

*Sosiaalisen työllistämisen työryhmän
raportti*

2004:19

Sosiaalisen työllistämisen työryhmän
raportti



KUVAILULEHTI

Julkaisija Sosiaali- ja terveysministeriö		Julkaisun päivämäärä 31.10.2004	
Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Sosiaalisen työllistämisen kehittämistyöryhmä Puheenjohtaja: Klaus Halla Sihteerit: Anne Hujala, Lotta Silvennoinen		Julkaisun laji Työryhmämuistio	
		Toimeksiantaja Sosiaali- ja terveysministeriö	
		HARE-numero ja toimielimen asettamispäivä STM 126:00/2003 3.12.2003	
Julkaisun nimi Sosiaalisen työllistämisen työryhmän raportti			
Tiivistelmä Työryhmä arvioi työssään olemassa olevien sosiaalisen työllistämisen mallien ja keinojen kehittämistarpeita sekä uusien keinojen tarpeellisuutta sosiaalisen työllistämisen tehostamiseksi. Työryhmä on ottanut huomioon kokemukset kuntouttavasta työtoiminnasta ja työpankkitoiminnasta sekä hallitusohjelman työllisyysohjelman mukaisten työvoiman palvelukeskusten perustamistoimet ja sosiaalisen yritystoiminnan kehittämistoimet. Työryhmän kehittämis ehdotukset liittyvät eläkkeen lepäämäänjättämijärjestelmään, vammaistukeen, vammaisten ja vajaakuntoisten työtä tukevia sosiaalihuollon toimenpiteitä koskevien säännösten selkeyttämiseen ja avustajajärjestelmän kehittämiseen, sosiaalisen yritystoiminnan tukemiseen, työvalmentajatoiminnan laajentamiseen sekä työvoiman palvelukeskusten ja monipalvelukeskusten toiminnan kehittämiseen.			
Avainsanat: (asiasanat) Sosiaaliturva, sosiaalietuudet, sosiaalipalvelut, työllistäminen, päihteet, mielenterveys, vammaiset			
Muut tiedot www.stm.fi			
Sarjan nimi ja numero Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2004:19		ISSN 1237-0606	ISBN Painettu 952-00-1610-4 PDF
Kokonaissivumäärä 52	Kieli Suomi	Hinta 14,04 €	Luottamuksellisuus Julkinen
Jakaja STM:n julkaisumyynti, PL 536, 33101 Tampere, puh. (09) 160 72158 ja (09) 160 72535 fax (09) 160 72150 sähköposti: julkaisumyynti@stm.fi		Kustantaja Sosiaali- ja terveysministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare Social- och hälsovårdsministeriet	Utgivningsdatum 31.10.2004		
Författare (uppgifter om organet: namn, ordförande, sekreterare) Arbetsgruppen för utveckling av social sysselsättning Ordförande: Klaus Halla Sekreterare: Anne Hujala, Lotta Silvennoinen	Typ av publikation Arbetsgruppsrapport		
	Uppdragsgivare Social- och hälsovårdsministeriet		
	Datum för tillsättandet av organet SHM 126:00/2003 3.12.2003		
Publikation (även den finska titeln) Rapport av arbetsgruppen för social sysselsättning Sosiaalisen työllistämisen työryhmän raportti			
Publikationens delar			
Referat <p>Arbetsgruppen har utvärderat vilka behov det finns att vidareutveckla befintliga modeller och metoder för social sysselsättning samt behovet av nya lösningar för att effektivisera den sociala sysselsättningen. Arbetsgruppen har beaktat erfarenheterna av arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte och verksamheten med arbetsbanker samt åtgärderna för att bilda servicecentraler för arbetskraft och åtgärderna för att utveckla den sociala företagsverksamheten. De två sist nämnda åtgärdshelheterna ingår i regeringsprogrammets sysselsättningsmål.</p> <p>Arbetsgruppens utvecklingsförslag berör systemet för att lämna pensioner vilande, handikappbidragen, förenkling av bestämmelserna om åtgärder inom socialvården, som stöder arbete för handikappade och personer med nedsatt funktionsförmåga samt utvecklandet av assistentsystemet, stöd för social företagsverksamhet, breddning av verksamheten med arbetstränare samt utveckling av verksamheten vid servicecentralerna för arbetskraft och multiservicecentralerna.</p>			
Nyckelord social trygghet, socialförmåner, social service, sysselsättning, rusmedel, mental hälsa, handikappade			
Övriga uppgifter www.stm.fi			
Seriens namn och nummer Social- och hälsovårdsministeriets promemorior 2004:19		ISSN 1237-0606	ISBN 952-00-1610-4
Sidoantal 52	Språk Finska	Pris 14,04 €	Sekretessgrad Offentlig
Distribution Social- och hälsovårdsministeriets publikationsförsäljning PB 536, 33101 Tammerfors tfn (09) 160 72158 ja (09) 160 72535 fax (09) 160 72150 e-post: julkaisumyynti@stm.fi		Förlag Social- och hälsovårdsministeriet	

DOCUMENTATION PAGE

Publisher Ministry of Social Affairs and Health, Finland		Date 31 October 2004	
Authors Working group on developing social employment Chairperson: Klaus Halla Secretaries: Anne Hujala, Lotta Silvennoinen		Type of publication Working Group Memorandum	
		Commissioned by Ministry of Social Affairs and Health	
		Date of appointing the organ MSAH 126:00/2003, 3 December 2003	
Title of publication Report of the working group on developing social employment			
Parts of publication			
Summary <p>The working group evaluated the needs to develop the existing models and measures of social employment as well as the necessity of new measures in order to make social employment more effective. The working group has taken into account the experience from rehabilitative work activities and municipal databank of workers. The working group has also considered the implementation of employment service centres in accordance with the employment policy programme of the Government as well as the development of social entrepreneurship.</p> <p>The working group's proposals for development are linked with the systems of suspended pensions and disability allowance, the clarification of provisions on measures to enhance the social services for people with disabilities, the expansion of job coaching activities as well as the development of the activities in employment service and multi-service centres.</p>			
Key words Social security, social benefits, social services, employment, intoxicants, mental health, persons with disabilities			
Other information www.stm.fi			
Title and number of series Working Group Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2004:19		ISSN 1237-0606	ISBN 952-00-1610-4
Number of pages 52	Language Finnish	Price 14,04 €	Publicity Public
Distributor/Orders Ministry of Social Affairs and Health, Publications Sale, P.O.Box 536, FI-33101 Tampere, Finland, tel. +358 9 160 72158 and +358 9 160 72535 fax +358 9 160 72150 e-mail: julkaisumyynti@stm.fi		Financier Ministry of Social Affairs and Health	

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 3.12.2003 työryhmän, jonka tehtävänä oli löytää keinoja edistää vaikeasti työllistyvien työllistymistä ja sosiaalista kuntoutusta.

Työryhmän tuli arvioida olemassa olevien sosiaalisen työllistämisen mallien ja keinojen kehittämistarpeita sekä kehittää uusia keinoja sosiaalisen työllistämisen tehostamiseksi. Erityisesti tuli ottaa huomioon hallitusohjelman työllisyysohjelman mukaisten alueellisten työvoiman palvelukeskusten perustamistoimet sekä sosiaalisen yritystoiminnan kehittämistoimet, kokemukset kuntouttavasta työtoiminnasta, nuorten työpajatoiminnasta ja työpankkitoiminnasta.

Työryhmä asetettiin kokoonpanoltaan seuraavana:

Puheenjohtaja:

Halla Klaus, kehitysjohtaja, sosiaali- ja terveysministeriö

Jäsenet:

Toiviainen Matti, apulaisosastopäällikkö, sosiaali- ja terveysministeriö

Kimpimäki Aini, ylitarkastaja, sosiaali- ja terveysministeriö

Kerminen Päivi, hallitusneuvos, työministeriö

Lehmijoki Pentti, ylitarkastaja, työministeriö

Riihimäki Tarja, opetusneuvos, opetusministeriö

Savtschenko Victor, erikoissuunnittelija, Stakes

Karhunen Sirkka-Liisa, kehityspäällikkö, Suomen Kuntaliitto

Niemelä Jorma, toiminnanjohtaja, YTY/Sininauhaliitto ry

Varanka Marjatta, toimitusjohtaja, YTY/VATES-säätiö

Sihteeri:

Lotta Silvennoinen, ylitarkastaja sosiaali- ja terveysministeriö

Työryhmän toiseksi sihteeriksi nimitettiin 12.1.2004 ylitarkastaja Anne Hujala, sosiaali- ja terveysministeriöstä. Matti Toiviaisen tilalle työryhmän jäseneksi tuli 1.3. 2004 lukien neuvotteleva virkamies Carin Lindqvist-Virtanen, sosiaali- ja terveysministeriöstä, Jorma Niemelän siirryttyä toisiin tehtäviin toisena YTY:n toisena edustajana työryhmässä on 1.5.2004 lukien toiminut Ismo Valkoniemi Sininauhaliitosta.

Työryhmä on työnsä aikana kuullut seuraavia asiantuntijoita:

ohjelmajohtaja Harri Skog, työministeriö

ylitarkastaja Markus Seppelin, sosiaali- ja terveysministeriö

projektikoordinaattori Marika Hyvärinen, Kehitysvammaliitto

projektipäällikkö Marjaana Suosalmi, Kehitysvammaliitto

työllisyyspäällikkö Mika Vuorela, Mielenterveyden Keskusliitto

ylitarkastaja Jaana Hätälä, opetusministeriö

palveluyksikön johtaja Antero Mikonranta, Jyväskylän kaupunki

toimistopäällikkö Pertti Siukola, Helsingin kaupunki

projektipäällikkö Tarja Palosaari, Kokkolan kaupunki

toimitusjohtaja Harri Halttunen, Tekevä-säätiö

asiamies Mikko Räsänen, Palvelutyönantajat

puheenjohtaja Lea Karjalainen, Työttömien valtakunnallinen yhteistoimintajärjestö

Työryhmälle myönnettiin lisäaikaa 29.6.2004 tehdyllä päätöksellä 31.10.2004 asti. Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä jättää raporttinsa sosiaali- ja terveysministeriölle.

