista muistioluonnosta voimakkaasti. Kyseinen työryhmä mm. kiirehti tuolloista lakia kuntouttavasta työtoiminnasta. Tuolloin ehdotuksia pidettiin pääosin ”köyhien kurinpalautuksena” ja niiden pelättiin ajavan kunnat teettämään omia töitään käytännössä ilmaisella työvoimalla. Huolenaiheena olivat siis paitsi oman aktiivijäsenistön työpaikat, myös työttömien oikeudet. Lain

katsottiin kohtelevan ihmisiä ”uusavuttomina” ja velvoittavuuden soveltuvan erityisen huonosti kuntouttamiseen (HS 8.1.2000).

Rintamalinjat aktivoinnista käydyssä keskustelussa muotoutuivat kuntouttavan työtoiminnan ympärille. Työryhmän luovutettua muistionsa ay-liike ja työnantajat kiistelivät julkisuudessa siitä, ohjaako toiminta kunnan resursseja oikein ja syntykö rinnakkaisia työmarkkinoita (HS 19.2.2000). Sanktioiden vaikutusta motivaatioon epäiltiin niitakin. Omasta itsestä lähtevä muutos katsottiin keskeiseksi.

Vuoden 2000 lopulla keskusteltiin kuntoutuksen yhteydessä myös hakijoiden oikeusturvasta. Kuntoutusjärjestelmä ei toiminut tarkoitustaan vastaavalla tavalla, vaan lukuisa joukko ihmisiä jäi pitkäkestoisiin byrokraattisiin loukkuihin. Ratkaisujen pitkittäminen jättää ihmisiä vaille turvattua toimeentuloa ja vaikeuttaa onnistunutta kuntoutumista (HS 20.11.2000).

Kuntoutuksen merkitys ikääntyvien työntekijöiden työelämässä pitämisessä alkaa nousta esille Helsingin Sanomissa vuoden 2001 aikana. Tätä ennen kuntoutuskeskustelu oli korostuneesti koskenut työttömiä velvoitteiden ja erikoistoimenpiteiden kautta. Samalla mm. silloisen työministeri Tarja Filatovin laaja puheenvuoro 9.6.2001 liittyen pitkäaikaistyöttömien työllistymiseen painottaa välityömarkkinoiden luomisen merkitystä. Samalla hän perustelee myös huomattavaa kritiikkiä herättäneitä ehdotuksia pitkäaikaistyöttömien työllistämistä teettäjälle käytännössä ilmaiseksi. Filatovin mukaan osaamisen vanhentuminen uhkaa työmarkkinoilta sivuun joutuneita (HS 9.6.2001). Elina Voutilan mielipidekirjoituksessa 17.11. 2001 puolestaan korostetaan tyk-toiminnan ja muiden kuntoutuspalveluiden merkitystä jo työssä käyvien, myös toimihenkilöammateissa toimivien, kohdalla.

Muutamaa päivää myöhemmin Eläketurvakeskus julkaisi raportin liittyen ikääntyvien työssä pysymiseen ja jaksamiseen työpaikoillaan, josta kävi ilmi ihmisten voimakas pyrkiminen eläkkeelle. Raportista toimitetussa jutussa korostetaan kuntoutuksen tarpeellisuutta ihmisten työssä pysymisen edellytyksenä. Oleellinen huomio oli huomion kiinnittäminen työntekijän lisäksi työyhteisöön ja työtehtäviin. Ilman myös niiden muuttumista ei henkilökohtaisesta kuntoutuksesta juuri ole hyötyä (HS 21.11.2001).

Vuonna 2003 nousee esiin uhkaava työvoimapula kuntoutuksen perusteluna. Työministeriön asettama työryhmä kiinnitti huomiota paitsi laajaan työttömyyteen, ennen kaikkea ikääntyneiden pysymiseen työmarkkinoilla mm. kuntoutuksen aloittamista varhentamalla, työoloja parantamalla sekä osa-aikaisen työnteon mahdollistamisella tilanteissa, joissa työkyky on jo heikentynyt. Eläkeputket tulisi puolestaan mahdollisuuksien mukaan tukkia (HS 11.2.2003).

Työeläkekuntoutuksesta puhutaan HS:ssä vain vähän. Syynä tähän lienee sosiaalipoliittisen järjestelmän hidas kypsyminen ajatukseen työssäkäyvien kuntoutuksesta. Tosin samaan aikaan ongelmat ja haasteet ovat tiedossa. Lehdistö sen sijaan vaikuttaa kuntoutuksen kohdalla nostavan ne esiin vasta viranomaisten jo tartuttua aiheiden tiimoilta toimeen. Jyri Juusti kirjoittaa 6.10.2003 työeläkekuntoutuksesta työntekijälle tarjottuna etuna sekä vuoden 2004 alusta voimaan tulevasta lakiuudistuksesta. Juusti painottaa uudistuksen sekä työntekijälle että työnantajalle antamia mahdollisuuksia samalla kun toteaa työpaikan omien uudistusten olevan keskeinen osa onnistunutta kuntoutusta (HS 6.10.2003). Itse uudistuksesta uutisoidaan laajemmin vasta vuoden lopussa, jolloin uudistuksen tarkoituksiksi nähdään työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisten vähentäminen.

Työeläkekuntoutusta koskevaa uudistusta koskevaa keskustelua jatkoivat vuoden 2004 puolella eläkeyhtiöiden asiantuntijat. He painottivat kuntoutukseen pääsyn tarjoamia mahdollisuuksia, mutta muistuttivat myös lääketieteellisen tarpeen lisäksi yhteiskunnallista kustannussäästöä, joka on mukana harkintakriteereissä. Uudistuksen yksiselitteiseksi tavoitteeksi he nostavat keskimääräisen eläkkeelle siirtymisiän nostamisen ja sitovat sen osaksi tuolloin toteutettua työeläkeuudistusta ”superkarttumineen” (HS 16.1.2004). Uudistuksen toiminnasta raportoitiin myöhemmin syksyllä, kun uutisoitiin työkyvyttömyyseläkehakemusten määrän kasvun taitumisesta samalla kun kuntoutushakemusten määrä lisääntyi selkeästi (HS 30.9.2004 ja 7.10.2004). Myöhemmin uutisoitiin Eläketurvakeskuksen laskelmista, joiden mukaan kuntouttamisella on saavutettu merkittäviä säästöjä. Kuntoutuksen katsottiin maksavan itsensä takaisin puolessatoista vuodessa (HS 30.9.2005).

20.10.2005 Helsingin Sanomien talousosastolla ilmestyi artikkeli, jossa kuvattiin erään työuransa aikana kuntoutusjärjestelmän puitteissa uudelleen koulutautuneen henkilön uutta uraa ensin saman työnantajan palveluksessa ja sittemmin muualle siirtyneenä. Varhaisen puuttumisen merkitystä korostetaan, samoin kuin työnantajan työntekijöistään osoittamaa huolenpitoa. Kyseiseen huolenpitoon liittyi myös sairauspoissaolojen seuranta (HS 20.10.2005).

