

Putoavatko vammaiset ja pitkäaikaissairaat työmarkkinoiden lisäksi myös välityömarkkinoilta?

Pauliina Lampinen¹

Johdanto

Tämän artikkelin tavoitteena on tarkastella vammaisten ja pitkäaikaissairaiden asemaa työmarkkinoilla olemassa olevien työllistymistä tukevien palveluiden näkökulmasta. Artikkelissa kartoitetaan sekä työhallinnon, sosiaalitoimen että ammatillisen kuntoutuksen keinoja edistää kohderyhmän työllistymistä, koska nykyinen palvelujärjestelmä sisältää paitsi päällekkäisyyksiä myös väliinputoamisen paikkoja, jotka uhkaavat erityisesti työkyvyttömyysetuudelta työhön palaamaan pyrkiviä henkilöitä. Erityistä huomiota kiinnitetään välityömarkkinoihin, joiden kehittäminen parhaimmillaan johtaa eri järjestelmien sujuvaan ja joustavaan yhteistyöhön ja kaikkien kohderyhmien kan-

nalta yhdenvertaiseen kohteluun. Valitettavasti välityömarkkinatoiminnan toteutumisen käytännössä näyttää johtavan päinvastaiseen suuntaan ja työkyvyttömyysetuutta saavien vammaisten ja pitkäaikaissairaiden syrjäytymiseen välityömarkkinoiden tarjoamista palveluista.

Katsaus työttömien aktivointiin sekä vammaisten ja pitkäaikaissairaiden työllistymistä edistäviin toimiin

Keskustelua työttömyyden hoidosta on leimannut 90-luvun lopusta yhä vahvemmin aktivointipolitiikka. Passiivisen työttömyysetuuden saannin sijaan etenkin nuoret ja pitkäaikaistyöttömät on velvoitettu erilaisten

¹ Pauliina Lampinen, VTM, kehittämisspäällikkö, VATES -säätiö

sanktioiden uhalla laatimaan tietyin väliajoin joko työnhaku- tai aktivointisuunnitelmia. Toisiaan seuranneet lainsäädäntöuudistukset, esimerkiksi työmarkkinatukeen ja kuntouttavaan työtoimintaan liittyen, ovat jatkuvasti lisänneet pitkäaikaistyöttömien velvollisuutta osallistua työhallinnon palveluihin ja työllisyyttä edistäviin toimenpiteisiin. (esim. Ala-Kauhahuoma 2007, 20–21.) Monet näistä toimenpiteistä (mm. työharjoittelu, työelämävalmennus, työhönvalmennus) toteutetaan erilaisissa työpajoissa ja työllistämisyksiköissä, joita kolmannen sektorin palveluntuottajat tarjoavat. Aktiivitoimenpiteiden lisäämisellä pyritään vähentämään passiivista työttömyyttä, joka tulee kalliiksi paitsi yhteiskunnalle myös yksilölle, jonka talous, terveys ja elämänlaatu heikkenee työttömyyden pitkittyessä (emt. 38–39).

Vammaisten ja pitkäaikaissairaiden työllistymistä on perinteisesti edistetty pikeminkin sosiaalihuollon kuin työhallinnon toimesta. Käytännössä työllistämistä tukevaa palvelua on toteutettu vuonna 2002 uudistetun sosiaalihuoltolain sekä kehitysvammalain perusteella. Kuntien vastuulla on järjestää työmahdollisuuksia joko työsuhteessa (Shl 27d§) tai ei-työsuhteisessa työtoiminnassa (Shl 27e§ ja kehitysvammalaki) erilaisissa kuntien itsensä sekä kolmannen sektorin ylläpitämissä erityistyöllistämisen yksiköissä ja näin tarjota mahdollisuus oppia ja kuntoutua sekä saada tukea mahdolliseen siirtymiseen avoimille työmarkkinoille. Siirtymistä sosiaalihuoltolain mukaisesta toiminnasta avoimille työmarkkinoille ei kuitenkaan ole täsmällistä tietoa. Yleinen käsitys alalla käytyjen keskustelujen perusteella kuitenkin on, ettei siirtymiä juuri tapahdu. (Paanetoja, 2004.)

Mikäli henkilön työkyvyn ei arvioida riittävän työsuhteiseen työhön, tulisi hänelle järjestää 27e§ mukaan työtoimintaa. Kysymykseksi on jäänyt, millä perusteella kun-

nat määrittelevät sen, työllistetäänkö henkilö 27d§ mukaiseen työsuhteeseen vai 27e§ mukaiseen ei-työsuhteeseen työtoimintaan. (Paanetoja, 2004, 152.) Voidaan kuitenkin olettaa, että monet avotyötoimintaa (avotyötoiminnassa henkilö työskentelee tavalisella työpaikalla ilman työsuhteen etuja) tekevästä henkilöstä kuuluvat paitsi tämän Shl 27e§ myös kehitysvammalain mukaisen toiminnan piiriin. Tällöin heillä on kuin onkin työkykyä ja oppimiskykyä jäljellä ja heille tulisi tarjota yhdenvertainen mahdollisuus työllistymistä tukeviin palveluihin. On kuitenkin epäselvää, minkä vastuutahon tehtävänä tämän palvelun järjestäminen tai palveluun ohjaus tulisi olla. Jos kunnan tehtävänä on järjestää sosiaalihuoltolain mukainen toiminta, tulisiko työhallinnon vastata siirtymän tukemisesta kohti avoimia työmarkkinoita?