Helsingissä 31.10.2004

Klaus Halla

Sirkka-Liisa Karhunen

Päivi Kerminen

Aini Kimpimäki

Pentti Lehmijoki

Carin Lindqvist-Virtanen

Tarja Riihimäki

Victor Savtschenko

Ismo Valkoniemi

Marjatta Varanka

Anne Hujala

Lotta Silvennoinen

SISÄLLYSLUETTELO

1	TYÖRYHMÄN TYÖN TAUSTA JA RAJAUS.....	15
1.1	Tausta	15
1.2	Työryhmän työn rajaus.....	17
1.3	Työryhmän työn tavoite	18
2	VAIKEASTI TYÖLLISTYVIEN PALVELURAKENTEET JA TUKITOIMET	18
2.1	Työsuhteen ulkopuolella tapahtuva toiminta.....	18
2.1.1	Vammaisten henkilöiden työtoiminta.....	18
2.1.2	Kehitysvammaisten työ- ja päivätoiminta	19
2.1.3	Kuntouttava työtoiminta	20
2.1.4	Työkokeilu, työelämävalmennus ja työharjoittelu	21
2.2	Tuettu työsuhteinen työ.....	22
2.2.1	Vammaisten työllistymistä tukeva toiminta	22
2.2.2	Siirtymätyö	26
2.2.3	Tuettu työllistyminen.....	26
2.2.4	Työllistämis- ja yhdistelmätuki	27
2.2.5	Työolosuhteiden järjestelytuki	28
2.2.6	Sosiaaliset yritykset.....	28
2.2.7	Työpajatoiminta.....	29
2.2.8	Yhteenveto.....	30
2.3	Muita tukimuotoja	31
2.3.1	Vammaispalvelulain mukaiset tukitoimet	31
2.3.2	Eläkkeen lepäämään jättäminen	32
2.3.3	Vammaistuki.....	32
2.3.4	Arvonlisäverovapautus.....	33
2.3.5	Työllistymisen edistäminen koulutuksella	33
2.4	Työvoiman palvelukeskukset ja työpankki	34
3	ARVIO KÄYTÖSSÄ OLEVIEN KEINOJEN TOIMIVUUDESTA	36
3.1	Fyysisesti vammaiset.....	36
3.2	Kehitysvammaiset	37
3.3	Mielenterveyskuntoutujat.....	38
3.4	Päihdeongelmaiset.....	40
3.5	Henkilöt, joiden toimintakyky on alentunut sosiaalisista syistä.....	41
4	YHTEENVETO JA TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET	42
4.1	Yhteenveto	42
4.2	Työryhmän ehdotukset.....	43

1 TYÖRYHMÄN TYÖN TAUSTA JA RAJAUS

1.1 Tausta

Vaikeimmin työllistyvät ryhmät

Heikossa työmarkkina-asemassa olevia ja vaikeasti työllistettäviä ryhmiä, joiden työllistämiseen tarvitaan usein eri palvelujärjestelmien ja toimijoiden yhteistyötä, ovat seuraavat:

- fyysisesti vaikeavammaiset
- kehitysvammaiset
- mielenterveyskuntoutujat
- päihdeongelmaiset
- ihmiset, joiden elämänhallinta ja toimintakyky on alentunut sosiaalisista syistä
- nuoret, joiden perus- ja/tai ammatillinen koulutus on keskeytynyt sekä nuoret, jotka ovat hankkineet ns. mukautetun oppimäärän toisen asteen koulutuksessa
- pitkäaikaistyöttömät ja toistuvaistyöttömät
- ikääntyneet työnhakijat, joiden koulutus ja kokemus eivät vastaa työelämän vaatimuksia
- osin maahanmuuttajat ja etniset vähemmistöt

Työhallinnossa vajaakuntoisella tarkoitetaan henkilöä, jonka mahdollisuudet saada sopivaa työtä, säilyttää työ tai edetä työssä ovat huomattavasti vähentyneet asianmukaisesti todetun vamman, sairauden tai vajavuuden takia. Määrittely edellyttää lääkärin tai muun asiantuntijan lausuntoa vammasta, sairaudesta tai vajavuudesta. Työhallinnon vajaakuntainen henkilö voi olla vaikeasti työllistytävä vamman tai sairauden takia.

Jokaisella oikeus työhön

Suomen perustuslain mukaan jokaisella on oikeus hankkia elantonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Vammaisten ja vajaakuntoisten oikeus työhön on tunnustettu myös kansainvälisten yhteisöjen päätöslauselmissa. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi terveydentilan tai vammaisuuden perusteella. Perustuslain ja kansainvälisten sopimusten suojaamaa oikeutta työhön täydentävät lukuisat eri hallinnonaloja koskevat oikeussäännökset.

Ihmisten yhdenvertaista kohtelua työhön otettaessa suojataan muun muassa yhdenvertaisuuden turvaamisesta annetulla lailla (21/2004). Lain 6 §:n mukaan ketään ei saa syrjiä esimerkiksi vammaisuuden perusteella. Syrjinnällä tarkoitetaan mm. sitä, että jotakuta kohdellaan epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan, on kohdeltu tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa (välitön syrjintä). Syrjintää on myös se, että näennäisesti puolueeton säännös, peruste tai käytäntö saattaa jonkun erityisen epäedulliseen asemaan muihin vertailun kohteena oleviin nähden (välillinen syrjintä). Mainitun lain 5 §:n mukaan työn teettäjän on tarvittaessa ryhdyttävä kohtuullisiin toimiin vammaisen henkilön työhön pääsemiseksi, työssä selviämiseksi ja työuralla etenemiseksi.

Työhallinto järjestää julkista työvoimapalvelua, jonka avulla mm. torjutaan työttömyyttä ja järjestetään työtä hakeville mahdollisuuksia tehdä työtä. Vaikeasti työllistyvien henkilöiden työllistymisen tukemisessa tarvitaan työhallinnon ja muiden hallinnonalojen tiivistä yhteistyötä sekä samanaikaisia ja samansuuntaisia toimintoja.

Viime vuosina on toteutettu useita toimenpiteitä, joilla tuetaan ja kannustetaan vajaakuntoisten työhön osallistumista. Jo 1990-luvun puolivälissä ns. vammaistyöryhmä esitti useita vammaisten työllistymistä tukevia toimia¹. Kansaneläkelain muuttamisesta annetulla lailla (837/1998) tehtiin vuonna 1999 mahdolliseksi kansaneläkelain 22 §:n 1 mom. nojalla myönnetyn eläkkeen lepäämään jättäminen. Säännöksiä eläkkeen lepäämään jättämisestä uudistettiin entistä kannustavimmiksi 1.4.2002 voimaan tulleilla säädösmuutoksilla, joihin sisältyi myös laki työllisyyslain 16 §:n muuttamisesta (74/2002). Vajaakuntoiset työnhakijat asetettiin samaan asemaan kuin nuoret ja pitkäaikaistyöttömät työllisyysmäärärahojen kohdentamisessa.

Samassa yhteydessä uudistettiin myös kunnan sosiaalihuollon tehtäviin kuuluvia vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymistä edistäviä toimenpiteitä koskevia säännöksiä. Sosiaalihuoltolaissa (710/1982) kunnan vastuulla oleviksi sosiaalihuollon palveluiksi määriteltiin työllistymistä tukeva toiminta ja työtoiminta. Työllistymistä tukevan toiminnan kohdeyryhmänä ovat henkilöt, joilla vamman, sairauden tai muun vastaavan syyn johdosta on erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista. Työllistymistä tukeva toiminta kohdennetaan henkilöihin, joilla on vaikeuksia työllistyä pelkästään työvoimapalvelujen tai työvoimapolitiittisten toimenpiteiden avulla. Työtoiminnalla tarkoitetaan kuten aikaisemminkin työkyvyttömille henkilöille järjestettävää toimintakyvyn ylläpitämistä edistävää toimintaa, joka ei tapahdu työsuhteessa. Työtoimintaan osallistuvat saavat yleensä pääasiallisen toimeentulonsa eläkkeestä. Lisäksi heille maksetaan verotonta työosuusrahaa.

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) tuli voimaan vuonna 2001. Lakiin sisältyvät uudistukset ovat luoneet uusia mahdollisuuksia vaikeasti työllistettävien työllistämiseen. Vuoden 2004 uudistuksia ovat sosiaalisen yritystoiminnan lakisääteistäminen sekä yhteispalvelupisteiden kehittäminen edelleen työvoiman palvelukeskuksiksi.

Näiden uudistusten toteuttamisen ja riittävyuden seuranta korostuu lähivuosina. Vaikeimmin työllistyvien tukeminen edellyttää rahallisten tukien lisäksi myös panostusta toimiviin tuki- palveluihin sekä yhteistyön organisointia eri toimijoiden välillä.

Myös vammaisten ja vajaakuntoisten ihmisten toimeentulon turvaajana ansiotyö on ensisijainen keino sosiaaliturvaan nähden. Kaikkien kohdalla ansiotyö ei kuitenkaan ole realistinen vaihtoehto. Tämän vuoksi tarvitaan erityistyöllistämiskeinojen lisäksi myös puhtaasti sosiaalipoliittisia toimenpiteitä ja mahdollisuutta osallistua muuhun toimintaan silloin kun työsuhteinen työ ei tule kyseeseen.

¹ Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1997:6

1.2 Työryhmän työn rajaus

Julkisen työvoimapalvelun tarkoituksena on mm. auttaa työnhakijaa saamaan haluamaansa, hänelle soveltuvaa työtä ja koulutusta. Valtion talousarviossa osoitetuilla työllisyysmäärärahoilla voidaan edistää työttömien työllistymistä työllistämistuen ja muiden tukitoimenpiteiden avulla. Sosiaali- ja terveydenhuollon tukitoimet täydentävät ja tukevat työhallinnon toimia silloin, kun nämä eivät ole yksinään riittäviä tai eivät tavoita kohderyhmiä.

Sosiaalisella työllistämisellä työryhmä tarkoittaa toimenpiteitä, joilla tuetaan vaikeasti työllistettävien työllisyyttä ja toimintakyvyn ylläpitoa.