Huomionarvoista on, että vuosien varrella linjaavat puheenvuorot kuntoutustoimenpiteiden tarpeellisuudesta puuttuvat lähes täysin. Todetaan työllisyysongelma, joka pikku hiljaa alkaa muuttua ikääntymishaasteeseen vastaamiseksi, mutta kuntoutuksen osa sosiaalipolitiikkaa tai taustoissa jää vähäiseksi. Uutisointi on lähinnä uutisointia järjestelmien uudistuksista ja niistä ongelmista, joita uudistuksilla halutaan ratkaista. Kuntoutuksen moni-ilmeisyys alkaa vuosien varrella näkyä artikkeleissa, sen sijaan sen taustalla vaikuttavaa produktivistista eetosta ei problematisoi ainakaan kuntoutusta koskevissa artikkeleissa ja mielipiteissä kukaan. Oletettavaa toki on, että yleinen ilmapiiri, josta uutiset ovat vain heijastus, luodaan muualla lehdessä.

5.2. Luokittelu

Kokoan oheiseen taulukkoon yhteen aineistosta nousseita sisältöjä, jotka ovat relevantteja suunnanmuutoksesta käydyn tieteellisen keskustelun kannalta. Oheiseen taulukkoon on lyhyesti koottu keskeisiä elementtejä aineiston tutkielman kannalta olennaisista sisällöistä. Havainnot on järjestetty suunnanmuutoskeskustelun keskeisten oletusten mukaisesti. Esittelen ne lyhyesti taulukossa, jota täydennän avaamalla tuloksia. Niistä tehtyjä johtopäätöksiä tarkastellaan tarkemmin johtopäätösluvussa kuusi.

Taulukko: Aineiston erittely suunnanmuutoksen oleellisten sisältöjen kautta

	Työkeskeisyys ja korkea työllisyys lähtökohtana	Välttämättömyys-retoriikka ja kriisipuhe legitimoinnissa	Oman aktiivisuuden korostus	Yksityisen sektorin ensisijaisuus
Kuntoutusselonteot	Keskeinen lähtökohta vajaakuntoisten ja vammaisten työllistyminen, suomalaiset lähtevät eläkkeelle ennen aikojaan.	Taloudellinen säästäväisyys välttämätöntä, ei liikkumavaraa. Kuntoutuksen tavoitteena työkyvyn ylläpito siten, että huoltosuhde pysyy	Keskeistä kuntoutujien oma osallisuus kuntoutusprosessissa.	Vuoden 2002 selonteko ottaa työeläkelaitokset korostuneesti mukaan, syynä

	<p>Julkisen talouden kestävyys vaatii korkeampaa työllisyyttä, suomalaisten ikääntyminen ja valtion taloudellinen tilanne vaativat toimia.</p> <p>Työ ja siihen osallistuminen on sosiaalisen hyvinvoinnin perusta.</p>	<p>kestävänä. Ikärakenteen muutos pakottaa toimenpiteisiin.</p>		<p>tuleva lainmuutos.</p>
Lainsäädäntö	<p>Hallitusohjelman kirjausten perusteella sitoutuminen työllisyyden kasvattamiseen.</p> <p>Onnistunut kuntoutus on sosiaalisesti ja taloudellisesti myönteistä työssä jatkavalle tai työhön palaavalle henkilölle.</p>	<p>Työeläkejärjestelmän kustannuksia hillittävä ikärakenteen muutoksen vuoksi.</p> <p>Työllisyyden parantaminen keskeistä hyvinvointivaltion kestävä rahoittamisen vuoksi.</p>	<p>Työttömien aktivointi, velvoite osallistua aktivointisuunnitelman laatimiseen rangaistuksen uhalla.</p> <p>Aikainen puuttuminen työpaikalla, vastuu kaikilla työpaikan toimijoilla ja työterveyshuollolla.</p> <p>Kuntoutustoiminnan painopisteen siirtyminen 2000-luvulla työttömien ja vaikeasti työllistyvien lisäksi työssäkäyviin.</p> <p>Kannustavuuden lisääminen keskeistä.</p>	<p>Tavoitteena avoimille työmarkkinoille työllistyminen.</p>
Helsingin Sanomat	<p>Työn kautta luodaan osallisuutta yhteiskunnassa. Työttömyys luo sosiaalisia ongelmia.</p> <p>Työvoimapulaa torjuttava tehokkaasti pitämällä huolta työllistymisedellytyksistä. Tätä kautta turvataan hyvinvointivaltion tulevaisuuden kantokyky.</p>	<p>Työvoimapula uhkaa taloudellista kasvua.</p>	<p>Osaamisen ylläpito työttömien kannalta keskeistä.</p>	

Analyysin pohjalta voidaan todeta kuntoutuksesta käydyn keskustelun sekä konkreettisten linjausten ja lainsäädännön vastaavan sisällöltään huomattavissa määrin suunnanmuutoksen keskeisiä oletuksia. Erityisen selkeä on työpainotteisuus sekä sen perusteleminen erityisesti taloudellisella välttämättömyydellä. Kyseinen havainto on monella tapaa yhteneväinen erityisesti

Anu Kantolan (2002) tutkimustulosten kanssa. Se myös tukee Petri Mustakallion (11, 2003) tekemiä oletuksia kannustin- ja velvoitelinjasta, jonka puitteissa työllisyys, työllistyminen ja työllistäminen ovat keskeisimpiä tavoitteita, kun tarkastellaan eri järjestelmien toimivuutta.

Suunnanmuutoksen yhteydessä puhutaan myös työnteosta moraalisenä toimintana. Tämä ulottuvuus on läsnä käytännöllisesti katsoen vain koskien lakia kuntouttavasta työtoiminnasta. Työnteon sosiaalista luonnetta sekä sen merkitystä yksilön yhteiskuntaan kiinnittävänä toimintana korostetaan useassa yhteydessä, mutta erityisen vahvaa painotusta ”yhteiskuntamoraaliin” ei voida havaita.

Yksityisen sektorin painottaminen, vaikkakin sitä kuntoutustoimenpiteiden arkipäivän järjestämisen suhteen huomattavastikin tapahtuu, ei saa erityisen voimakasta sijaa aineistossa. Avoimille työmarkkinoille työllistyminen on tavoite, johon toimenpiteillä halutaan erityisesti tähdätä. Huolta kannetaan työvoimapulasta puhuttaessa ehkä korostuneemminkin julkisesta kuin yksityisestä sektorista.

Eräs selkeästi esiin nouseva asiakokonaisuus, jota voidaan pitää olennaisena sosiaalipoliittisen käänteen kannalta, on mm. kuntoutustoiminnalle asetetut suuret odotukset suhteessa julkisten varojen säästämiseen. Toiminnan tavoitteena on yhteiskunnallinen tuotto paitsi parantuneen työllisyyden muodossa, myös eläkemenojen pienenemisen kautta.

Kuitenkin myös erilaisia ääniä kuului. Ne voidaan paikantaa paitsi Helsingin Sanomien uutisointiin ja muuhun kirjoitteluun aiheesta, myös tiettyihin vivahteisiin varsinkin vuoden 2002 kuntoutusselonteossa. Vaikka taloudellinen painotus on selkeästi läsnä, aletaan kuntoutus ymmärtää uudella tavalla myös sosiaalisena toimintana. Kuntoutujien oma näkökulma on vahvemmin läsnä kuin aikaisemmassa selonteossa.

Kritiikkiä kuntoutusta koskevien lakiesitysten kohdalla herätti merkittävässä määrin vain kuntouttavaan työtoimintaan liittynyt ammattijärjestöjen ilmaisema huoli kahden kerroksen työmarkkinoiden syntyisestä sekä erityisesti kunta- ja järjestöalalle syntyneiden professioiden

murtumisesta. Esitystä arvosteltiin sen ”kurinpalautuksellisesta” luonteesta. Kriittiset näkemykset välittyivät tässä aineistossa ennen muuta Helsingin Sanomien uutisoinnin kautta.