Sosiaalisen työllistämisen barometritutkimukseen vastanneiden 248 yksikön yhteenlaskettu asiakasmäärä oli vuonna 2006 yli 13 000 asiakasta, joista mielenterveyskuntoutujien toimintayksiköissä yhteensä noin 600 asiakasta (Ylipaavalniemi, 2008). Vuonna 2004 yli 2000 kehitysvammaista henkilöä työskenteli avotyösuhteessa ja yli 7000 muussa työtoiminnassa (Kehitysvamma palvelut vuonna 2004, 2007). Näissä luvuissa on vain osa toiminnasta tilastoituna ja silti lukumäärät nousevat suuriksi.

Työttömien aktivointitoimenpiteiden kehittämisen ja sosiaalihuoltolain mukaisen toiminnan järjestämisen lisäksi vammaisten ja pitkäaikaissairaiden työllistymiseen ovat vaikuttaneet uudistukset, joita on tehty ammatillisen kuntoutuksen järjestelmään. Uudistuksilla on pyritty lisäämään painopistettä ennalta ehkäisevään toimintaan, selkeyttämään ammatillisen kuntoutuksen työnjakoa ja lisäämään asiakkaan oikeutta palveluun. Käytännössä uudistuksilla ei ole päästy toivottuihin tuloksiin. Sekä työeläke- että

Kelan ammatillisen kuntoutuksen hylkäävät päätökset ovat lisääntyneet ja kriteerit palveluun pääsyyn tiukentuneet. (Rissanen, 2008, 24–25.) Tämä voi tarkoittaa, että yhä useampi henkilö, jonka vika, vamma tai sairaus aiheuttaa työkyvyn uhan ja vaikeuttaa työllistymistä tai työssä pysymistä, on jäänyt vaille työkokeiluja, uudelleen koulutusta, työolosuhteiden sopeuttamista ja työhönvalmennusta, eli ammatillisen kuntoutuksen toimenpiteitä.

Vaikuttaa siltä, että työttömien aktivointiin ja kuntoutukseen, vammaisten ja pitkäaikaissairaiden työtoimintaan sekä ammatillisen kuntoutuksen toimenpiteisiin kehitetyt palvelut ovat loppujen lopuksi hyvin samankaltaisia ja toistensa kanssa limittäisiä. Saman palveluntuottajan yksiköissä voi olla kaikkien eri vastuutahojen lähettämiä henkilöitä näennäisesti eri palveluissa mutta käytännössä tekemässä samanlaisia töitä rinnakkain. Kaikissa toimenpiteissä pyritään samaan tavoitteeseen; edistämään yksilön työkykyä, valmentamaan työelämään siirtymiseen ja tukemaan siirtymässä tavallisille työpaikoille.

Samaan tavoitteeseen pyritään myös välityömarkkinoiden kehittämällä. Seuraavaksi tarkastelen, mistä välityömarkkinapuhe on saanut alkunsa ja miten sen nykyinen toiminta painottuu eri kohderyhmien näkökulmasta.

Mitkä ihmeen välityömarkkinat?

Välityömarkkinat on Suomessa kohtuullisen uusi käsite, jonka juuret ovat vuosituhanen vaihteen eurooppalaisessa yhteiskuntapoliittisessa keskustelussa globalisaation, työelämän ja työmarkkinoiden muutoksen vaikutuksista yksilöihin ja yhteiskuntaan (Suikkanen, 2008.). Keskeisenä teoriana pidetään saksalaisen Günther Schmidin teori-

aa siirtymien työmarkkinoista, transitional labour markets (TLM), jossa työmarkkinoita tarkastellaan yksilön elämänsä siirtymien näkökulmasta. Teoriassa keskitytään viiteen kriittiseen kaksisuuntaiseen siirtymään elämänsä aikana; siirtymät koulutuksesta työhön, työstä työhön, työllisyydestä työttömyyteen, kotitaloustyön ja palkkatyön välillä sekä työllisyydestä eläkkeelle. Jokainen siirtymä sisältää sekä yksilön että yhteiskunnan näkökulmasta riskejä, joiden minimoiminen voisi tuottaa paremmin toimivat ja sekä yksilöä että yhteiskuntaa hyödyttävät työmarkkinat. Siirtymien työmarkkinoiden ajatellaan rakentavan 'sosiaalisia siltoja' helpottamaan siirtymiä palkkatyön ja ei-palkkatyön välillä. (emt. 3–4., Räisänen, Schmid, 2008, s.11.)