Työryhmä on keskittynyt työssään kaikkein vaikeimmin työllistettäviin ryhmiin. Etuus- ja palvelujärjestelmän toimivuutta on tarkasteltu erityisesti fyysisesti vammaisten, kehitysvammaisten, mielenterveyskuntoutujien, päihdeongelmaisten sekä niiden ihmisten kannalta, joiden elämänhallinta ja toimintakyky ovat sosiaalisista syistä vaikeasti alentuneet. Ensisijaisesti työryhmä on tarkastellut sosiaalihuollon tukitoimia, joilla tuetaan työhallinnon toimintaa vaikeasti työllistettävien työllistämisessä. Lisäksi työryhmä on tarkastellut niitä sosiaalihuollon tukitoimia, joiden ensisijaisena tavoitteena on henkilön toimintakyvyn ylläpitäminen silloinkin, kun tavoitteena ei ole sijoittuminen työsuhteiseen työhön. Vaikeasti työllistettävien työllistämisen kolmannella sektorilla ja erilaisilla projekteilla on keskeinen rooli. Valtion ja kuntien lisäksi eri toimijoiden kehittämistyötä ovat rahoittaneet mm. Raha-automaattiyhdistys sekä Euroopan sosiaalirahasto. Vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämisyksiköistä ja rahoitusperusteista on valmistumassa VATES-säätiön tekemä tilastaselvitys vuoden 2004 loppuun mennessä.

Ikääntyvien työntekijöiden osalta hallituksen työllisyyden politiikkaohjelmassa on osioita, joilla tuetaan ikääntyvien ja ikääntyneiden työurien pidentämistä. Maahanmuuttajien osalta ollaan laatimassa maahanmuuttopoliittista ohjelmaa. Maahanmuutto-ohjelman eri osa-alueet käsittävät maahantuloon, maassa oleskeluun ja maasta poistamiseen sekä työntekoon, kotouttamiseen, opiskeluun, sosiaaliturvaan, asumiseen ja etnisiin suhteisiin liittyvät kysymykset. Ohjelma valmistuu vuoden 2005 toukokuun loppuun mennessä.

Työryhmä on rajannut käsittelynsä ulkopuolelle ikääntyvien ja ikääntyneiden työllistämiseen liittyvät yleiset työvoimapolitiittiset tai sosiaali- ja terveystoimittiset toimenpiteet, samoin maahanmuuttajien asemaan liittyvät erityiskysymykset, koska näitä kysymyksiä valmistellaan muissa yhteyksissä.

Työryhmä ei ole käsitellyt vireillä olevaa työllisyyden politiikkaohjelmaan sisältyvää työmarkkinatuella olevien velvollisuutta osallistua aktivointitoimenpiteisiin ja työllistämisen tehostamiseen liittyvää valtion ja kuntien rahoituksen jakoa. Ne ovat selviteltävänä erillisessä työryhmässä, jonka määräaika päättyy 31.1.2005. Myös kuntoutukseen ja koulutukseen liittyvät kysymykset on rajattu työryhmän työn ulkopuolelle.

Vaikeasti työllistettävien työllisyyden parantamiseen liittyy olennaisesti kysymys matalan tuottavuuden työn tukemisesta. Asiakokonaisuuteen liittyvät ratkaisut on kytketty yleisiin veropoliittisiin päätöksiin. Myös tukimalleja (työnantajakustannusten tuki ym.) on selvitelty laajasti muissa yhteyksissä.

1.3 Työryhmän työn tavoite

Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä on arvioinut olemassa olevien sosiaalisen työllistämisen mallien ja keinojen kehittämistarpeita sekä uusien keinojen tarpeellisuutta sosiaalisen työllistämisen tehostamiseksi. Työryhmä on ottanut huomioon kokemukset kuntouttavasta työtoiminnasta ja työpankkitoiminnasta sekä hallitusohjelman työllisyysohjelman mukaisten työvoiman palvelukeskusten perustamistoimet ja sosiaalisen yritystoiminnan kehittämistoimet.

2 VAIKEASTI TYÖLLISTYVIEN PALVELURAKENTEET JA TUKITOIMET

2.1 Työsuhteen ulkopuolella tapahtuva toiminta

Julkisessa työvoimapalvelussa voidaan järjestää työpaikalla ilman työsuhdetta työmarkkina- valmiuksia parantavia ja työllistymistä edistäviä työmarkkinatoimenpiteitä. Niitä ovat **työko- keilu, työharjoittelu ja työelämävalmennus**.

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain mukaan kunnat ovat velvollisia järjestämään **kun- tauttavaa työtoimintaa**, jos muut aktivointitoimenpiteet eivät asiakkaalle sovellu. Työtoi- minnan tarkoituksena on johtaa joko suoraan töihin tai työvoimahallinnon ensisijaisten työl- listymistä edistävien toimenpiteiden piiriin.

Sosiaalihuoltolain mukaan kunta voi järjestää **työtoimintaa** vammaisille henkilöille, joilla ei ole edellytyksiä osallistua tukitoimin järjestettävään työsuhteeseen. Työtoimintaa järjestetään myös kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain perusteella. Työtoiminnan tavoitteena on ylläpitää ja edistää vammaisen henkilön toimintakykyä.

2.1.1 Vammaisten henkilöiden työtoiminta

Osana lainsäädäntökokonaisuutta, jolla selkeytettiin sosiaalihuollon tehtäviin kuuluvia vam- maisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistämistä edistäviä tukitoimenpiteitä, otettiin sosi- aalihuoltolakiin uudet työtoimintaa koskevat säännökset. Uudistukset tulivat voimaan 1.4.2002. Tuolloin vammaisten henkilöiden työtoiminta oli jo vakiintunut sosiaalipalveluksi, johon osallistuvat eivät ole työsuhteessa ja johon ei sovelleta, mitä työsuhteesta on säädetty. Ei-työsuhteisesta työtoiminnasta ei kuitenkaan ollut aikaisemmin ollut yleissäännöstä laissa.

Sosiaalihuoltolain 27 e §:n mukaan työtoiminta on toimintakyvyn ylläpitämistä ja sitä edistä- vää toimintaa. Työtoiminta on sosiaalipalvelua, jota voidaan järjestää henkilöille, joiden toi- mintakyky on vammaisuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi alentunut niin, ettei heillä ole edellytyksiä osallistua tavanomaiseen työhön, eikä lain 27 d §:ssä tarkoitettuun työhön. Työ- toimintaa järjestäviä työ- ja toimintakeskuksia on yhteensä noin 350. Pääosin ne ovat kuntien ja kuntayhtymien ylläpitämiä. Työtoimintaa voidaan järjestää myös tavallisilla työpaikoilla ns. avotyötoimintana (avotyönä). Henkilöille, jotka täyttävät 27 e §:n kriteerit ei synny sub-

jekttiivista oikeutta päästä työtoimintaan, vaan toiminnan järjestäminen on kunnan harkinnassa.

Työtoimintaan osallistuvien henkilöiden toimeentulo perustuu pääosin sairauden tai työkyvyttömyyden perusteella myönnettäviin etuuksiin. Lisäksi toimintaan osallistuvalla voidaan maksaa työosuusrahaa tai vastaavaa. Tuloverolain (1535/1992) 92 §:n mukaan tulo on verotonta 9 euroon asti päivää kohden. Käytännössä työosuusrahaa maksetaan korkeintaan 9 euron suuruisena päivää kohden.

Sosiaalihuoltolain mukaiseen työtoimintaan sovelletaan työturvallisuuslainsäädäntöä ja nuorista työntekijöistä annettua lainsäädäntöä. Työtoiminnan järjestäjän on lisäksi otettava tapaturmavakuutuslain mukainen vakuutus työtoimintaan osallistuville henkilöille.

Sosiaalihuoltolain mukainen työtoiminta on kunnan järjestämä palvelu ja se kuuluu sosiaali- ja terveydenhuollon valtiosuuslainsäädännön piiriin. Valtiosuuden käyttö ei ole sidottu tiettyihin tehtäviin eikä kunnalle maksettava määrä perustu todellisiin kustannuksiin. Siten esimerkiksi kunnille työtoiminnasta aiheutuvat kustannukset eivät vaikuta sen saaman tuen määrään.

Kunnat voivat järjestää palvelun itse tai ostaa sen ulkopuoliselta. Kolmannen sektorin osuus palvelun tuottajana on jatkuvasti kasvanut. Kuntien lisäksi toimintaa rahoittavat mm. Raha-automaattiyhdistys sekä Euroopan sosiaalirahasto. Sosiaalirahaston kehittämisrahoituksella on ollut suuri merkitys toiminnan monipuolistamisessa.

2.1.2 Kehitysvammaisten työ- ja päivätoiminta

Kehitysvammalain (519/1977) ja -asetuksen (988/1977) mukaan kehitysvammaiselle järjestetään osana erityishuoltoa työtoimintaa, jonka tarkoituksena on edistää kehitysvammaisten henkilöiden yhteiskunnallista sopeutumista. Lisäksi järjestetään päivätoimintaa lähinnä vaikeimmin vammaisille sekä ikääntyneille muuta ohjausta, kuntoutusta ja toiminnallista valmennusta. Kehitysvammalain säännökset ovat toissijaisia suhteessa sosiaalihuoltolakiin. Siten kehitysvammaisten työtoiminta tulee järjestää ensisijaisesti sosiaalihuoltolain perusteella. Mikäli henkilö on niin vaikeasti kehitysvammainen, ettei sosiaalihuoltolain mukaan järjestetty työtoiminta hänelle sovi ja esimerkiksi erityishuoltosuunnitelmaan on kirjattu työtoiminta, on toimintaa pidettävä kehitysvammalain mukaisena. Käytännössä kehitysvammaiselle järjestettyä toimintaa pidetään useimmiten kehitysvammalain mukaisena toimintana jo yksin siitä syystä, että kehitysvammalain mukaisella toiminnalla on pitkät perinteet ja oma työ- ja toimintaverkosto. Sillä kumpi laki tulee sovellettavaksi on merkitystä toiminnan järjestäjän vakuuttamisvelvollisuuden kannalta. Kummankaan lain nojalla kehitysvammaiselle ei synny subjektiivista oikeutta työ- tai päivätoimintaan.

Vuonna 2002 tehdyn selvityksen mukaan kaikkien asiakkaiden määrä työ- tai toimintakeskusta kohden oli 38 henkilöä, joista kehitysvammaisia oli 32 henkilöä. Lukuihin sisältyvät paitsi työ- ja päivätoimintaan osallistuvat asiakkaat myös työsuhteista työtä tekevät asiakkaat. Yksiköissä oli keskimäärin noin kuusi työntekijää. Keskimäärin yksiköissä oli 7,4 asiakasta työntekijää kohden. Muita kuin kehitysvammaisia asiakkaita oli 2/3:ssa yksiköistä. Suurin ryhmä olivat mielenterveyskuntoutujat. Lähes 75 % kehitysvammaisista asiakkaista oli ollut toimintayksikön asiakkaana pidempään kuin viisi vuotta ja 50 % pidempään kuin 10 vuotta. Kehi-

tysvammaisten asiakkaiden keskimääräinen ikä oli noin 40 vuotta. Suurin osa asiakkaista oli yli 30-vuotiaita. Alle 30-vuotiaiden osuus oli selvästi pienempi kuin vanhempien ikäryhmien.