7. Hyvinvointivaltion jälkiekspansiivinen aika - ja kuntoutus osana sen sosiaalipolitiikkaa

Johtopäätöksien teko lienee luontevaa aloittaa yleisemmästä tarkastelusta. Tutkielman taustajatuksena oli suomalaisen hyvinvointivaltion suunnanmuutoksen ja siitä käydyn keskustelun peilaaminen konkreettista lainsäädäntöä ja siitä käytyä keskustelua vasten. Näkyvätkö tehdyt oletukset, kun niitä peilataan käytäntöön eräänlaisen case-esimerkin kautta? Ennen varsinaisia tähän aiheeseen liittyviä johtopäätöksiä voi kuitenkin luoda katsauksen suomalaiseen yhteiskuntaan ja sen muutokseen yleisesti.

Jälkiekspansiivinen hyvinvointivaltio on ennen muuta ideologisesti omaksunut politiikan rajallisuuden ja hylännyt aikaisemmin vallinneen kehitysoptimismmin. Tämä näkyy ennen kaikkea siinä, ettei rakenteisiin erityisesti taloudessa pyritä enää vastaavalla tavalla vaikuttamaan. Osin kyseessä on kuitenkin illuusio. Työmarkkinoita säädellään monin, ja moninaisemmin, tavoin nykyisin kuin ennen. Oleellista kuitenkin on ihmisiin investoimisen korostuminen ja kilpailullisen todellisuuden hyväksyminen. Tätä kautta myös entistä suurempien erojen hyväksymisestä on tullut helpompaa.

Taloslukujen valossa kehitys on ollut jopa ällistyttävän hyvää, mutta sosiaalipoliittinen kuva on monipuolisempi. Keskeinen havainto on lisääntynyt polarisaatio. Yhä useammalla menee hyvin ja kehitys on ollut suotuisaa, mutta edut jakaantuneet epätasaisesti. Kyseessä on yleiseurooppalainen ilmiö (Kautto, Parpo ja Sallila, 2006, 236-237). Voidaan nähdä, että absoluuttinen köyhyys vähenee mutta suhteellinen lisääntyy. Tämä kertoo ennen kaikkea maan sisäisten tuloerojen nopeasta kasvusta. Samalla voidaan tehdä havainto, ettei jo kymmenen vuotta jatkunut nopea taloudellinen kasvu ole koitunut kaikkien suomalaisten eduksi (emt, 2000, 237-243).

Sosiaaliturvaetuuksilla eläminen ei Suomessa tänä päivänä, jos milloinkaan, kannata. Oleellista on myös havainto, jonka mukaan huono-osaisen väestön kannustaminen ei onnistu ainoastaan taloudellisesta teoriaperinteestä käsin. Jo syvälle juurtuneet epäluottamuksen kokemukset ja tunteet korostavat kohderyhmän omista lähtökohdista käsin tapahtuvaa kannustamista (Kortteinen ja Elovainio, 2006, 335-336, 339-341, Kautto, 2006, 352). Markus Jäntti, Jukka

Pirttilä ja Pertti Honkanen arvioivat Suomessa tapahtunutta sosiaaliturvan uudistamista siten, että he katsovat sen johtaneen kannustavuuden paranemiseen. Hintana on kuitenkin ollut köyhempien elintason merkittävä heikentyminen (Honkanen, Jäntti ja Pirttilä, 2007, 299-366, Jäntti 6.10.2007). Tällä ei myöskään ole selkeää yhteyttä työllistymiskehitykseen, vaikka kyseisiä toimenpiteitä käytännöllisesti katsoen aina perustellaan työllisyysnäkökohdilla.

Huomionarvoista on ollut, ettei sosiaalipolitiikkaan käytettyjä varoja ole Suomessa juurikaan supistettu. Varsinaisesta rankaisulinjasta on siis varsin kyseenalaista puhua. Sen sijaan tuloerojen kasvu kertoo siitä, ettei valtiolla ole ollut halua tai kykyä estää erojen kasvua. Kautto, Parpo ja Sallila katsovat tilanteen johtuvan tietoisesta poliittisesta valinnasta, etuuskien taso on jätetty jälkeen yleisestä ansiotason kehityksestä (Kautto, Parpo ja Sallila, 2006, 257). Erojen kasvu voi toisaalta johtua myös kansainvälisen toimintaympäristön muutoksesta. Ns. hyvinvointivaltion kultakaudella yksityishenkilöiden mahdollisuudet huomattavan henkilökohtaisen omaisuuden hankkimiseen olivat nykyistä vähäisemmät.

Raija Julkunen puhuu kansainvälisiin esimerkkeihin viitaten pienistä karsinnoista sekä ns. hiipivästä poisottamisesta. Pienet muutokset ja karsinnat tuottavat kasaantuessaan suuria muutoksia. Uusi sukupolvi kasvaa madaltuvien odotusten, jatkuvan kriisitietoisuuden sekä karsinnan määrittelemässä yhteiskunnallisessa ympäristössä, joka on luonteeltaan hyvin erilainen kuin hyvinvointivaltion ekspansiivisen vaiheen tilanne (Julkunen, 2001, 158). Yhtymäkohtia nykyiseen yhteiskunnalliseen todellisuuteen on helppo vetää. Vaikka maa on tällä hetkellä vauraampi kuin koskaan, kokevat nuoret tulevaisuutensa epävarmana.

Hyvinvointivaltion suunnanmuutoksessa on monesti kyse arvostuksista ja arvoasetelmista, käsityksistä oikeudenmukaisuudesta. Oikeudenmukaisuus siis määritellään jatkuvasti uudelleen yhteiskunnallisten käytäntöjen ja toimintojen kautta. Toisin sanoen oikeudenmukaisuuden käsite heijastaa yhteiskunnassa vallitsevia voimasuhteita ja on altis niissä tapahtuville muutoksille. Tähän viitataan näkemyksellä mentaalisten mallien muutoksesta.

Oikeudenmukaisuutta on pyritty määrittelemään niin yhteiskuntafilosofiassa kuin asennetutkimuksissa. Olli Kangas (2005) on arvioinut suomalaisen hyvinvointivaltion

viimeaikaista kehitystä rawlsilaisen oikeudenmukaisuuskäsityksen näkökulmasta. John Rawls (1971) katsoo yhteiskunnallisten erojen olemassaolon ja kasvun olevan oikeutettuja silloin, kun voidaan katsoa erojen koituvan myös heikompiosaisten eduksi, toisin sanoen vaikkapa tilanteessa, jossa heikoiten toimeentulevan toimeentulo on parempi äärimmäisen epätasaisen tulonjaon voimassa ollessa kuin täydellisen tasajaon tilanteessa. Silmämääränä on kuitenkin kaikkein heikoimmassa asemassa olevien olosuhteiden parantaminen. Tasa-arvon kannalta keskeistä on myös yhteiskunnallisia eroja tuottavien instituutioiden avoimuus. Myöhemmässä tuotannossaan Rawls (1999, 114) perustelee erojen kaventamista myös yhteiskunnallisen stigman välttämiseksi. Tämä periaate on läheisessä yhteydessä käsitykseen suhteellisesta köyhyydestä. (Kangas, 2005, 76)

Suomea koskevat tilastot osoittavat alimman desiilin tulojen kasvaneen vuosien 1990-2000 välillä vain hieman, kun samaan aikaan rikkaimman kymmenyksen tulot kasvoivat lähes 60%:lla ja omaisuustulot kymmenkertaistuivat. Köyhimmän desiilin omaisuustulot olivat kyseisenä aikana laskussa (Kangas, 2005, 84-85). Mikäli Suomen voidaan katsoa pyrkineen hyvinvointipolitiikallaan oikeudenmukaisuuteen ja mikäli oikeudenmukaisuutta halutaan tulkita rawlsilaisittain, on muutosta kohti vähemmän oikeudenmukaista tilannetta selkeästi tapahtunut.