Siirtymien työmarkkinat – teoria nostaa esiin työmarkkinat myös muiden kuin työllisten ja työttömien välisenä toimintakenttänä, jossa palkkatyö, koulutus, kuntoutuminen ja kotona tehtävä työ voivat vuorotella joustavasti yksilön tilanteen mukaan. Ideaalitalanteessa siirtymien tukeminen ja riskien minimoiminen tuottaisivat hyvää sekä yksilölle, työnantajalle että yhteiskunnalle vähentämällä tuloloukkujen passivoivaa vaikutusta, palveluiden väliin putoamista sekä syrjäytymistä työ- ja koulutusmarkkinoilta tarjoten mahdollisuuden jatkuvaan osaamisen kehittämiseen ja työ- ja toimintakyvyn ylläpitämiseen. (Räisänen, Schmid, 2008.)

Suomessa siirtymien työmarkkinat – keskustelua on käyty rinnakkain välityömarkkinoista käytyjen keskustelujen kanssa (Suikkanen, 2008). Välityömarkkinat käsite esiintyi ensimmäisiä kertoja vuoden 2006 TUPO 2 -työryhmän mietinnössä (Väyliä työhön, 2006). Työministeriön asettaman kolmikantaisen työryhmän tavoitteena oli valmistella työllistymistä helpottavia ja työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa parantavia aktiivitoimenpiteitä (emt. 2).

Välityömarkkinoilla mietinnössä viitataan aktivointipaikkoihin, jotka tarjoaisivat vaihtoehdon avoimelle pitkäaikaistyöttömyydelle. Työryhmän havainto oli, että työvoimatoimiston asiakkaissa on sellaisia henkilöitä, jotka eivät täytä työkyvyttömyyseläkkeen ehtoja, mutta joiden sijoittuminen avoimille työmarkkinoille edes voimakkaiden tukitoimien turvin on epätodennäköistä. Lisäksi mietinnössä viitataan henkilöihin, joiden työ- ja toimintakyky on heikentynyt sosiaalisista syistä. (emt. 28–30.)

Muutamaa vuotta aikaisemmin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö oli asettanut työryhmän, jonka tehtävänä oli esittää keinoja edistää vaikeasti työllistyvien työllistymistä ja sosiaalista kuntoutusta (Sosiaalisen työllistämisen työryhmän raportti, 2004). Myös STM:n työryhmän tuli kiinnittää huomiota alueellisten työvoiman palvelukeskusten perustamistoimiin, sosiaalisten yritysten toimintaan sekä kokemuksiin kuntouttavasta työtoiminnasta, nuorten työpajatoiminnasta ja työpajatoiminnasta. Vaikeasti työllistyvät henkilöt määriteltiin tässä työryhmässä kattamaan pitkäaikaistyöttömien lisäksi vammaiset, pitkäaikaissairaat sekä edellä TUPO 2 -työryhmän viittaamat sosiaalisista syistä työmarkkinoilta syrjäytymisvaarassa olevat henkilöt. (emt. 36–41.)

Myös VATES-säätiö ja Valtakunnallinen työpajajyhdistys ovat määritelleet 'heikossa työmarkkina-asemassa olevat' henkilöiksi, joilla on vaikeuksia työllistyä ilman tukea tai työhallinnon peruspalveluiden kautta (Ylipaavalniemi, Sariola, Marniemi, Pekkala 2005, 13). Käsitelmä määrittely yhdistää TUPO 2 -työryhmän ja STM:n työryhmän ajatukset kohderyhmästä, johon kuuluvat sekä vammaiset ja pitkäaikaissairaat että työttömät henkilöt, jotka tarvitsevat tukea työllistymiseensä.

TUPO 2 -työryhmän muistion esitykset olivat keskeisessä asemassa lanseerattaessa

välityömarkkinoiden käsite ja toiminta suomalaisen työ- ja sosiaalipoliittiseen keskusteluun, joka laajeni valtakunnalliseksi kehittämistoiminnaksi ennen kaikkea vuonna 2007 alkaneen uuden Euroopan sosiaalirahastokauden myötä. Välityömarkkinoista alettiin puhua ensin siirtymätyömarkkinoina ja välittävänä työmarkkinoina, joista edellisen nähtiin tarjoavan työllistämispalveluita henkilölle, jotka ovat lähempänä työmarkkinoita ja jälkimmäisen niille, jotka tarvitsevat enemmän myös sosiaalista kuntoutusta ja pitkäkestoisia toimia päästäkseen siirtymätyömarkkinoille. Vammaiset henkilöt liitettiin määrittelyissä jälkimmäiseen ryhmään.