Työ- ja toimintakeskusten työtoiminta on tyypillisesti tekstiili- ja puutöitä sekä yrityksille alihankintana tehtävää kokoonpano- ja pakkaustyötä. Vaikeimmin vammaisille järjestetään päivätoimintana muun muassa vuorovaikutustaitojen ja jokapäiväisen elämän taitojen harjoittelua, luovaa toimintaa, ulkoilua ja muuta liikuntaa, opetusta, yksinkertaisia työtehtäviä ja virkistystoimintaa.

Kehitysvammaisten pääasiallinen toimeentulo on Kansaneläkelaitoksen maksama työkyvyttömyyseläke, joka on noin 400 - 500 euroa kuukaudessa. Työtoimintaan osallistuvalla kehitysvammaiselle eläkkeen lisäksi maksettava työosuusraha on yleensä alle 9 euroa päivää kohden.

Kehitysvammaisten työtoimintaa on 1980-luvun lopulta lähtien järjestetty myös työ- ja toimintakeskusten ulkopuolella avotyötoimintana tavallisella työpaikalla. Avotyötoiminnasta maksettava työosuusraha oli vuoden 2002 selvityksen mukaan keskimäärin 82 euroa kuukaudessa.

Avotyötoiminnassa on koko maassa noin 1600 kehitysvammaista. Noin kaksi kolmasosaa avotyötoimintapaikoista on julkisella sektorilla, lähinnä kuntien eri yksiköissä. Avotyötoiminnassa olevat henkilöt työskentelevät useimmiten avustavissa keittiö- ja siivoustehtävissä, kaupan alan tehtävissä – kuten hyllytys- ja varastotehtävissä – sekä avustavissa kiinteistönhoitotehtävissä. Lisäksi avotyötoimintapaikkoja on päiväkodeissa, vanhainkodeissa ja vanhusten palvelukeskuksissa, joissa kehitysvammaiset henkilöt tekevät esimerkiksi avustavaa hoivatyötä.

2.1.3 Kuntouttava työtoiminta

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta tuli voimaan 1.9.2001. Lakiin sisältyvien siirtymäsäännösten perusteella laki tuli täysimääräisesti sovellettavaksi 31.12.2002 mennessä. Lain sisältämien toimenpiteiden tavoitteena on edistää työttömien työllistymistä ja toisaalta aktivoida ja kuntouttaa jo pitkään työttömänä olleita. Lain kohderyhmänä ovat sellaiset henkilöt joiden toimeentulo perustuu työmarkkinatukeen ja työttömyyden perusteella maksettavaan toimeentulotukeen.

Lakia sovelletaan alle 25-vuotiaisiin asiakkaisiin lyhyemmän työttömyysjakson jälkeen kuin 25 vuotta täyttäneisiin. Uutena viimesijaisena toimintamuotona lakiin sisältyy kuntouttava työtoiminta, jonka tarkoituksena on avata pitkäaikaistyöttömille väylä joko suoraan työhön tai työvoimahallinnon ensisijaisten työllistymistä edistävien toimenpiteiden piiriin. Kuntouttava työtoiminta on sovitettava asiakkaan työ- ja toimintakyvyn sekä osaamisen mukaan niin, että se on työmarkkinoille pääsyn kannalta mielekästä ja riittävän vaativaa.

Kuntouttava työtoiminta on viimesijainen aktivointitoimenpide, jota asiakkaan kotikunta on velvollinen järjestämään, jos ensisijaiset aktiivointitoimet eivät tule asiakkaan kohdalla kysymykseen. Kunta voi hoitaa työtoiminnan itse tai sopia sen järjestämisestä toisen kunnan, kuntayhtymän, rekisteröidyn yhdistyksen, säätiön taikka uskonnollisen yhdyskunnan tai valtion viraston kanssa. Kuntouttavan työtoiminnan kustannuksia korvataan kunnille valtion varoista (10,09 euroa/pv/henkilö)

Alle 25-vuotiaan kieltäytyminen kuntouttavasta työtoiminnasta ilman pätevää syytä aiheuttaa sanktioita sekä työmarkkinatuen että toimeentulotuen myöntämiseen. Kuntouttavan työtoiminnan osallistumispäiviltä maksetaan työmarkkinatuen saajille ylläpitokorvausta ja toimeentulotuen saajille toimintarahaa. Lisäksi matkakustannukset korvataan kaikille toimeentulotukilain perusteella. Ylläpitokorvaus ja toimintaraha ovat 8 euroa toimintapäivää kohti 1.1.2004 alkaen.

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain tavoitteiden toteutumista on seurattu sosiaali- ja terveysalan kehittämis- ja tutkimuskeskuksen (Stakesin) sekä Kuntoutussäätiön tekemän arviointitutkimuksen avulla (STAKES, tutkimuksia 141, työttömien aktivointi – kuntouttava työtoiminta -lain sisältö ja vaikuttavuus). Lain myönteisenä vaikutuksena on nähty se, että yhteistyö sosiaalitoimen ja työhallinnon välillä on vahvistunut kun yhteistyölle on tullut lainsäädännöllinen perusta. Yhteistyö takaa sen, että asiakkaan ongelmiin on mahdollisuus paneutua monipuolisesti ja syvällisesti. Näin on saatu myös esille pitkäaikaistyöttömyyden ja syrjäytymisen ongelmia.

Asiakkaat ovat kokeneet aktivointitoimenpiteet useimmiten myönteisenä ja hyödyllisenä – heidän elämänhallintansa on parantunut ja kuntouttava työtoiminta on tarjonnut mielekästä tekemistä. Ongelmana on ollut se, että kuntouttavaan työtoimintaan varatut resurssit ovat olleet riittämättömiä. Kuntouttavan työtoiminnan kehittymistä on myös haitannut sopivien työpaikkojen puute ja työllistymispolkujen rakentamisen vaikeus. Toiminnan tuloksellisuutta on heikentänyt myös tukipalvelujen – erityisesti päihdehuolto ja mielenterveyspalvelut – puute.

Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden työllistyminen avoimille työmarkkinoille työtoiminnan jälkeen ei ole onnistunut. Arviointitutkimuksen mukaan osalle ihmisistä kuntouttavaan työtoimintaan osallistuminen saattaa olla tarkoituksenmukainen ratkaisu pitempäänkin.

Arviointitutkimuksessa esitetään lain nimen muuttamista, koska nimi antaa harhauttavan kuvan lain tarkoituksesta ja siihen sisältyvistä toimenpiteistä. Lain toimenpiteistä aktivointisuunnitelman laatiminen kohdistuu kaikkiin soveltamisalan piiriin kuuluviin henkilöihin kun taas kuntouttavaa työtoimintaa tarjotaan vain murto-osalle.

2.1.4 Työkokeilu, työelämävalmennus ja työharjoittelu

Työvoimatoimisto voi tukea vajaakuntoisen työnhakijan työhönsijoittumista avoimena olevaan tai muuhun työpaikkaan mm. työpaikalla järjestetyn työkokeilun avulla. Työkokeilussa sekä työnhakija että työnantaja voivat varmistua työtehtävän sopivuudesta ja työnhakija saa näyttää työssä selviytymistä ja osaamista. Työelämään perehtymiseksi sekä työhönsijoittumisen ja ammattitaidon edistämiseksi työtön työnhakija voi myös osallistua työharjoitteluun tai työelämävalmennukseen. Työharjoitteluun voivat osallistua ammatillista koulutusta vailla olevat, alle 25-vuotiaat työmarkkinatukeen oikeutetut henkilöt.

Työelämävalmennukseen voivat osallistua alle 25-vuotiaat ammatillisen koulutuksen saaneet työmarkkinatuen saajat sekä 25 vuotta täyttäneet perus- tai ansiosidonnaista päivärahaa saavat henkilöt. Työharjoittelupaikan tai työelämävalmennuspaikan hankinnasta huolehtii työvoimatoimisto. Myös työnhakija voi itse etsiä harjoittelu- tai työelämävalmennuspaikan, jonka työvoimatoimisto hyväksyy.

Työkokeilun, työharjoittelun ja työelämävalmennuksen päivittäinen kesto voi olla enintään kahdeksan tuntia ja vähintään neljä tuntia. Viikoittainen kesto on enintään viisi päivää.

Työkokeiluun, työharjoitteluun tai työelämävalmennukseen osallistuva ei ole työsuhteessa työkokeilu-, työharjoittelu- tai työelämävalmennuspaikan järjestäjään eikä työvoimatoimistoon.

Työharjoittelun tai työelämävalmennuksen järjestäjänä voi olla valtio, kunta, kuntayhtymä, yritys, yhdistys tai muu yhteisö sekä säätiö tai yksityinen elinkeinonharjoittaja. Sen sijaan kotitalous, rekisteröity puolue, sen piirijärjestö tai paikallisyhdistys ei voi olla työharjoittelun tai työelämävalmennuksen järjestäjänä.

2.2 Tuettu työsuhteinen työ

Jos henkilöllä on erityisiä vaikeuksia sijoittua avoimille työmarkkinoille, voidaan hänelle tarvittaessa järjestää erilaisia tukitoimia. Työttömän työnhakijan palkkauskustannuksiin voidaan työnantajalle myöntää **työllistämisen- ja yhdistelmätukea** sekä vajaakuntoisen henkilön työhönsijoittamisen tai työn säilyttämisen tukemiseksi **työolosuhteiden järjestelytukea**.

Jos henkilö tarvitsee työllistyäkseen työhallinnon palvelujen lisäksi sosiaalihuollon tukitoimia, voidaan hänelle järjestää sosiaalihuoltolain mukaista **työllistymistä tukevaa toimintaa**. Työllistymistä tukevan toiminnan osana voidaan myös järjestää työtä, jossa työntekijä on työsopimuslain (55/2001) mukaisessa työsuhteessa palvelun tuottajaan. Sosiaalihuoltolain mukainen työsuhteinen palkkatyö on tarkoitettu henkilöille, joilla on vamman, sairauden tai muun syyn vuoksi pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista.

Mielenterveyskuntoutujien klubitaloilla (Fountain House) on oma siirtymätyöpaikkaohjelma, joka mahdollistaa työn tekemisen avoimilla työmarkkinoilla. **Siirtymätyöt** ovat yleensä noin puoli vuotta kestäviä puolipäivätyöitä, joista maksetaan työehtosopimuksen mukaista palkkaa. Mahdollisten sairastapausten sattuessa klubitalon työntekijä tekee sovittun työn.