Toinen näkökulma voidaan ottaa työttömyyteen. Suomalainen yhteiskunta on tässä kuvatusuunnanmuutoksen aikana selkeästi suuntautunut kohti entistä vahvempaa työpainotteisuutta. Työtä ei kuitenkaan ole kyetty takaamaan kaikille. Toimeentulotuen rooli kansalaisten toimeentuloturvana on edelleen ylikorostunut. Laman aikana poistettiin kansalaisten oikeus työhön ja kuntien velvollisuus järjestää työpaikka. Työttömien tukia leikattiin ja otettiin käyttöön uudenmallinen etuus, työmarkkinatuki, jonka saamiselle asetettiin velvoitteita. Entistä enemmän työtä ja sen tekemisen välttämättömyyttä painottaneessa yhteiskunnassa on laman jäljiltä edelleen varsin korkea työttömyys, vaikkakin viimeaikaiset työllisyystilastot ovatkin rohkaisevia.

Kolmantena näkökulmana voidaan mainita murroksen aikaansaaman yhteiskunnallisen eriytymisen merkitys eri yhteiskuntaryhmien suhteelliselle asemalle ja vallalle yhteiskunnassa. 1990-luvun murros tuotti merkittävän tuottavuuden kasvun joka puolestaan mahdollisti nopean varallisuuden kasvun, mutta samalla korkea työttömyys vakiintui ja yhteiskuntapoliittiset

muutokset valtaistivat joitakin ryhmiä huomattavasti suhteessa toisiin. Risto Heiskalan (2006) innovaatio- ja hegemoniatarkastelu avaa näkökulman valtaresurssiteoriaan, jossa käytettävissä olevat valtaresurssit lisääntyvät. Hän tulkitsee Suomessa tapahtuneen valtaresurssien kollektiivisen lisääntymisen, mutta samalla jakosuhteen kääntymisen entistä epätasa-arvoisempaan suuntaan (Heiskala, 2006, 211-215).

Tulo-osuuksilla mitattuna Suomi ei vaikuttaisi kuuluvan Francis G. Castlesin mukaan palveluiden leikkaajien joukkoon, hänen tutkimustensa mukaan julkisiin hyvinvointipalveluihin kulutetut varat itse asiassa lisääntyivät Suomessa (Castles, 2004, 69). Merkittävää ei kuitenkaan olekaan ainoastaan palveluiden saama rahoitusosuus, vaan myös niiden kattavuus sekä järjestämisen tapa. Suunnanmuutos ei ole vain julkista kulutusta, vaan ennen kaikkea palvelujärjestelmän markkinoistamista. Samanaikaisesti tapahtunut ulkoistaminen ja yksityistäminen sekä julkisten menojen tosiasiallinen kasvu kuitenkin vaikuttaisi kertovan siitä, ettei näillä markkinaehtoisilla ratkaisuilla kuitenkaan vaikutettaisi saavutettavan erästä niiden käyttöönoton keskeistä periaatetta; taloudellista tehokkuutta.

Karl Hinrichs ja Olli Kangas (2003) puhuvat Peter Halliin tukeutuen kolmen tason muutoksista. Tasoilla viitataan tapahtuvien muutosten syvällisyyteen. Ensimmäisen tason muutokset nähdään pelkkiin etuuksien tasoon kajoamisena. Toisen asteen muutokset ovat rakenteessa tapahtuvia muutoksia, esimerkiksi indeksien muuttamista tai etuuden kattavuuden muutosta. Tätä voidaan pitää instrumenttien muuttamisena. Kolmannen tason muutokset ovat päämäärämuutoksia. Näitä voidaan pitää ”järjestelmävaihdokseen” liittyvinä tekijöinä.

Tällaisesta muutoksesta oli kyse esimerkiksi peruskoulu-uudistuksessa, jossa päämääräksi valittiin tietoisesti koko kansan sivistystason kohottaminen eikä entisen luokkarakenteen uusintamista. Päämäärätason muutokset muuttavat koko järjestelmän, tässä tapauksessa sosiaaliturvajärjestelmän (laajasti ymmärrettynä, hyvinvointipalvelut mukaan luettuna) peruslogiikan muutosta. Hinrichs ja Kangas katsovat, omassa artikkelissaan Suomen ja Saksan eläkejärjestelmien kehitystä tutkiessaan, että pienet muutokset ensimmäisellä ja toisella tasolla saavat aikaan muutosta myös kolmannella tasolla, ns. porttiteorian mukaisesti.

Suomalaisen hyvinvointivaltion murros ei ole ollut pahimpien tuomiopäivän saarnamiesten kuvaama valtaisa romahdus, vaan pikemminkin kyse on jatkuvasti tapahtuvasta pienten askelten muutoksesta, jotka jatkuvasti muuttavat hyvinvointivaltiota ilman, että merkittävää muutosta näyttäisi edes tapahtuvan. Ne ovat kuitenkin merkittäviä nimenomaan siinä mielessä, että ne tekevät omalta osaltaan sellaiset reformit, jotka vielä äsken tuntuivat mahdottomilta toteuttaa, mahdollisia.

Tuloerojen kasvun sietäminen, työn korostaminen ainoana tapana nousta ylös köyhyydestä (koska viimeksi on vakavasti puhuttu tuntuvasta vähimmäisetuuksien korottamisesta, vaikka toimeentulotuen asumisen omavastuun poisto olikin kieltämättä askel kaikkein heikoimmassa asemassa olevien tilanteen parantamisen suuntaan), keskustelu sekä ammattiyhdistysliikkeen liian vahvasta asemasta maassamme, kaikki nämä ovat osa suurempaa mentaalisen mallin muutosta. Tällaiseen johtopäätökseen suunnanmuutoksen ”hiipivästä” vaikutuksesta ovat päätyneet myös Hinrichs ja Kangas (574, 2003).

Ajankohtainen hyvinvointiajattelu on lähestynyt taloudellisten tekijöiden lisäksi myös erityisesti arvostukseen ja kunnioitukseen liittyviä teemoja. (mm. Sennett, 2004) Tämä on luonnollisesti ollut aina tärkeää ja käsitykset siitä, mitä milloinkin pidetään arvokkaana ja tärkeänä omassa elämässä muuttuvat myös yhteiskunnan muutoksen mukana. Kunnioitukseen ja arvostukseen liittyy läheisesti luottamus, jota mm. Anthony Giddens pitää tulevaisuuden demokratian kannalta eräänä keskeisimpänä tekijänä (Giddens, 2007, 200).

Työ on erityisesti suomalaisessa yhteiskunnassa keskeinen yhteiskuntaelämään osallistumisen muoto ja itsekunnioituksen lähde. Tässä suhteessa sen voidaan nähdä omalta osaltaan tukevan uudenlaista sosiaalista ajattelua, jossa pyritään vastaamaan myös kunnioituksen ja arvostuksen tarpeiden tyydyttämiseen, tai antamaan välineitä, joilla näitä voidaan pyrkiä ”hankkimaan” tai lunastamaan, mahdollistamaan uudet mielekkäät elämäntarinat ja -projektit. Toisaalta empiirinen todistusaineisto vahvan workfare-politiikan maista ei tue näkemystä, jonka mukaan tämänkaltainen sosiaalipoliittinen malli tukisi itsearvostuksen tai toisten kunnioituksen kasvua, pikemminkin päinvastoin (Julkunen, 2006, 47).