Myöhemmin siirtymä- ja välittävät työmarkkinat käsitteet korvattiin aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden ja aktiivisen sosiaalipoliitiikan toimenpiteiden käsitteillä. Samalla kun kehittämistoimintaa aloitettiin, jaettiin välityömarkkinoiden kokonaisuus hallinnollisesti kahtia. Näin aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet ja kehittäminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan ja aktiivisen sosiaalipoliitiikan toimenpiteet sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalaan. Nykyiset välityömarkkinat on työ- ja elinkeinoministeriön kotisivuilla (<http://www.tem.fi/?s=2317>) määritelty seuraavasti:

'Välityömarkkinoilla tarjotaan työskentelymahdollisuuksia henkilöille, joilla on eri syistä vaikeuksia sijoittua työhön avoimille työmarkkinoille (= työmarkkinat, joilla palkkauskustannuksiin ei käytetä yhteiskunnan taloudellista tukea). Välityömarkkinoilla tarjotaan aktiivisen työvoima- ja sosiaalipoliitiikan työmahdollisuuksien lisäksi työhön sijoittamista edistäviä ja työssä selviytymistä tukevia palveluja. Työmarkkinatoimenpiteiden (työharjoittelu ja työelämävalmennus) ja palkkatuetun työn tavoitteena on parantaa ammattitaitoa, osaamista ja työmarkki-

na-asemaa ja näin edistää pääsyä avoimille työmarkkinoille. Aktiivisen sosiaalipolitiikan (esimerkiksi kuntouttava työtoiminta ja sosiaalihuoltolain mukainen työtoiminta) tavoitteena on ylläpitää henkilöiden toimintakykyä ja parantaa elämänhallintaa ja näin luoda edellytyksiä siirtymiselle välityömarkkinoille tai suoraan avoimille työmarkkinoille.'

Määritelmä sisältää ajatuksen kaksiportaisesta järjestelmästä, jossa osa toimenpiteistä on suunnattu työttömille, osa kuntoutusta tarvitseville henkilöille. Jälkimmäiseen ryhmään kuuluvat voivat toimenpiteen jälkeen päästä 'läheemmäksi' oikeita työmarkkinoita siirtymällä varsinaisille välityömarkkinoille. Lapin yliopiston professorin Asko Suikkasen STM:lle tekemän välityömarkkinaselityksen mukaan keskeinen puute suomalaisessa välityömarkkinoiden kehittämisessä on toiminnan rajaaminen lähes yksinomaan työllistämispolitiikan ja sosiaalipolitiikan työllistäviin palveluihin, ei palveluihin, jotka tukisivat siirtymissä palveluista työelämään. Toinen keskeinen puute Suikkasen mukaan on se, ettei toimintaa kytketä tai nähdä osana aikuiskoulutuspolitiikkaa tai ammatillisen kuntoutuksen kokonaisjärjestelmää. (Suikkasen, 2008, 17–18).

Mikä on työkyvyttömyysetuutta saavien paikka välityömarkkinoilla?

Painopiste välityömarkkinoiden kehittämisessä on tällä hetkellä työvoimaan kuuluvien pitkäaikaistyöttömien työllistämistoiminnassa ja heille suunnatuissa työvoima- ja sosiaalipoliittisissa palveluissa. Palvelut ovat pitkälle samoja, mitä on toteutettu jo vuosia; palkkatuki, työelämävalmennus, työharjoittelu työhallinnon valikoimasta ja kuntouttava työtoiminta sekä hyvin pienessä roolissa sosiaalihuoltolain mukainen työtoiminta so-

siaalipolitiikan palveluvalikoimasta. Työvoimapolitiikan painottuminen näkyy esimerkiksi nykyisessä Euroopan sosiaalirahastohanketoiminnassa. Vuodesta 2007 alkaen on käynnistynyt kymmeniä valtakunnalliseen välityömarkkinoiden kehittämishankkeeseen kuuluvaa projektia, joista lähes 40 on työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluvia, mutta vain kaksi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan kuuluvia hankkeita (Rakennerahastotietopalvelu, 2009).