Tuettu työllistyminen tarkoittaa palvelujärjestelmää, jossa tavoitteena on työllistyminen yleisille työmarkkinoille työvalmentajan tuella.

2.2.1 Vammaisten työllistymistä tukeva toiminta

Työsuhteista suojatyötä tehtiin ennen invalidihuoltolain (907/1946) 22 §:n perusteella. Säännöksen mukaan suojatyötä voitiin järjestää invalidille ja tarvittaessa myös muulle henkilölle, joka työkykynsä vajavuuden takia ei ollut voinut saada voimiensa ja kykyjensä mukaista ansiotyötä muualta. Suojatyötä oli mahdollista järjestää suojatyökeskuksissa, työntekijän kotona tai muussa sopivassa paikassa. Vuonna 1970 säännöksen tavoitteeksi asetettiin turvata invalidin toimeentulo, jos invalidi ei ollut saanut työkykyään vastaavaa työtä muualta. Vuonna 1978 invalidihuoltolain muutoksella suojatyö liitettiin yhdeksi työvoimahallinnon työllistämiskohteeksi. Tällöin suojatyö sai entisen toimeentulotavoitteen lisäksi tavoitteen toimia työ-

voimatoimistojen osoittamien vajaakuntoisten asiakkaitten työllistäjänä. Työllistämistehtävän myötä suojatyökeskukset suunniteltiin tuotannonaloiltaan mahdollisimman monipuolisiksi. Tarkoituksena oli, että mahdollisimman moni vajaakuntoisista työnhakijoista olisi voitu työllistää suojatyökeskukseen silloin, kun heille ei ollut tarjolla muuta työpaikkaa.

Invalidihuolto on ollut kuntien vastuulla ja valtionosuuden piirissä vuodesta 1984. Sitä ennen invalidihuolto oli valtion vastuulla. Ennen vuotta 1984 voimassa olleessa lainsäädännössä oli periaatteena valtionavun suorittaminen toiminnan käyttökustannuksiin, jolloin työntekijöiden palkkaus ja muiden tuotannon kannalta välttämättömien tuotannontekijöiden kustannukset jäivät katettavaksi tuotteiden myynnillä. Rahoituksellisesti monet yksityiset työkeskukset alkoivat jo ennen SVOL-uudistusta soveltaa järjestelmää, jossa kunnat osallistuivat työkeskusten tappioiden kattamiseen, silloin kun lakisääteinen valtionapu ei ollut riittävän suuri.

Työvoimahallinto osallistui työkeskusten taloudelliseen tukemiseen epäsuorasti ohjaamalla työllisyysmäärärahoja perustamiskustannuksiin ja järjestämällä suojatyökeskusten käynnistymisvaiheessa suojatyöntekijöiden työllisyyskursseja.

Invalidihuoltolain suojatyötä koskevat säännökset kumottiin 1.4.2002. Nykyisin entisen suojatyön kaltaista työtä voidaan järjestää sosiaalihuoltolain 17 §:n 1 momentin 8 kohdan sekä 27 d §:n 3 momentin perusteella. Alun perin hallituksen esitykseen 169/2001 sisältyi seuraava ehdotus 27 d § 3 momentiksi:

Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan osana voidaan järjestää suojatyötä. Suojatyössä työntekijä on työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 1 §:ssä tarkoitetussa työsuhteessa palvelun tuottajaan.

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta esitti mietinnössään, että suojatyö-termistä luovutaan lakiehdotuksessa. Valiokunnan katsoi, että suojatyö-termi on vanhentunut ja sen säilyttäminen laissa on tarpeetonta. Termin poistamisen toivottiin vaikuttavan myös esityksen tavoitteen mukaiseen suojatyökeskusten toiminnan monipuolistamiseen. Valiokunnan mietinnön pohjalta suojatyö-termi poistettiin ja se korvattiin työsopimuslaissa tarkoitetulla työsuhteella. Työllistämismuotona suojatyö kuitenkin edelleen säilyi samalla kun lakimuutos kannusti uusien työllistämismahdollisuuksien kehittämiseen.

Lakiuudistuksessa sosiaalihuoltolain 17 §:ään lisättiin uusi säännös kunnan tehtävästä järjestää vammaisten ja vajaakuntoisten työtoimintaa sekä muuta työllistymistä tukevaa toimintaa.

Sosiaalihuoltolain 27 d §:n mukaan työllistämistä tukevan toiminnan osana voidaan järjestää myös työtä, jossa työntekijä on työsopimuslain mukaisessa työsuhteessa palvelun tuottajaan. Säännöksen mukaan työsuhteinen työ on tarkoitettu henkilöille, joille vamman, sairauden tai muun syyn johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista. Lisäksi edellytyksenä on, että tällainen henkilö tarvitsee työhallinnon palvelujen lisäksi sosiaalihuoltolaissa tarkoitettuja tukitoimia työllistyäkseen avoimille työmarkkinoille.

Sosiaalihuoltolain vammaisen määrittely vastaa vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987, vammaispalvelulaki) mukaista määrittelyä. Tavanomaisista elämän toiminnoista selviämiseen liittyvien vaikeuksien täytyy siis olla pitkäaikaisia. Kriteerit täyttävälle henkilölle ei synny subjektiivista oikeutta kunnan järjestämään työsuhteeseen työhön, vaan kunta järjestää työllistymistä tukevaa toimintaa kunnan taloudellisten voimavarojen puitteissa. Kunnan tulisi kuitenkin mitoittaa palvelujen järjestäminen kunnassa esiintyvän tarpeen mukaan.

Lainsäädäntöuudistuksella virallistettiin jo vuoden 1992 suojatyötyöryhmässä asetettu tavoite työkeskusten kehittämiseksi seutu- ja maakunnallisiksi monipalvelukeskuksiksi, jotka auttaisivat luomaan yksilöllisiä työllistymisuria sekä ylläpitämään kuntoutusta, koulutusta ja työntekoa yhdistäviä työllistymisprosesseja. Tavoitteena on ollut, että työkeskusten asiantuntemus suuntautuisi pääasiassa vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden tukemiseen avoimille työmarkkinoille.

Työkeskusten ja monipalvelukeskusten vajaakuntoisten työntekijöiden heikon työmarkkina-
aseman syyt:

Taulukko 1: Työkeskusten ja monipalvelukeskusten työsuhteeseen työllistämien henkilöiden ja työtoiminta-asiakkaiden arvioitujen pääasiallisten heikon työmarkkina-aseman syyt (%-osuudet, tilanne 31.12.2003).

	Arvioitu pääasiallisten heikon työmarkkina-aseman syiden jakauma 31.12.2003 (%-osuudet, 1 syy / henkilö)						
	Vammaiset ja pitkäaikaissairaat					Muuten vajaakuntoiset	Muuten heikko työmarkkina-asema ²
	Kehitysvamma	Mielen-terveysongelma	Tukielinvamma	Aistivamma	Muu sairaus ³	Päihdeongelma, sosiaalinen syy ⁴	
Vajaakuntoisten työsuhteinen työllistäminen yhteensä (512 henkilöä)	17	24	9	14	15	4	17
<i>Sosiaalihuoltolain mukainen työsuhteinen työllistäminen⁵</i> (456 henkilöä)	18	26	10	15	16	4	11
<i>Työllistämisen tai yhdistelmätukien avulla</i> (56 henkilöä)	7	4	5	4	9	5	66
Muuten heikossa työmarkkina-asemassa olevien työsuhteinen työllistäminen yhteensä (233 henkilöä)	0	1	0	1	1	2	95
<i>Ilman työllistämisen tai yhdistelmätukien avulla</i> (45 henkilöä)	0	0	0	0	0	0	100
<i>Työllistämisen tai yhdistelmätukien avulla</i> (188 henkilöä)	0	1	0	2	2	2	93
Työtoiminta yhteensä (475 henkilöä)	50	28	0	3	2	3	14
<i>Kehitysvammaisten työtoiminta</i> (236 henkilöä)	100	0	0	0	0	0	0
<i>Mielenterveyskuntoutujien työtoiminta</i> (135 henkilöä)	0	100	0	0	0	0	0
<i>Sosiaalihuollon työtoiminta</i> (104 henkilöä)	0	0	1	14	9	14	62
Työsuhteinen työllistäminen ja työtoiminta yhteensä (1 220 henkilöä)	27	21	4	7	8	3	30

² Henkilöt, joilla mm. heikon / väärän koulutuksen, vähäisen / ”väärän” työkokemuksen, asenne- / motivaatio-ongelmien, puutteellisen kielitaidon ja pitkittyneen työttömyyden takia on vaikeuksia kiinnittyä pysyvästi työmarkkinoille, mutta joita ei kuitenkaan työllistymisen / työkyvyn näkökulmasta voida pitää vajaakuntoisina.

³ MS, epilepsia...

⁴ Muuten vajaakuntoiset (työllistymisen näkökulmasta): päihdeongelmien ja / tai sosiaalisten syiden takia työllistymisen näkökulmasta vajaakuntoisiksi luokiteltavissa olevat henkilöt.

⁵ Entinen suojatyo, ilman työllistämisen tai yhdistelmätukia.

2.2.2 Siirtymätyö

Fountain House –klubitalot ovat yhteisöjä, joissa harjaannutetaan mielenterveyskuntoutujien työelämän valmiuksia. Klubitalojen toiminta koostuu viidestä osa-alueesta:

- mielekäs toiminta klubilla
- sosiaalisten suhteiden opettelu ja ylläpito
- asunto-ohjelma
- vertaistuki ja reach out
- siirtymätyö ja muu tuetun työllistämisen ohjelma

Klubitaloja on toiminnassa 18, ja vuonna 2002 siirtymävaiheen työpaikoissa oli 92 mielenterveyskuntoutujaa. Klubitalojen päivä kuntoutusohjelmiin osallistui noin kymmenkertainen määrä kuntoutujia. Vuoden 2002 lopussa jäsenmäärä oli yhteensä 1845. Merkittävä osa klubitalojen toiminnasta rahoitetaan Raha-automaattiyhdistyksen avustuksin. RAY on myös arvioinut toimintaa.