Keskimääräisesti kehitys Suomessa 2000-luvun puolivälissä on ollut positiivista. Tulot, työllisyys ja asuminen ovat kehittyneet hyvin. Silti samaan aikaan syrjäytyneisyyden periytyminen on voimistunut ja järjestelmän puitteissa tapahtuu lukuisia epäoikeudenmukaisuuksia. Näistä kertovat myös monet kuntoutujat (Suominen, 2006, Nikkanen, 2006).

Vietäessä tarkastelua koskemaan korostuneesti kuntoutusta ja käsillä olevan tutkielman teemoja, voidaan todeta, etteivät havainnot ole yksiselitteisiä. Toisaalta kuntoutus on selkeästi yhtenäinen osa työhön ja korkeaan työllisyyteen suuntautuvaa yhteiskuntamallia. Kuten edellä Petri Mustakallion pro gradu -tutkielmaan viitaten huomautetaan, mm. ajatukset työn jakamisesta ovat 2000-luvun suomalaisessa sosiaalipolitiikassa väistyneet taka-alalle ja julkilausutuksi tavoitteeksi on otettu täystyöllisyys, siitä huolimatta, että kyseinen projekti vaikutti vielä muutamia vuosia sitten vähintäänkin epätodennäköiseltä saavutettavalta. Sitä se on monien yhteiskunnallisten ryhmien kohdalla myös tänä päivänä.

Työ, kuten osattomuus ja syrjäytyminenkin, kasaantuvat. Ammatillinen kuntoutus ja sen saama voimakas tuki kaiken kaikkiaan erittäin vähäisellä problematisoivalla keskustelulla varsinkaan julkisessa sanassa tai kuntoutuksen lainsäädäntöä kehittäneissä elimissä ja organisaatioissa kertoo osaltaan myös tämänkaltaisen linjan nauttimasta voimakkaasta tuesta. Vajaakuntoisten osallisuus yhteiskunnassa nimenomaan työn kautta on käytännöllisesti katsoen kiistaton käsitys.

Samaan aikaan kun kuntoutus sulautuu oleelliseksi ja elimelliseksi osaksi suunnanmuutoksesta käydyn keskustelun ”työlinjaa” sekä ”kannustin- ja velvoitelinjaa” (velvoittavuus näkyi erityisesti koskien lakia kuntouttavasta työtoiminnasta ja nuorista työnhakijoista), lainsäädännössä näkyy myös hyvinvointivaltion vahvistuminen uudella politiikka-alueella. Hyvinvointivaltion suuri tarina on rakentunut positiivisten vapauksien lisäksi vapauksille jostakin. Kuntoutusjärjestelmän kehittämisessä ja kehittymisessä voidaan nähdä piirteitä uudenlaisesta ajattelusta, jossa hyvinvointivaltio pyrkii ennaltaehkäisemään kansalaisia kohtaavia vaikeuksia, vakuuttamaan ihmiset työkyvyn menettämistä vastaan.

Toinen oleellinen seikka, joka näkyy erityisesti vuoden 2004 muutoksissa, jossa ammatillisesta kuntoutuksesta tuli oikeus tilanteessa, jossa työkyvyn voidaan katsoa vasta uhkaavan työntekijää.

Tätä aiemmin olisi myös tuossa tapauksessa voitu soveltaa harkintaa eikä hylkäyksestä ollut valitusoikeutta. Siitä huolimatta, että tarveharkinta edelleen säilyy, ja kuntoutuksen saamisen edellytykseksi nousee henkilökohtaisten syiden lisäksi yhteiskunnallinen kustannussäästö (on voitava olettaa, että kuntoutuksella on eläkemenoa säästävä vaikutus), on kyse suunnanmuutosteorian oletusten kyseenalaistumisesta suhteessa valtion vastuualueen jatkuvaan vähenemiseen sekä yksityisen vastuun korostumiseen. Lakimuutos, joka kylläkin velvoittaa ja ohjaa, mutta myös takaa oman osallisuuden sekä perustaa uusia oikeuksia kansalaiselle, ei yksi yhteen tue suunnanmuutoksesta käydyn tieteellisen keskustelun keskeisiä havaintoja.

Kolmas oleellinen kysymys on kysymys julkisen sektorin laajuudesta ja sen toiminnan vahvuudesta. Kuten edellä todettiin, ei Suomessa ole tapahtunut mitään erityisen merkittävää julkisen sektorin pienenemistä. Painopisteet ovat kylläkin muuttuneet useaan mm. Julkisen sekä Hinrichsin ja Kankaan kuvaamiin suuntiin ja julkisen talouden osuus koko bruttokansantuotteesta on vähentynyt. Muutosta on tapahtunut monissa asioissa, merkittävimpana julkisen sektorin oman toiminnan vähäinen arvostaminen suhteessa yksityiseen sektoriin. Kuitenkin erityisesti pitkäaikaistyöttömien osalta huomattava panostus ja rooli on varattu nimenomaan julkisyhteisöille, korostuneesti kunnille. Sinällään kuntien vastuu järjestää kuntouttavaa toimintaa rajoittuu tilanteisiin, joissa muuta työtä ei ole saatavilla.

Tiettyä samankaltaisuutta on havaittavissa niissä universalismille vieraissa painotuksissa, joita erityisesti työeläkekuntoutukseen liittyy. Siinä työelämäkytkentänsä säilyttäneet työntekijät kuuluvat työeläkelaitosten järjestämän kuntoutuksen piiriin, kun taas ne henkilöt, joiden työhistoria on lyhyt, vajaa tai muuten puutteellinen, ovat Kelan kuntoutuspalveluiden piirissä. Työnjako perustelee tietyin osin paikkaansa, mutta on periaatteellisena kysymyksenä mielenkiintoinen paitsi byrokrania- ja määrittelynäkökulmasta, myös tietynlaisena yhteiskunnallisena mekanismina, jossa erottuvat työmarkkinoiden ”insiderit” ja ”outsiderit”, joiden välille syntyy ja luodaan eroja jopa silloin, kun he ovat menettämässä työpaikkansa tai heidän työkykynsä vaarantuu.

Kuntoutusmenot ovat jatkuvasti kasvaneet jo lamasta asti. Samalla kuntoutuspalveluiden piirissä olevien ihmisten määrä on lisääntynyt ja heidän lainsäädännöllinen asemansa suhteessa

viranomaisiin vahvistunut. Tämä tulee näkymään myös jatkossa, jolloin kansalaiset voivat valittaa paitsi eväystä kuntoutushakemuksesta, myös kuntoutuksen sisällöstä.