Välityömarkkinoiden painopisteiden valinnalla on erityisen suuri merkitys, kun arvioidaan, miten toiminta palvelee vammaisia ja pitkäaikaissairaita, usein jo työkyvyttömyysetuutta saavia henkilöitä työllistymisen tukemisessa. Työvoimapolitiikan painottaminen tarkoittaa käytännön toiminnassa sitä, että suurin osa välityömarkkinaprojekteihin ohjautuvista asiakkaista on pitkäaikaistyöttömiä tai vajaakuntoisia tai muita esimerkiksi maahanmuuttajataustansa vuoksi työllistymiseensä tukea tarvitsevia henkilöitä. Siis työhallinnon asiakkaita, joilla on jo työttömän status ja siihen liittyvät sosiaaliturvaetuudet.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan hankkeissa puolestaan painotetaan kuntouttavan työtoiminnan kehittämistä. Vuonna 2007 kuntouttavaan työtoimintaan osallistui lähes 11 000 henkilöä ja toiminta on laajentunut vuosi vuodelta (HE 194/2009). Kuntouttavaan työtoimintaan ohjataan yhtäällä työttömät, alle 25-vuotiaat työmarkkina- tai toimeentulotukea saavat asiakkaat tai yli 25-vuotiaat 500 päivää työmarkkinatukea saaneet asiakkaat. Tulevaisuudessa toimintaa laajennetaan yhä lakia vuonna 2010 uudistamalla. (emt.) Kunnat, jotka kantavat vastuun sekä kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä että sosiaalihuoltolain ja myös kehitysvammalain mukaisesta työllistymistä tukevasta työtoiminnasta, joutuvat miettimään, mihin toimintaan panostavat ja miten suuntaavat niukkenevia resurssejaan.

Työkyvyttömyysetuutta saavan henkilön näkökulmasta panostus pitkäaikaistyöttömien palveluihin tai kuntouttavaan työtoimintaan ei lohdata; hän ei kuulu kumpaankaan asiakasryhmään; hänellä ei ole työttömän statusta eikä oikeutta työmarkkinatukeen. Työkyvyttömyysetuutta jo saavan henkilön ei voi katsoa kuuluvan myöskään kohderyhmään, jolle kuntouttava työtoiminta olisi 'viimesijainen' palvelu.

Keskeinen kysymys on, mistä työkyvyttömyysetuutta saavat henkilöt, jotka ovat työ- ja avotoiminnan sekä oppilaitoksissa opiskelun myötä osoittaneet, että heillä on jäljellä sekä työkykyä että osaamista, saavat avoimille työmarkkinoille ohjaavaa palvelua välityömarkkinoilla. Kuuluuko esimerkiksi työ- ja elinkeinotoimistojen julkisten työvoimapalveluiden valikoima myös tälle kohderyhmälle? Vastausta voi tarkastella kahdesta eri näkökulmasta. Yhtäällä laki julkisesta työvoimapalvelusta mahdollistaa työkyvyttömyysetuutta saavalle henkilölle oikeuden te-toimistojen yleisiin palveluihin yhdenvertaisesti muiden työnhakija-asiakkaiden kanssa. Toisaalta voidaan tarkastella ko. ryhmän asemaa suhteessa ammatillisen kuntoutuksen vastuunjakoon.

Julkista työvoimapalvelua ja sen tarjoamia mahdollisuuksia työkyvyttömyysetuutta saavien näkökulmasta tarkasteltiin Mika Vuorelan vuonna 2008 tekemässä välityömarkkinaselvityksessä. Selvityksessä nousi esiin, että esimerkiksi Kelan työkyvyttömyysetuutta saavista henkilöistä suurin osa kuuluu työhallinnon ohjeistuksen mukaan ryhmään, jossa asiakkuuden syntyminen edellyttää lain mukaan työvoimatoimiston arviointia siitä, voidaanko henkilöä tukea tuloksellisesti julkisella työvoimapalvelulla. Työkyvyttömyysetuutta saavien työllistymispolut katkeavat helposti jo ensimmäiseen yritykseen te-toimistoissa. Selvitysraportin mukaan vain harvan ko. ryhmään kuuluvan

henkilön työllistymistä pidetään niin tuloksellisena, että häntä kannattaisi tukea. (Vuorela, 2008, 35.)

Työkyvyttömyysetuutta saavien työllistymismahdollisuuksia voidaan tarkastella myös sosiaalisten yritysten näkökulmasta. Laki sosiaalisista yrityksistä asettaa sosiaalisiin yrityksiin työllistyvien kohderyhmään kuulumisen yhdeksi ehdoksi työnhakijana olemisen te-toimistossa (emt. 13). Jos työkyvyttömyysetuutta saavaa henkilöä ei oteta työnhakijaksi työllistymisen tuloksellisuutta epäillen, ei hän myöskään saisi mahdollisuutta kokeilla työllistymistä sosiaalisessa yrityksessä.