Klubitalot ovat kehittäneet mielenterveyskuntoutujille siirtymätyön, jonka avulla klubin jäsenet voivat tehdä töitä avoimilla työmarkkinoilla, liike-elämässä ja teollisuudessa. Siirtymätyö tarkoittaa klubitalon ulkopuolella, vapailla työmarkkinoilla tapahtuvaa osa-aikaista ja normaali-palkkaista oikeaa työtä. Klubitalon siirtymätyöpaikkaohjelman mukaan klubitalo takaa kaikkien työpaikkojen paikkaamisen jäsenten poissaolojen aikana. Lisäksi noudatetaan mm. seuraavia kriteerejä:

- sijoittumismahdollisuudet jatkuvat huolimatta onnistumisista tai epäonnistumisista edellisissä sijoituspaikoissa
- jäsenet tekevät kirjallisen työsopimuksen ja työskentelevät työntajan toimitiloissa
- klubitalon sisällä ei ole siirtymätyöpaikkoja
- siirtymätyötä tarjotaan myös eläkkeellä oleville

2.2.3 Tuettu työllistyminen

Tuettu työllistyminen⁶ tarkoittaa työsuhteista työtä työllistymisen tukihenkilön, työvalmentajan tuella. Työvalmentajien henkilökohtaiseen tukeen perustuva tuettu työllistyminen soveltuu etenkin henkilöille, jotka tarvitsevat vamman (kehitysvamma, mielenterveydenhäiriö tms.) tai muun syyn takia pitkäaikaista henkilökohtaista tukea selviytyäkseen työelämässä. Tuettuun työllistämiseen liittyvä tuki voi olla sopivan työn hakemiseen liittyvää tukea, työpaikalla tapahtuvan työkokeilun, harjoittelun, opetuksen ja valmennuksen suunnittelua ja muita järjestelyjä yhteistyössä työnantajan kanssa. Työvalmentajan antaman ohjauksen ja tuen määrä vähenee yleensä sitä mukaa kun työntekijä oppii työn tai työpaikalla selviytymisen taidot.

Tuetun työllistymisen mallia on Suomessa sovellettu vasta vuodesta 1996 alkaen lähinnä kehitysvammaisten työntekijöiden sekä mielenterveyskuntoutujien työllistämiseen. Tuetusti työllistyneitä kehitysvammaisia on koko maassa noin 200, joista noin 75 % pysyvässä työsuhteessa. Yli puolella työsuhte oli jatkunut pidempään kuin kaksi vuotta. Useimmat työskente-

⁶ Käytetään myös käsitettä tuettu työ.

levät osa-aikaisesti, esimerkiksi 4-6 tuntia päivässä tai kolmena päivänä viikossa. Tuetusti työllistyneistä kehitysvammaisista 70 % työskenteli yksityisellä sektorilla esimerkiksi avustavissa keittiö- ja kiinteistöhoitotehtävissä, siivoustehtävissä sekä kaupan alalla hyllytys- ja varastotehtävissä. Myös avustaviin toimistotehtäviin on työllistynyt kehitysvammaisia.

Työvalmentajapalvelut sisältyvät 1.1.2003 voimaan tulleeseen lakiin julkisesta työvoimapalvelusta (1295/2002). Työvoimaviranomaiset voivat hankkia työhönvalmennuksena nimenomaan työvalmentajan palveluja ostopalveluina ulkopuolisilta valmennusyksiköiltä. Työvoimatoimisto voi korvata työklinalla tai muussa palvelu- ja valmennusyksikössä järjestetyn työhönvalmennuksen enintään 60 valmennuspäivältä. Työvalmentajien palvelujen avulla on tavoitteena edistää vajaakuntoisten ja vaikeasti työllistyvien asiakkaiden sijoittumista ensisijaisesti yleisille työmarkkinoille. Työvalmentajan palvelut voidaan tarvittaessa yhdistää myös osaksi palvelukokonaisuutta, johon sisältyy esimerkiksi työkokeilua työpaikalla tai valmentavaa työvoimakoulutusta.

2.2.4 Työllistämisen- ja yhdistelmätuki

Työnhakija pyritään aina ensisijaisesti työllistämään työvoimapalvelujen avulla avoimille työmarkkinoille tai ohjaamaan työnsaantia edistävään koulutukseen. Julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain mukaan työllistämistuella tarkoitetaan työttömän työnhakijan työllistymisen edistämiseksi tarkoitettua tukea, jota voidaan työllisyysmäärärahoista myöntää työnantajalle palkkauskustannuksiin tai henkilöasiakkaalle toimeentulon turvaamiseksi.

Julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 7 luvun mukaan työllisyysmäärärahoista voidaan myöntää työllistämistukea kunnalle, kuntayhtymälle ja yhteisölle sekä muulle työnantajalle työttömän työmarkkinoille sijoittumisen edellytysten parantamiseksi. Yhteisöllä tarkoitetaan mm. yrityksiä (ml. osuuskunnat), rekisteröityjä yhdistyksiä ja säätiöitä. Työllistämistukea voidaan myöntää työministeriön vuosittain vahvistamien työvoimapolitiittisten tavoitteiden mukaisesti. Työllistämistuella järjestettävän työn, oppisopimuskoulutuksen ja työelämävalmennuksen tarkoituksena on erityisesti: 1) edistää työmarkkinoille tulevien työttömien työhön sijoittumista työelämävalmennuksen ja työkokemuksen kartuttamisen avulla; 2) parantaa työttömien ammattitaitoa ja osaamista; 3) edistää pitkään työttömänä olleiden työnhakijoiden palaamista avoimille työmarkkinoille; 4) yhdessä muiden työllistymistä edistävien toimenpiteiden kanssa parantaa työttömien työllistymismahdollisuuksia ja sopeutumista työelämän rakenteellisiin muutoksiin; sekä 5) ehkäistä työttömien syrjäytymistä työmarkkinoilta.

Työvoimatoimisto harkitsee tapauskohtaisesti, milloin työnhakijan työllistymistä voidaan edistää myöntämällä työllistämisen- tai yhdistelmätukea. Tukityöllistämisestä sovitaan työnhaku- tai aktivointisuunnitelmassa, joka tehdään yhdessä työnhakijan kanssa.

Koska työllistämisen- ja yhdistelmätukea myönnetään työsuhhteessa tehtävään työhön, työnantajan on noudatettava työlainsäädännön ja alan työehtosopimuksen määräyksiä. Työllistämistuella työllistetään ensisijassa pitkäaikaistyöttömiä, vajaakuntoisia, alle 25-vuotiaita nuoria ja työttömiä, joita uhkaa pitkäaikaistyöttömyys tai syrjäytyminen työmarkkinoilta.

Työllistämistukea voidaan myöntää kerrallaan enintään 10 kuukauden ajaksi. Työllistämistukea voidaan myöntää kerrallaan enintään 24 kuukaudeksi vajaakuntoisen henkilön työllistymisen edistämiseksi ja työsuunnittelijan palkkauskustannuksiin. Työsuunnittelijalla tarkoite-

taan henkilöä, joka suunnittelee ja järjestää työttömille sopivia työ- ja koulutuspaikkoja sekä muita työllistymistä edistäviä toimenpiteitä.

Työnantajalle voidaan myöntää työttömän palkkauskustannuksiin myös yhdistelmätukea enintään 24 kuukauden ajaksi saman henkilön työllistämiseen. Yhdistelmätuki koostuu ensimmäisen vuoden aikana työnantajalle maksettavasta työmarkkinatuesta ja työllistämistuesta. Toisen vuoden aikana yhdistelmätukena maksetaan ainoastaan työnantajalle maksettava työmarkkinatuki.

2.2.5 Työolosuhteiden järjestelytuki

Vajaakuntoisen henkilön työhönsijoittuminen tai työn säilyttäminen voi edellyttää työkoneisiin, -välineisiin tai -menetelmiin tai työpaikan ulkoisiin olosuhteisiin tehtäviä sellaisia muutoksia tai järjestelyjä, jotka ovat välttämättömiä vammasta tai sairaudesta aiheutuvan haitan poistamiseksi tai vähentämiseksi. Näistä aiheutuvat kustannukset voidaan korvata työnantajalle tämän hakemuksesta työolosuhteiden järjestelytukena (asetus julkiseen työvoimapalveluun kuuluvista etuuksista, 7 luku).

Työolosuhteiden järjestelytuen enimmäismääriä on korotettu 1.1.2003 lukien. Järjestelytuen enimmäismäärä on 2500 euroa vajaakuntoista henkilöä kohden. Jos on kyse vaikeavammaisesta henkilöstä, enimmäismäärä voidaan korottaa 1000 eurolla. Jos muutoksista tai järjestelyistä aiheutuvat kustannukset muodostuisivat suuremmiksi kuin uuden koneen, laitteen tai kalusteen hankintakustannukset, työnantajalle voidaan korvata hankintakustannukset.

Työnantajan hakemuksesta toisen työntekijän antama apu vajaakuntoisen työssä selviytymisen parantamiseksi voidaan korvata järjestelytukena, enintään 250 euroa kuukaudessa ja enintään vuoden ajan. Jos on kyse vaikeavammaisesta henkilöstä, tukea voidaan korottaa 100 eurolla kuukaudessa ja tuki voidaan maksaa enintään kahden vuoden ajan.

Arvioidessaan työolosuhteiden järjestelytuen tarvetta ja sen myöntämisedellytyksiä työvoimaviranomaisen on kuultava työterveyshuollon tai työsuojelun asiantuntijoita. Työ- tai muussa palvelusuhteessa olevan vajaakuntoisen henkilön työolosuhteiden järjestelytuen myöntäminen edellyttää lääkärinlausuntoa työntekijän työkyvyn rajoituksista sekä työterveyshuollon tai työsuojeluviranomaisen arviota suunniteltavien järjestelyjen tarpeellisuudesta. Työolosuhteiden järjestelytuen tarpeen arvioi ja tuen myöntää työvoimatoimisto, jonka alueella työpaiikat sijaitsevat.

2.2.6 Sosiaaliset yritykset

Laki sosiaalisista yrityksistä (1351//2003) tuli voimaan 1.1.2004. Sosiaalinen yritys on kaupparekisteriin merkitty, voittoa tavoitteleva yritys, joka tuottaa markkinoille tavaroita tai palveluita. Sosiaalinen yritys voi toimia millä toimialalla tahansa.