Oleellista on myös ihmisten itsensä kuntoutukselle antama sisältö ja merkitys. Useat tutkimukset (mm. Suominen 2006, Nikkanen 2006) korostavat ihmisten itsetunnon kehittymistä kuntoutustoimenpiteisiin osallistumisen myötä. Oleellista on havaita suomalaisessa yhteiskunnassa ja kulttuurissa erittäin vahvasti läsnä oleva työnteko ja sen kunnioittaminen. Työkyvyn menettäminen ei merkitse vain toimeentulon, tai vähintäänkin totutun elintason vaarantumista, vaan erittäin usein myös koko identiteetin uudelleenmäärittelyä. Työn keskeinen asema suomalaisessa kulttuurissa näkyy ammatin vahvana osana ihmisten identiteettiä ja itsemäärittelyä. Työn kautta myös kiinnitytään yhteiskuntaan ja lunastetaan paikka ja asema osana yhteisöä. Tätä prosessia on mm. Matti Kortteinen kuvannut suomalaisen sosiologian klassikoihin kuuluvassa tutkimuksessaan Kunnian kenttä.

Onnistunut kuntoutus ja takaisin työkykyyn kuntoutuminen merkitsee viimeaikaisten laadullisten selvitysten perusteella ennen muuta itsetunnon kasvua, oman itsensä voittamista ja uusien odotushorisonttien avautumista. Työelämästä syrjään joutuminen koettiin raskaana ja motivaatio työn tekemiseen oli korkealla. Työ nähdään keskeisenä elämänsisältönä, jonka puute aiheuttaa myös muunlaista ahdinkoa kuin taloudellista.

Kokemus hyödyttömyydestä voi olla tuskallinen, mikäli elämään on vaikea löytää korvaavaa sisältöä työn tilalle tai mikäli kuntoutustoimenpiteillä ei kyetä työkykyä palauttamaan tai tukemaan alan vaihtoa. Tämä asettaa haasteita kuntoutustoiminnalle, jonka olisi kyettävä paitsi saamaan aikaan toivottuja työllisyysvaikutuksia, myös avaamaan ihmisille uusia perspektiivejä oman elämänsä järjestämisen suhteen valtaistavan toimintamallin periaatteiden mukaisesti (Suominen, 2006, 33). Huomionarvoista on se, että kuntoutujat ovat useimmiten fyysisen työn tekijöitä, joilla ei ole rutiinia opiskeluista ja jotka ovat usein tehneet hyvin pitkän työuran omalla alallaan. Tämä tekee usein ajatuksen uuden ammatin hankinnasta ja mahdollisesti opiskelusta huomattavan kaukaiseksi.

Aikaisemman hyvinvointivaltion sosiaalipolitiikka ei välttämättä vastaavalla tavalla kyennyt tunnistamaan ja tukemaan hallittua identiteetin muuttamista, joka sallii ihmiselle ”uuden alun” tilanteessa, jossa ulkopuolinen onnettomuus tai terveysongelmat uhkaavat viedä häneltä oman vahvan elämäntarinansa. Toki samaan aikaan on havaittava, että kuntoutustoimintaa arvioivissa ja kehittämissä dokumenteissa kuntoutukselle annetaan tämänkaltainen rooli vasta 2000-luvun puolella. Tässä on havaittava myös edellä mainittu kuntoutuksen itsensä kehittyminen ja uudelleenymmärrys. Joka tapauksessa suunnanmuutoksesta käydyn keskustelun pohjalta havaittu kansalaisten oikeuksien ”rajaaminen” ei kuntoutusesimerkistä saa yksiselitteistä tukea. Toki voidaan aina tehdä kysymys ”välttämättömyydestä tehdystä hyveestä” tai palkkatyöyhteiskunnan ihmisten horisontteja rajaavasta vaikutuksesta ja rakenteista.

Kuntoutus on laadullisesti uudenlaista sosiaalipolitiikkaa. Se on omalta osaltaan erityisen eheä osa jälkimodernin yhteiskunnan sosiaalipoliittista järjestystä. Paradoksaalisesti sen työssäkäyntipainotus ja työsidonaisuus itse asiassa sopii aikaan, jolloin palkkatyöhön perustuvan kansallisvaltiollisen yhteiskunnan perusteet ovat monessa suhteessa muutoksessa (Suikkanen ja Piirainen, 1995, 93). Kuntoutuksen avulla voidaan pyrkiä vakuuttamaan kansalaiset eräänlaisella takeella tuesta olosuhteiden nopean vaihtumisen keskellä. Toki on oleellista huomata tämän ”uuden” mallin sidonnaisuus perinteiseen osallisuuskäsitykseen nimenomaan työn kautta.

Eräs keskeinen seikka, mikä puolestaan tukee suunnanmuutoksen suunnasta ja toimintatavoista käydyn tieteellisen keskustelun empiiristä evidenssiä, on julkisen keskustelun luonne liittyen ”ainoan vaihtoehdon” politiikkaan. Kuntoutukseen liittyvää lainsäädäntöä ja selontekoja leimaa vahva pyrkimys selkeään ja konkreettiseen välttämättömyysretoriikkaan. Kuntoutustoimenpiteiden laajentaminen koskemaan entistä suurempaa osaa kansalaisista on välttämätöntä työllisyyden parantamiseksi joka puolestaan on välttämätöntä hyvinvointivaltion kestävän rahoituksen kannalta. Sen sijaan linjaavien puheenvuorojen puute Helsingin Sanomien kuntoutuskirjoittelusta on silmiinpistävää. Muutokset lähinnä kerrotaan ja niiden mahdollisia puutteita tai odotuksia kommentoidaan, mutta laajempi keskustelu siitä, miksi näin tapahtuu tai miksi kyseisenkaltaisia uudistuksia tehdään, loistaa poissaolollaan ainakin kuntoutusuutisoinnin kohdalla.

Kuntoutuskeskustelussa erottuvat työmarkkinoiden ”insiderit” ja ”outsiderit”. Korostuneesti työttömiä koskenut laki kuntouttavasta työtoiminnasta sisälsi huomattavasti velvoittavia ja holhoavia elementtejä. Sen sijaan työssä olijoita kannustettiin tekemällä kuntoutuksesta ”oikeus”, jota heidän toivotaan käyttävän hyväkseen. Velvoitetta osallistua toimenpiteisiin, siinäkin tilanteessa kun työkyvyttömyyden uhka todetaan, ei kuitenkaan ole. Osittain tätä voidaan pitää käytännön sanelemana asiana, toisaalta siinä voidaan nähdä työttömän menettämä sosiaalinen luottamus. Työttömään on helppo luoda leima, jonka mukaan hän ei vapaaehtoisesti hakeutuisi toimenpiteiden piiriin, vaan hänet tulee siihen velvoittaa. Omalta osaltaan tämä kertoo paljon suomalaisen kulttuurin työkeskeisyydestä ja osallisuudesta yhteiskunnassa nimenomaan työn kautta.

Mielenkiintoista roolia kuntoutuksesta käydyssä keskustelussa näyttelee ammattiyhdistysliike. Ay-liike on ollut vahvasti mukana lainsäädäntötyössä ja jälkimmäinen tarkastelluista lakiuudistuksista liittyi erääseen suurimmista kolmikannan tekemistä kokonaisuudistuksista eli työeläkeuudistukseen. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta puolestaan osoittautui vaikeammaksi. Kuntouttavan työtoiminnan kohdalla voidaan nähdä mielenkiintoinen intressiristiriita työssäkäyvien työntekijöiden, joiden työmarkkina-asema ei ole erityisen vahva, sekä työttömien työntekijöiden välinen ristiriita. Lakiesitykseen liittyneet uhkakuvat olivat ay-liikkeen näkökulmasta perusteltuja ja todellisia. Asetelma peluuttaa työttömiä ja työntekijöitä toisiaan vastaan. Tämänkaltaisissa aloitteissa näkyy vahvasti työntekijäpuolen vaikea asema suhteessa työnantajiin.