Toisaalta edellä mainittu laki mahdollistaa siirtymisen sosiaalihuoltolain mukaisesta toiminnasta sosiaaliseen yritykseen. Vuonna 2006, kun lakia sosiaalisista yrityksistä uudistettiin, lain perusteluiden mukaan silloisten sosiaalisten yritysten 371 työntekijästä 135 oli vajaakuntoisia ja vain neljä sosiaalihuoltolain perusteella kunnan tukemana työllistyneenä sosiaaliseen yritykseen (HE 275/2006). Voitaisiko jatkossa sekä hallintokuntien yhteistyötä että käytäntöjä kehittämällä panostaa siihen, että yhä useammalle nyt kuntien työtoiminnassa oleville henkilöille tarjottaisiin mahdollisuus luonteviin ja tuettuihin siirtymiin sosiaalisten yritysten työntekijöiksi palkkatuella? Välityömarkkinoiden kehittämisessä sosiaalisten yritysten kehittämistoimintaan tulee joka tapauksessa kiinnittää erityistä huomiota ja nostaa esiin vajaakuntoisten työttömien työnhakijoiden rinnalle myös työkyvyttömyysetuutta jo saavat henkilöt potentiaalisina työntekijöinä.

Ammatillisen kuntoutuksen väliinputoamisen ongelmat

Välityömarkkinoiden kehittämisessä tulisi kiinnittää huomiota myös ammatillisen

kuntoutuksen palvelujärjestelmän mahdollisuuksiin tarjota työllistymiseen johtavia palveluita paitsi niille henkilöille jotka jo saavat työkyvyttömyysetuutta myös niille pitkäaikaistyöttömille ja nuorille, jotka eivät ole päässeet tai osanneet hakeutua ammatillisen kuntoutuksen palveluiden piiriin.

Ongelmaksi näyttäisi tulleen kynnys ammatilliseen kuntoutukseen pääsemiseksi, erityisesti kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuuden arviointi. Tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa otetaan huomioon hakijan ikä, ammatti, aikaisempi toiminta, koulutus, vakiintuneisuus työelämään sekä se, johtaako haettu ammatillinen kuntoutus työssä jatkamiseen tai työhön palaamiseen lykäten eläkkeelle jäämistä. Jos henkilölle on myönnetty työkyvyttömyyseläke, arvioidaan voiko hän ammatillisen kuntoutuksen avulla ansaita toimeentulonsa kokonaan tai osittain ansiotyöllä. Esimerkiksi työeläkelaitokset eivät tue ammatillisella kuntoutuksella asiakkaita, joiden tavoitteena on täyden eläkkeen turvin hankkia lisäansioita. Myös Kelalla on mahdollisuus käyttää harkintaa ja määritellä, onko työllistymisen tukeminen riittävän tuloksellista. (Palvelutyöryhmän loppuraportti 2009.)

Ammatillisen kuntoutuksen vastuunjako on suhteellisen selkeä työeläke- ja liikenne- ja tapaturmavakuutuksen kohdalla. Haastavampaa rajanveto on Kelan ja työ- ja elinkeinotoimistojen välillä. Yhtäällä henkilöt, jotka kärsivät terveydentilan heikkenemisestä, oppimisvaikeuksista, sosiaalisten taitojen puutteesta ja mielenterveys- sekä päihdeongelmista jäävät helposti vaille selkeää reittiä ja pääsyä ammatillisen kuntoutuksen palveluihin (Paatero, 2008, 15). Heidän riskinään on jäädä pyörimään työllistymistoimenpiteiden aktivointikaruselliin (Ollikainen, 2008, 53 ja 59–60).

Toisaalta työkyvyttömyysetuutta jo saavat henkilöt, jotka voisivat hyötyä työhallinnon

tarjoamista työllistymisedellytysten arvioinnin palveluista, kuten työvalmentajan yksilöllisestä tuesta työpaikan etsimisessä, työtehtävien räätälöinnissä ja jaksamisen arvioinnista, käännytetään työhallinnosta etsimään tukea muiden ammatillisen kuntoutuksen järjestäjien palveluista. Työhallinnon linjauksien mukaan työkyvyttömyysetuuksilta työelämään palaavien ja siirtyvien 'työllistymisedellytysten parantamisen palvelut' ovat kohderyhmän kohdalla toissijaisia (työryhmän loppuraportti 2009). Myöskään työvoiman palvelukeskus, jolla on mahdollisuus hankkia työvalmentajapalveluita ja työllistymistä tukevaa henkilökohtaista ohjausta te-toimistoa vapaammin haalumilleen asiakkaille, ei palvele eläkkeellä jo olevia asiakkaita.

Pahimmillaan työhallinnon ja Kelan mahdollisuus harkita palveluittensa tuloksellisuutta työkyvyttömyysetuutta jo saavien työllistämismahdollisuuksia arvioidessaan, johtaa tilanteeseen, joka syrjäyttää työkyvyttömyysetuutta saavat vammaiset ja pitkäaikaissairaat henkilöt sekä julkisen työvoimapaalveluun että ammatillisen kuntoutuksen kuuluvista palveluista. Näillä henkilöillä olisi kuitenkin tarjottavanaan paitsi osittais- ta myös täyttä työkykyä työmarkkinoiden käyttöön.