Sosiaalisen yrityksen tulee maksaa kaikille työntekijöilleen alan työehtosopimuksessa täysin työkykyiselle sovittu palkka. Työministeriö hyväksyy yrityksen sosiaalisten yritysten rekisteriin. Rekisteriin hyväksymisen yhteydessä tarkistetaan, ettei yritys ole toiminnassaan rikkonut lakia, toiminut hyvän liiketavan vastaisesti eikä laiminlyönyt verojen tai sosiaaliturva- tai so-

siaalivakuutusmaksujen maksamista. Sosiaalisten yritysten rekisteriin hyväksyminen edellyttää, että yrityksen koko työntekijämäärästä vähintään 30 prosenttia on vajaakuntoisia tai yhteenlaskettuna vajaakuntoisia ja pitkäaikaistyöttömiä.

Sosiaalisen yrityksen nimeä saavat liiketoiminnassaan käyttää vain sosiaalisten yritysten rekisteriin merkityt yritykset. Sosiaaliset yritykset ovat samassa asemassa muiden yritysten kanssa yksityisen ja julkisen rahoituksen suhteen. Sosiaalisille yrityksille voidaan kuitenkin maksaa työllisyysmäärärahoista työllistämistukea, yhdistelmätukea ja työllisyyspoliittista projektitukea muille yrityksille maksettavasta tuesta poikkeavin ehdoin.

Työllistämistukena sosiaaliselle yritykselle maksettava tuki on samansuuruinen kuin muillekin työnantajille (430 - 770 euroa/kk), mutta sitä maksetaan normaalin kuuden kuukauden sijasta pidemmältä ajalta. Vajaakuntoisen työllistämistä sosiaaliselle yritykselle tukea maksetaan yhtäjaksoisesti kolme vuotta, joissakin tapauksissa kolme vuotta pidempään ilman työttömänä oloetta työkyvyn aleneman ja heikkojen työllistymismahdollisuuksien johdosta.

Yhdistelmätukea sosiaaliselle yritykselle voidaan maksaa harkinnan mukaan vajaakuntoisen työllistämistä täysimääräisenä (930 euroa/kk) myös toiselta vuodelta. Työllisyyspoliittista projektitukea sosiaaliselle yritykselle voidaan myöntää sosiaalisten yritysten perustamiseen ja toiminnan vakiinnuttamiseen.

Sosiaaliseen yritystoimintaan on kohdistettu paljon odotuksia ja sen on toivottu tuovan helpotusta vajaakuntoisten työntekijöiden kysyntään työmarkkinoilla. Koska sosiaaliset yritykset toimivat avoimilla työmarkkinoilla, edellyttävät niiden tarjoamat työpaikat työntekijältä kykyä selviytyä normaalin työelämän vaatimuksista. On liian varhaista arvioida, kuinka suuri rooli sosiaalisilla yrityksillä tulee jatkossa olemaan. Lokakuussa 2004 oli rekisteröity 11 sosiaalisista yritystä. Työntekijöiden kokonaismäärä 31.8.2004 oli 198 henkilöä, joista 56 vajaakuntoisia ja 30 pitkäaikaistyöttömiä.

2.2.7 Työpajatoiminta

Ensimmäinen työpaja perustettiin Suomeen vuonna 1983. Pajatoiminta oli alkuaikoina lähinnä nuorisotyön väline, jonka avulla pyrittiin ehkäisemään nuorten syrjäytymistä työelämästä ja koulutuksesta. Kohderyhmänä olivat työttömät ja ammattikouluttamattomat nuoret. Vuosina 1995-1999 työpajoissa oli arviolta 40 000 nuorta. Vuosikymmenen vaihteessa aikuisten pitkäaikaistyöttömien määrä pajatoiminnassa alkoi kasvaa.

Suurin osa työpajoista on kuntien omistamia. Perinteisesti työpajat ovat saaneet toimintarahoituksensa ylläpitäjän yleisavustuksina palkkaus-, ylläpito- ja muihin toimintamenoihin. Valtaosaa nuorten työpajoista on rahoitettu opetusministeriön avustuksilla. Lisäksi Euroopan sosiaalirahaston (ESR) projektituella on ollut suuri merkitys pajatoiminnan kehittämisessä.

Pajatoimintaan osallistuvat voivat olla työsuhteessa tai toimintaa voidaan toteuttaa esimerkiksi kuntouttavana työtoimintana taikka vajaakuntoisen ammatillisena kuntoutuksena. Työpajoissa järjestetään myös oppisopimuskoulutusta. Valmennusmenetelminä työpajoissa käytetään asiakkaan tarpeiden mukaan työvalmennusta sekä yksilövalmennusta. Yksilövalmennuksen tavoitteena on edistää yksilön arjen hallintaa ja toimintakykyä. Työvalmennuksella edistetään työmarkkinoille pääsemistä tai työmarkkinoille palaamista tukemalla yksilön työkykyä ja työvalmiuksia.

2.2.8 Yhteenveto

Tuetun työllistymisen ja työtoiminnan eri toimintamuotojen tunnuspiirteitä:

Toimintamuoto	Paikka	Laatu	Toiminnasta maksettava vastike/korvaus	Tukihenkilö/tukiyksikkö
Työtoiminta (SHL 27 e)	Työkeskus tmv.	Ei työsuhdetta	Työosuusraha tmv.	Työkeskuksen henkilökunta
Avotyötoiminta (SHL 27 e)	Tavallinen työpaikka	Ei työsuhdetta	Työosuusraha tmv.	(Työkeskuksen henkilökunta)
Työtoiminta kehitysvammaL	Työkeskus tmv.	Ei työsuhdetta	Työosuusraha tmv.	Työkeskuksen henkilökunta
Avotyötoiminta (kehitysvammaL)	Tavallinen työpaikka	Ei työsuhdetta	Työosuusraha tmv.	Työkeskuksen henkilökunta
Kuntouttava työtoiminta	Tavallinen työpaikka/ Toimintakeskus tmv.	Ei työsuhdetta	Ylläpitokorvaus/ toimintaraha sekä matkakulujen korvaus	Sosiaaliryöntekijä, työvoimaviranomaisen, työtoiminnan ohjaaja
”Suojatyö” SHL 27 d	Työkeskus tmv.	Työsuhde työkeskukseen	Palkka	Työkeskuksen henkilökunta
”Avotyö” SHL 27 d	Tavallinen työpaikka	Työsuhde työkeskukseen	Palkka	Työkeskuksen henkilökunta
Muu työllistämistä tukeva toiminta SHL 27 d	Tavallinen työpaikka	Työsuhde työnantajaan	Palkka	(Työkeskuksen henkilökunta)
Tuettu työllistyminen	Tavallinen työpaikka	Työsuhde työnantajaan	Palkka	Henkilökohtainen työvalmentaja
Siirtymätyö	Tavallinen työpaikka	Työsuhde työnantajaan	Palkka	Klubitalon henkilökunta

Kaaviosta puuttuvat työhallinnon tukitoimet työvalmentajatoimintaa lukuun ottamatta sekä se kolmannen sektorin toiminta, jonka rahoituksesta vastaa muu kuin kunta.

Tavallisella työpaikalla kaaviossa tarkoitetaan yleisillä työmarkkinoilla olevaa työpaikkaa erotuksena työ- ja monipalvelukeskuksiin, erilaisiin toimintakeskuksiin ja työpajoihin, joiden toiminta on suunniteltu rajattua kohderyhmää varten. Taulukossa työkeskus tmv. pitää sisällään sekä monipalvelukeskukset että kehitysvammaisten työtoimintayksiköt että ns. tuotannolliset työkeskukset, joissa työllistämistoiminta on pääasiassa työsuhteista.

Monipalvelukeskusten ja tuotannollisten työkeskusten määrä on noin 70 - 80. Asiakasmäärä näissä keskuksissa on 4 000-4 500. Asiakkaista noin puolet on työsuhteessa.

Eri työllistämispalveluita tuotetaan useissa erityyppisissä työllistämisyksiköissä. Esimerkiksi tuetun työllistämisen palveluita tuotetaan sekä monipalvelukeskuksissa, että kehitysvammaisten työtoimintayksiköissä.

Käytännössä esimerkiksi työpajassa voi olla samanaikaisesti sekä henkilöitä, jotka ovat kuntouttavassa työtoiminnassa tai sosiaalihuoltolain mukaisessa työtoiminnassa tai työhallinnon tarjoamassa työkokeilussa että henkilöitä, jotka tekevät työsuhteista työtä työllistämisen- tai yhdistelmätuella. Toiminnan sisällöt eivät välttämättä eroa toisistaan, vaan erona ovat henkilön saamat etuudet, toiminnalle lainsäädännössä asetettu tavoite sekä toiminnan kesto ja siitä saatava korvaus. Vastaavasti tavallisessa työpaikassa voi olla yhtäaikaan sekä normaalia palkkatyötä tekeviä että työkokeilussa olevia tai ns. avotyötoiminnassa olevia henkilöitä, joiden pääasiallinen tulonlähde on eläke ja jotka saavat palkan sijasta työosuusrahaa.

2.3 Muita tukimuotoja

Muita tukimuotoja, joilla on merkitystä vaikeasti työllistyvien työllistämisen osana ovat mm. vammaispalvelulain mukaiset tukitoimet, vammaistuki sekä eläkkeen leppäämään jättämistä koskevat säännökset.

2.3.1 Vammaispalvelulain mukaiset tukitoimet

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987) mukaisista tukitoimista työllistymisen kannalta keskeisimpiä ovat tulkki- ja kuljetuspalvelut sekä henkilökohtainen avustaja. Vammaispalvelulain mukaisia palveluja ja tukitoimia järjestetään silloin kun vammaisen henkilö ei saa riittäviä ja hänelle sopivia palveluja tai etuuksia muun lain nojalla.

Kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen. Palveluun on subjektiivinen oikeus. Kuljetuspalveluja järjestettäessä vaikeavammaisena pidetään henkilöä, jolla on erityisiä vaikeuksia liikkumisessa, ja joka ei vammansa tai sairautensa vuoksi voi käyttää julkisia joukkoliikennevälineitä ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia. Vaikeavammaisuus voi aiheutua fyysisistä tai psyykkisistä syistä. Kuljetuspalvelun järjestäminen mielenterveyspotilaalle edellyttää paitsi lääkärin lausuntoa henkilön sairaudesta ja sairauden aiheuttamista rajoituksista, myös sosiaalihuollon viranomaisen arviota henkilön fyysisestä ympäristöstä ja elinolosuhteista sekä hänen tarpeestaan liikua.

Vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin nojalla kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle tulkkipalvelut. Myös tulkkipalveluihin vammaisella henkilöllä on subjektiivinen oikeus. Tulkkipalveluja järjestettäessä vaikeavammaisena henkilönä pidetään vaikeasti kuulo- vammaista, kuulo- ja näkövammaista tai puhevammaista henkilöä.