Huomioitavaa on sen myös se, että kun lama-aikana ”suu säkkiä myöten” -politiikkaa legitimoitiin valtion velkataakan kasvulla ja yleisellä taloudellisella lamalla, nyt, nopean taloudellisen kasvun ja merkittävän vaurastumisen aikana sama oppi jatkaa. Uhaksi on noussut ajankohtaisten taloudellisten haasteiden sijasta väestön ikääntyminen ja siihen varautuminen. Nyt tämä seikka vaatii tiukkaa budjettikuria ja valtion menojen hillitsemistä. Retoriikka itsessään on kuitenkin hämmästyttävän samankaltaista. Ehkä voidaankin todeta uhkien vaihtuneen, mutta varoituksen sanan pysyneen samana.

Osaltaan kyseinen havainto kertoo suomalaisen politiikan jatkuvuudesta. Laman jälkeisellä linjalla on voitu jatkaa myös taloudellisesti parempina aikoina. Alun perinkin hieman hankalasti suomalaiseen mentaliteettiin sopeutunut kansankoti-ideologia on saanut kilpailukykyisen ja elinvoimaisen haastajan ”kilpailukykyvaltiosta”, jossa poliittista kannatusta generoidaan talouspuheella ja varoittamalla kansalaisia kovista ajoista. Kovat ajat harvemmin kuitenkaan näkyvät niiden kukkaroissa tai elämässä, jotka ovat ensimmäisinä tämänkaltaista politiikkaa ajamassa.

Lähdeluettelo

Ala-Kauhaluoma, Mika (2005): *Keppiä ja porkkanaa. Voidaanko aktivoinnilla vaikuttaa työttömien työllistymiseen ja hyvinvointiin?*. Yhteiskuntapolitiikka 1/2005, s. 42-53, STAKES, Helsinki.

Anttonen, Anneli ja Sipilä, Jorma (2000): *Suomalaista sosiaalipolitiikkaa*. Vastapaino, Tampere.
Castles, Francis G. (2004): *The Future of the Welfare State. Crisis Myths and Crisis Realities*. Oxford University Press, Oxford.

Anttonen, Anneli ja Sointu, Liina (2007): *Hoivapolitiikka muutoksessa. Julkinen vastuu ikääntyneiden ja pienten lasten hoivassa 12:ssa Euroopan maassa*. Sosiaali- ja terveysturvan kehittämiskeskus Stakes, Helsinki.

Eräsaari, Leena (2006): *New Public Management on julkista koskevien vääryyksien isä*. Teoksessa *Vääryyskirja*. Toimittaneet Tuula Helne ja Markku Laatu. Helsinki: Kelan tutkimusosasto 2006, 87-202.

Eskola, Jari ja Suoranta, Juha (2000): *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino, Tampere.

Giddens, Anthony (1998): *Third Way – the Renewal of Social Democracy*. Polity Press, Cambridge.

Esping-Andersen, Gösta (1990): *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press, Cambridge.

Filatov, Tarja (2003): *Aktiivinen työvoimapolitiikka ja työvoiman saatavuus*. Teoksessa *Suomi, EU ja maailma - puheenvuoroja talouspolitiikasta*, s. 166-174. Työväen Sivistysliitto TSL, Helsinki

Giddens, Anthony (2007): *Over to You, Mr. Brown. How Labour Can Win Again*. Polity Press, Cambridge.

HE 184/2000 vp (2000): *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.*

HE 116/2002 vp (2002): *Hallituksen esitys eduskunnalle kuntoutusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.*

Helsingin Sanomat: artikkelit, joista maininta tekstissä:

Aaltonen, Jarmo (2001): ”*Työryhmä: Pitkäaikaistyöttömät töihin kuntiin ja järjestöihin*”

8.1.2000, sama: ”*Palkansaajajärjestöt syyttävät: Köyhien kurinpalautusta*”

Filatov, Tarja (2001): ”*Yrityksiä tuetaan ottamaan työhön pitkäaikaistyöttömiä*” 9.6.2001

Harju, Aaro (1999): ”*Pitkäaikaista työttömyyttä vastaan!*” 10.12.1999

Hartikainen, Jari (1999): ”*Vuosien työttömyys vie luottamuksen omiin kykyihin*” 21.12.1999

Heikkinen, Martti (2003): ”*Ammatilliseen kuntoutukseen tuhansia lisää ensi vuonna*” 30.12.2003

Kallionpää, Katri (2005): ”*Fazer Amica tarjoaa kevennettyä työtä*” 20.10.2005

Juusti, Jyri (2003): ”*Voiko työssä kuntoutua?*” 6.10.2003

Ojansivu, Merja (2003): ”*Työministeriö etsii uutta työvoimaa eläkeläisten ja opiskelijoiden joukosta*” 11.2.2003

STT/HS Kotimaa (1998): ”*Hallitus haluaa kattavaa ja puolueetonta tutkimusta kuntoutuksen vaikutuksista*” 2.10.1998

STT/HS Kotimaa(2005): ”*Eläketurvakeskus: Kuntouttaminen kannattaa*” 30.9.2005

Tarkka-Tierala, Hannele (2004): ”*Ammatillisen kuntoutuksen suosio lisääntynyt*” 30.9.2004

Tarkka-Tierala, Hannele (2004): ”*Ammatillinen kuntoutus kohdentuu keski-ikäisiin*” 7.10.2004

Tola, Sakari ja Matikainen, Esko (2004): ”*Työvuosia lisää kuntoutusuudistuksella*” 16.1.2004

Vehkakoski, Vellamo (2000): ”*Pitkäaikaistyöttömät halutaan töihin ilman palkkaa.*” 19.2.2000

Vehkakoski, Vellamo (2000): ”*Täytyy olla halu kuntoutukseen*” 19.2.2000

Vehkakoski, Vellamo (2000): ”*Kuntoutusta haluava saattaa pudota kaikkien tukien väliin*”
10.11.2000

Vehkakoski, Vellamo (2001): ”*Eläketurvakeskus: Ikääntyvistä ei työelämässä paljon välitetä*”
21.11.2001

Vuotila, Elina (2001): ”Kuntoutus tuo puhtia viime työvuosiin” 17.11.2001

Heikkilä, Matti, Kautto, Mikko ja Teperi, Juha (2005): *Julkinen vastuu sosiaali- ja terveydenhuollossa*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja, 5/2005.

Heiskala, Risto (2006): *Sosiaaliset innovaatiot ja hegemonisten mallien muutokset: kuinka tulkita Suomen 1990-luvun murrosta*. Teoksessa Heiskala, Risto ja Luhtakallio, Eeva (toim.) (2006): *Uusi jako –kuinka Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta*. Gaudeamus, Helsinki.

Hinrichs, Karl ja Kangas, Olli (2003): *When is a Change Big Enough to Be a System Shift? Small system-shifting changes in German and Finnish Pension Policies*. *Social Policy & Administration*, vol 37, no. 6, 12/2003, s. 573-591. Blackwell Publishing, Oxford.

Honkanen, Pertti, Jäntti, Markus ja Pirttilä, Jukka (2007): *Työn tarjonnan kannustimet Suomessa 1995-2004*. Julkaisussa *Rekrytointiongelmat, työn tarjonta ja liikkuvuus*, s. 299-366. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2007.

Julkunen, Raija (2000): *Työelämänpolitiikka*. Teoksessa Hoikkala, Tommi ja Roos, Jeja-Pekka: *2000-luvun elämä*. Gaudeamus, Helsinki

Julkunen, Raija (2001): *Suunnanmuutos*. Vastapaino, Tampere.