Väliinpuotoajista yhdenvertaisiksi asiakkiksi ja potentiaalseksi työvoimaksi

Eri arvioiden mukaan Suomessa olisi jopa 30 000 vammaista ja pitkäaikaissairasta henkilöä, jotka voisivat työllistyä avoimille työmarkkinoille työsuhteeseen, mikäli heille tarjottaisiin tähän sekä henkilökohtaista tukea että taloudelliset mahdollisuudet. (mm. Kumpuvuori, Högbacka, 2003; Linnakangas, Suikkanen, Savtchenko, Vir-

ta, 2006; Holm, Happonen, 2007; Vuorela, 2008). Nyt vammaiset ja pitkäaikaissairaat ovat pääsääntöisesti työmarkkinoiden ulkopuolella ja etenkin mielenterveysyistä työkyvyttömyyseläkkeelle jäävät henkilöt ovat usein parhaassa työiässä. Kaiken kaikkiaan mielenterveysyistä työkyvyttömyyseläkkeellä oli vuonna 2005 noin 111 000 henkilöä (Vuorela, 2008).

Huolimatta vammaisten ihmisten muuta väestöstä selvästi heikommasta koulutustasosta (Linnakangas, Suikkanen, Savtchenko, Virta, 2006, s. 39–40) Kelan tilastojen mukaan Suomessa oli myös noin 1000 korkeakoulutettua vammaista henkilöä, jotka eivät olleet päässeet työmarkkinoille (Kelan tilastot 2006). Erityisammattioppilaitoksissa opiskeli vuonna 2008 noin 4000 opiskelijaa (OPM tilastot, 2009). Vaikka erityisammattioppilaitoksissa onkin panostettu viime vuosina erilaisin hankkein valmistuvien opiskelijoiden tukemiseen, monet opiskelijat siirtyvät suoraan työllistämisyksiköihin työtoimintaan edes käymättä tavallisilla työpaikoilla. (mm. Ollikainen 2009).

YK:n vammaisten ihmisten ihmisoikeus-sopimuksen myötä vammaisten ja pitkäaikaissairaiden ihmisten työmarkkina- ja välityömarkkina-aseman tarkastelu tulisi nousta keskusteluun myös Suomessa. Sopimuksessa edellytetään, että vammaisille ihmisille on tarjottava yhdenvertaiset mahdollisuudet saada palveluita palkkatyöhön pääsemiseksi, työssä pysymiseksi ja työuran edistämiseksi. Lisäksi sopimus edellyttää yhdenvertaisia työolosuhteita sekä oikeudenmukaista palkkausta tehdystä työstä.

Myös Euroopan unionin vammaisten ihmisten tasa-arvoisia mahdollisuuksia käsittelevässä toimintasuunnitelmassa korostetaan, että jäsenvaltioiden tulee lisätä vammaisten ihmisten mahdollisuuksia saada tuetun työllistymisen työhönvalmentajapalvelua sekä tukea ja ohjausta siirtymistä työkeskuksista

avoimille työmarkkinoille. (23, 67–70.)

Tämä tulisi ottaa paremmin huomioon myös kehitettäessä välityömarkkinoita. Vammaisten ja pitkäaikaissairaiden työllistymiseen liittyviä näkökulmia on vaikea löytää nykyisestä välityömarkkinatoiminnasta. On luultavaa, että TUPO 2 -mietinnön ja heikentyneen työllisyystilanteen seurauksena työkyvyttömyysetuutta saavat henkilöt ajatellaan automaattisesti henkilöiksi, joiden ei kuulu saada palveluja työllistymisensä tueksi, koska he ovat jo 'päässeet' eläkkeelle. Eläkkeelle 'pääsemisen' näkökulma on kuitenkin stereotyyppinen ja osoittaa, ettei kohderyhmän heterogeenisyyttä tunneta eikä osaamista ja työkykyä tunnusteta.

Välityömarkkinat asiakaslähtöisine, esteettömine ja työelämään johtavine palveluineen olisivat tarpeen kaikille työmarkkinoilta syystä tai toisesta pudonneille tärkeitä. Nykyinen toiminta, joka näyttää keskittyvän aktivointipalveluiden lukumääräiseen lisäämiseen, vastuiden tarkempaan jakamiseen eri toimijoiden välillä ja yksilöiden terveydentilan ja vamman perusteella tehtäviin johtopäätöksiin palveluiden tuloksellisuudesta työkyvyn ja osaamisen sijaan ei voi johtaa joustaviin ja työ- ja toimintakykyä edistäviin välityömarkkinoihin. Myös ammatillisen kuntoutuksen palveluiden jättäminen välityömarkkinatoiminnan kehittämisen ulkopuolelle vahvistaa väliinpuotoamisia ja palveluiden eriytymistä.