Julkunen, Raija (2005): *Hyvinvointivaltion uusi politiikka – Paul Piersonin historiallinen institutionalismi*. Teoksessa Saari, Juho (toim.) (2005): *Hyvinvointivaltio – Suomen mallia analysoimassa*. s. 360-387. Yliopistokustannus, Helsinki.

Julkunen, Raija (2006): *Kätkeyty hyvinvointivaltio vai pohjoismainen malli? Yhteiskuntapolitiikka* 2/2006, s.179-185, Sosiaali- ja terveystieteen tutkimuskeskus STAKES, Helsinki.

Julkunen, Raija (2006): *Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu*. Sosiaali- ja terveystieteen tutkimuskeskus STAKES, Helsinki.

Jääntti, Markus (2007): *Sosiaaliturvan kannustavuus*. Artikkelel Turun Sanomissa. 6.10.2007

Järvikoski, Aila ja Härkäpää, Kristiina (2004): *Kuntoutuksen perusteet*. WSOY, Helsinki.

Kangas, Olli (2005): *Oikeudenmukaisuutta tietämättömyyden verhon takana – John Rawls ja suomalainen hyvinvointivaltio*. Teoksessa Saari, Juho (toim.) (2005): *Hyvinvointivaltio – Suomen mallia analysoimassa*. s.66-92, Yliopistokustannus, Helsinki.

Kantola, Anu (2002): *Markkinakuri ja managerivalta. Poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä*. Pallas, Helsinki.

Kautto, Mikko (2004): *Sosiaaliturvalta työhön – suomalaisen hyvinvointivaltion reformi*. Yhteiskuntapolitiikka 1/2004, s. 17-30. Sosiaali- ja terveysalan tutkimuskeskus STAKES, Helsinki.

Kauppinen, Timo (2005): *Suomen työmarkkinamalli*. WSOY, Helsinki

Kautto, Mikko (2005): *Kasvun jälkeen - Suomi pohjoismaisena hyvinvointivaltiona*. Julkaisussa Heikkilä, Matti, Kautto, Mikko ja Teperi, Juha (2005): *Julkinen vastuu sosiaali- ja terveydenhuollossa*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja, 5/2005.

Kautto, Mikko, Parpo, Antti ja Sallila, Seppo (2006): *Huono-osaisuus eriarvoistuvan tulokehityksen Suomessa*. Teoksessa Kautto, Mikko (toim.) (2006): *Suomalaisten hyvinvointi 2006*. s. 236-263. Sosiaali- ja terveysalan tutkimuskeskus STAKES, Helsinki.

Kautto, Mikko (2006): *Hyvinvointia ja politiikkaa koskevat päätelmät*. Teoksessa Kautto, Mikko (toim.) (2006): *Suomalaisten hyvinvointi 2006*. s. 347-358. Sosiaali- ja terveysalan tutkimuskeskus STAKES, Helsinki.

Kettunen, Pauli (2006): *Pohjoismainen hyvinvointivaltio yhteiskunnan käsittämisen historiana*. Teoksessa Juho Saari (toim.): *Historiallinen käänne*. Gaudeamus, Helsinki.

Kortteinen, Matti ja Elovainio, Marko (2006): *Miten auttaa huono-osaisia?* Teoksessa Kautto, Mikko (toim.) (2006): *Suomalaisten hyvinvointi 2006*. s. 329-346. Sosiaali- ja terveysalan tutkimuskeskus STAKES, Helsinki.

Kosonen, Pekka (1997): *Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot*. Gaudeamus, Helsinki

Kosonen, Pekka (1998): *Pohjoismaiset mallit murroksessa*. Vastapaino, Tampere

Kuntoutusselonteko (2002): VNS 1/2002, Edita, Helsinki.

Mustakallio, Petri (2003): *Kannustin- ja velvoitelinja. Sosiaalipolitiikan hegemoninen projekti vuosituuhannen vaihteen Suomessa*. Sosiaalipolitiikan pro gradu –tutkielma, Tampereen yliopisto, sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön laitos.

Nikkanen, Pirjo (2006): *Oon vahvempi kuin ennen. Pitkään työelämässä olleiden kuntoutumistarinat*. Kela, Vammala.

Oinonen, Tero (2005): *Julkishallinto globalisaation puristuksessa*. Debatti 3/05 s. 8-9, Sosialidemokraattiset Opiskelijat SONK ry.

Patomäki, Heikki (2007): *Uusliberalismi Suomessa. Lyhyt historia ja tulevaisuuden vaihtoehdot*. WSOY, Helsinki

Pierson, Paul (1994): *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press, Cambridge

Piispanen, Pekka (2006): *Työeläkevakuuttajat työ- ja toimintakyvyn edistäjinä*, kalvosarja esitelmästä Äkäslompololla 21.-23.9.2006. Työeläkevakuuttajat TELA.

Rawls, John (1971): *Theory of Justice*. Oxford University Press, Oxford.

Rawls, John (1999): *The Law of Peoples*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Rothstein, Bo (1998): *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge University Press, Cambridge.

Saari, Juho (2001): *Reformismi. Sosiaalipolitiikan perusteet 2000-luvun alussa*. Gaudeamus, Helsinki.

Saari, Juho (2005): *Kilpikonnaa alas asti? – Anthony Giddensin sosiaalipoliittinen aikalaisanalyysi*. Teoksessa Saari, Juho (toim.) (2005): *Hyvinvointivaltio – Suomen mallia analysoimassa*. s. 180-204. Yliopistokustannus, Helsinki.

Saari, Juho (2006a): *Suomen malli – instituutioita ja politiikkaa*. Teoksessa Saari, Juho (toim.) (2006): *Suomen malli – murroksesta menestykseen*. s. 11-37. Yliopistokustannus, Helsinki.

Saari, Juho (2006b): *Suomen mallin institutionaalinen rakenne*. Teoksessa Saari, Juho (toim.) (2006): *Suomen malli – murroksesta menestykseen*. s. 66-134. Yliopistokustannus, Helsinki.

Sennett, Richard (2004): *Respect- the Formation of Character in an Age of Inequality*. Penguin Books, London

Sosiaali- ja terveysministeriö (2000): *Aktiivinen sosiaalipolitiikka- työryhmän muistio*. Helsinki. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 20/1999.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2002): *Kuntoutuksen kustannuksista ja vaikuttavuudesta. Taustaineisto valtioneuvoston kuntoutusselontekoon*. Helsinki, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 5/2002.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2004): *Kuntoutuksen tutkimuksen kehittämisohjelma*. Kuntoutusasiain neuvottelukunta, Helsinki. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 19/2004.

Suikkanen, Asko ja Piirainen, Keijo (1995): *Kuntoutus sosiaalipolitiikan muotona*. Teoksessa: Suikkanen, Asko, Härkäpää, Kristiina, Järvikoski, Aila ym. *Kuntoutuksen ulottuvuudet*. s. 93-106. WSOY, Helsinki

Suominen, Esa (2006): *Meillä meni oikeen rattosasti koko homma. Työeläkekuntoutujien kokemuksia kuntoutuksesta ja kuntoutuksesta*. Tutkimustieto 5:2006, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Helsinki.

Tuomi, Jouni ja Sarajärvi, Anneli (2002): *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi, Helsinki

Valtioneuvoston selonteko kuntoutuksesta (1998): *Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle* 7.10.1998. VNS 1/1998vp, Edita, Helsinki.