Kansainvälisten sopimusten, Euroopan unionin politiikan, Suomen perustus-, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolakien perusteella ei pitäisi olla enää epäselvää, kuuluvatko työllistymiseen tähtäävät ja työssä tukemiseen tarkoitettut palvelut myös vammaisille ja pitkäaikaissairaille. Nyt pitäisi enää ratkaista, miten järjestelmää kehitetään niin, että se vastaa kaikkien työllistymiseensä tukea tarvitsevien ihmisten tarpeisiin vammasta tai sairaudesta huolimatta.

Lähteet:

- Ala-Kauhala, Mika (2007). Toimeenpanon ratkaisuja ja arvioinnin haasteita. Tutkimus uusista työllistymisen tukemisen tavoista. Kuntoutussäätiön tutkimuksia. Research Reports 76/2007. Helsinki. HE 194/2009. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 2 ja 10 §:n, työttömyysturvain 8 luvun 6 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 10 ja 10 a §:n muuttamisesta.
- HE 275/2006. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaalisista yrityksistä annetun lain sekä julkisesta työvoimapaivalusta annetun lain 7 luvun 9 ja 11 §:n muuttamisesta.
- Holm, P & Hopponen, A. (2007). Vammaisten työkyky vuonna 2007. Pellervon taloudellisen tutkimuskeskuksen raportteja 202. Helsinki.
- Kehitysvamma palvelut vuonna 2004 (2007). Sosiaali- ja terveysministeriö, selvityksiä 2007/30. Helsinki.
- Kumpuvuori, Jukka & Högbacka, Marika (2003). Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet Suomessa. Selvityksiä 10. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.
- Linnakangas, Ritva; Suikkanen, Asko; Savtschenko, Victor; Virta, Lauri (2006) Uuden alussa vai umpikujassa? Vammaiset matkalla yhdenvertaiseen kansalaisuuteen. STAKES raportteja 15/2006. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Helsinki.
- Mid-term Evaluation of the European Action Plan 2003-2010 on Equal Opportunities for People with Disabilities (2009) Final Report June 2009. European Commission. Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Centre for Strategy & Evaluation Services. United Kingdom. Kent.
- Ollikainen, Anne–Mari (2008) Marginaalin marginaalissa? Vammaiset ja osatyökykyiset henkilöt työllistymispalveluiden reunoilla. VATES-säätiö. Helsinki.
- Opetusministeriön tilastoja (2008). Eri-tisopetus erityisenä koulutustehtävänä; enimmäisopiskelijamäärät ja valtion-osuusjärjestelmän tiedot toteutuneista opiskelijamääristä vuosina 1999 – 2008 (pdf). http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/ammattillinen_koulutus/tilastoja_ja_tunnuslukuja/?lang=fi. 6.11.2009.
- Paanetoja, Jaana (2004) Sosiaalipalveluna järjestettävästä työstä. Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirja 2003–2004, 145–173. Helsinki. VATES-säätiön tuottama eripainos artikkelista.
- Paatero, Heli (2008). Mikä vika kuntoutusjärjestelmässä? Kuntoutus 4, 12–16.
- Rakennerahastotietopalvelu (2009). <https://www.eura2007.fi/rriitepa/>. 4.11.2009.
- Rissanen, Paavo (2008). Työikäisten kuntoutuksen kehitys Suomessa. Kuntoutus 4, 17–27.
- Räisänen, H. and Schmid, G. (2008) Transitional Labour Markets and Flexicurity from the Finnish Labour Market Point of View. Social Science Research Center. Berlin.
- Sosiaalisen työllistämisen työryhmän raportti (2004). Sosiaali- ja terveysministeriö 2004:19. Helsinki.
- Suikkanen, Asko (2008) Selvitystyö välityömarkkinoista. Sosiaali- ja terveysministeriö. http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=41254&name=DLE-4806.pdf
- Vuorela, Mika (2007) Työtä haluaville työvoimapaivaluja. Selvitys kuntoutustuella ja työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden työllistymisestä ja työelämään paluun edistämisestä. Loppuraportti pdf. http://www.tem.fi/index.phtml?96107_m=91283&s=3407

Väyliä työhön, Tupo 2 -työryhmän mietintö (2006) Työhallinnon julkaisu 361. Työministeriö. Helsinki.

Ylipaavalniemi, P., Sariola, L., Marniemi, J., Pekkala, T.(2005) Sosiaalisen työllistämisen toimialan käsitteet VATES-säätiö ja Valtakunnallinen työpajayhdistys ry. VATES-kirjat. Kerava.

Julkaisemattomat lähteet:

Palvelutyöryhmän loppuraportti (2009). Työllistymistä tukevien ammatillisen kuntoutuksen palveluiden järjestäminen ja yhteensovittaminen julkiseen työvoimapalveluun – kohderyhmänä työkyvyttömyysetuutta saavat, jotka haluavat siirtyä tai palata työelämään. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Ylipaavalniemi, Pasi (2008) Sosiaalisen työllistämisen barometri. VATES-säätiö.