Vammaispalvelulain 9 §:n mukaan kunta korvaa vammaiselle henkilölle vamman tai sairauden edellyttämän tarpeen mukaan henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset. Henkilökohtaista avustajaa voidaan käyttää tilanteissa, joissa henkilö tarvitsee vammansa tai sairautensa vuoksi runsaasti toisen henkilön apua esimerkiksi työelämässä sel-

viytymiseen. Henkilökohtaisen avustajan saamiseen vammaisella ei ole subjektiivista oikeutta.

Henkilökohtaisen avustajan tehtävissä käytetään paljon opiskelijoita sekä täysin kouluttamatonta henkilökuntaa. Palkan alhaisesta tasosta johtuen vaihtuvuus alalla on suuri. Avustajien heikkoa koulutustasoa on pidetty toisaalta ongelmallisena, toisaalta on nähty hyvänä, että esimerkiksi ammatinvalintaansa vielä miettivä nuori on voinut avustajan tehtävän kautta tutustua hoitoalaan.

2.3.2 Eläkkeen lepäämään jättäminen

Vajaakuntoisten työhönpaluun tueksi valmisteltiin vuonna 1998 lainsäädäntöpaketti, joka sisälsi mm. säännökset kansaneläkelain mukaisen työkyvyttömyyseläkkeen lepäämään jättämisestä sekä kannustintuen maksamisesta palkan lisäksi työhön paluun yhteydessä. Eläkkeen lepäämään jättämistä koskevia säännöksiä uudistettiin 1.4.2002 lukien entistä kannustavamiksi. Kansaneläkelain (347/1956) 22 §:n 1 mom. nojalla myönnetty eläke voi levätä työhönpaluun yhteydessä enintään viiden vuoden ajan edellyttäen, että ansiotulo ylittää laissa säädettyyn rajatuloon (588,6 euroa) tai ylittää sen. Työhönpaluun ajalta vajaakuntoiselle maksetaan palkan lisäksi ns. kannustintukea (329,16 euroa/kuukausi) enintään kahden vuoden ajan. Työkyvyttömyyseläkkeen jo lepäämään jättänyt tai vasta lepäämään jättävä henkilö voidaan työvoimatoimiston kussakin yksittäistapauksessa suorittaman harkinnan perusteella työllistää sekä normaalien työvoimapalvelujen että myös työllisyyden hoidon erityistoimenpiteiden avulla.

2.3.3 Vammaistuki

Kansaneläkelaitos maksaa vammaistukea työikäiselle vammaiselle henkilölle tukeakseen heidän selviytymistään jokapäiväisessä elämässä ja työelämässä sekä opiskelussa. Tukea maksetaan haitan, tarvittavan avun, palvelujen ja erityiskustannusten korvaamiseksi. Vammaistuki on porrastettu kolmeen ryhmään siten, että se on suuruudeltaan enimmillään 335,09 euroa kuukaudessa ja vähimmillään 77,32 euroa.

Vammaistukea voidaan myöntää määräajaksi tai toistaiseksi. Jos tuensaajalle myönnetään eläke, vammaistuki lakkautetaan.

Kansaneläkelaitoksen tekemä rekisteritutkimus vuosilta 1991-1993 ja 1996-1998 osoittaa, että vammaistukea on haettu huomattavasti ennakoitua vähemmän ja sen merkitys työllistämisen tukemisessa on jäänyt vähäiseksi. Joka neljännelle tutkitulle tukea oli myönnetty kasvainsairauden takia. Myönteisen päätöksen Kansaneläkelaitoksen vammaistuen ensimmäiseen hakemukseen saaneet henkilöt olivat niin sairaita tai huonokuntoisia, että heistä joka toinen joutui luopumaan tuesta vuoden kuluessa.

Vammaistukilailta (124/1988) korvattiin ns. invalidirahajärjestelmä. Invalidirahan saamisen edellytyksenä oli työn tekeminen ja sen myöntämisen määrä perustui lääketieteellisen haittaasteen määrittelyyn. Hallituksen esityksen (126/1987) mukaan invalidirahan myöntämisperusteet olivat johtaneet kaavamaiseen käytäntöön, jossa ei ollut mahdollista ottaa huomioon tuen tosiasiallista tarvetta ja yksilöllisiä olosuhteita. Vaatimus siitä, että työ- tai toimintakyvyn ale-

nemisen tuli johtua pääosin pysähtyneestä sairaudesta oli johtanut siihen, ettei invalidirahaa yleensä voitu myöntää jatkuvaa sairautta poteville henkilöille. Invalidirahajärjestelmän ulkopuolelle jäivät myös opiskelijat, työttömät sekä yksin omassa taloudessa kotityötä tekevät.

2.3.4 Arvonlisäverovapautus

Vaikeavammaisten yrittäjien yritystoimintaa on 1960-luvulta asti tuettu vapauttamalla yrittäjät liikevaihtoverosta ja nykyisin sitä vastaavasta arvonlisäverosta. Vaikeavammaiset yrittäjät, joiden työkyky on alentunut vähintään 70 %, on vapautettu suorittamasta arvonlisäveroa valmistamiensa tavaroiden tai tavaraan kohdistuvien työsuoritusten myynnissä. Verovapautus on käytännössä rajattu käsityö- ja korjausalan yrityksiin. Vaikeavammaisen yrittäjän lisäksi yrityksessä voivat työskennellä yrittäjän puoliso, alle 18-vuotiaat lapset ja yksi vieras työntekijä.

Euroopan yhteisön kuudennen arvonlisäverodirektiivin mukaan myös vaikeavammaisten yrittäjien toiminnan tulee olla veronalaista toimintaa. Ainoastaan sokeiden yrittäjien liiketoiminta voi tietyin edellytyksin olla verotonta. Suomen arvonlisäverolakia muutettiin vuonna 1995 direktiivin edellyttämällä tavalla. Arvonlisäverosta vapautettujen vaikeavammaisten yrittäjien siirtymistä arvonlisäverotuksen piiriin on kuitenkin lykätty jatkamalla vapautusta vuosi kerrallaan tavoitteena löytää korvaava järjestely, jolla vaikeavammaiset yrittäjät saataisiin tasarvoiseen asemaan muiden yrittäjien kanssa.

Kun arvioidaan arvonlisäverotuksen merkitystä yrittäjien toimeentuloon on otettava huomioon, että pysyvästi sokeilla ja liikuntakyvyttömillä sekä muilla vastaavassa asemassa olevilla vaikeavammaisilla henkilöillä on nykyisin aina oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen muista tuloista riippumatta (kansaneläkelain 22 §:n 2 kohta). Tällöin työkyvyttömyyseläke turvaa perustoimeentulon. Mahdollinen yrittäjä- tai palkkatulo on luonteeltaan eläkettä täydentävää lisätuloa.

2.3.5 Työllistymisen edistäminen koulutuksella

Ammatillinen koulutus

Ammatillisella erityisopetuksella pyritään takaamaan kaikille perusopetuksen päättäneille mahdollisuus toisen asteen opintoihin. Ammatillisen perustutkinnon voi opiskelijan tilanteen sitä edellyttäessä suorittaa erityisopetuksena ja milloin tämä ei ole mahdollista, niin ammatillisia opintoja voi suorittaa myös vammaisten valmentavassa ja kuntouttavassa opetuksessa ja ohjauksessa. Tällä hetkellä n. 10 % ammatillisten oppilaitosten opiskelijoista on erityisopiskelijoita (n. 13 000 opiskelijaa) ja heistä n. 15 % (n. 2000 opiskelijaa) on vammaisten valmentavassa ja kuntouttavassa opetuksessa ja ohjauksessa. Erityisopiskelijoiden määrä on ollut jatkuvassa kasvussa.

Vammaisten valmentava ja kuntouttava opetus ja ohjaus on tuonut ammatillisen koulutuksen piiriin uusia opiskelijaryhmiä mm. vaikeimmin vammaiset. Koulutuksen tavoitteena on edistää opiskelijan työllistymismahdollisuuksia ja valmiuksia itsenäiseen elämään. Vammaisten valmentavan ja kuntouttavan opetuksen ja ohjauksen opiskelijoina on myös muita kuin suoraan perusopetuksesta tulevia, esimerkiksi aiemmin koulutusjärjestelmän ulkopuolella olleita vammaisia tai perusopetuksen päättymisen jälkeen vammautuneita.

Erityisopetuksen alakohtainen tarjonta on ollut melko kapea-alaista. Opetusministeriö ja ammatillisen koulutuksen järjestäjät ovat pyrkineet monipuolistamaan erityisopetuksen tarjontaa siten, että se vastaa paremmin opiskelijan, työelämän ja yhteiskunnan vaatimuksiin. Erityisopetuksesta valmistuneiden työllistyminen on eri selvitysten mukaan samalla tasolla kuin muidenkin ammatillisesta koulutuksesta valmistuneiden.

Työvoimakoulutus

Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus (työvoimakoulutus) on työhallinnon rahoittamaa koulutusta, joka on opiskelijoille maksutonta. Työvoimakoulutus on suunniteltu ensi sijassa työttömille työnhakijoille ja työttömyyden uhkaamille 20 vuotta täyttäneille henkilöille. Tietyin edellytyksin myös muut henkilöt kuten työssä olevat ja työvoiman ulkopuolella olevat voivat osallistua koulutukseen.

Koulutuksen sisältö vastaa yleensä muun aikuiskoulutuksen, esimerkiksi omaehtoisen aikuiskoulutuksen, opetussisältöjä. Usein koulutus on ammattitutkintoon tai sen osaan tähtäävää. Työvoimakoulutuksen tavoitteena on antaa koulutusta, joka parantaa työhön sijoittumisedellytyksiä. Siksi se on monipuolista ja käytännönläheistä ja siihen sisältyy useimmiten työssä oppimista.

Työhallinto ostaa työvoimakoulutuksen ammatillisilta aikuiskoulutuskeskuksilta, muilta ammatillisilta oppilaitoksilta, korkeakouluilta tai yksityisiltä koulutuksen järjestäjiltä. Koulutuksen hankkiminen tapahtuu kilpailuttaen koulutuksen järjestäjiä.

Työvoimakoulutukseen haetaan työvoimatoimiston kautta, joka myös valitsee opiskelijat. Koulutushakemuksen voi jättää myös sähköisesti. Koulutukseen pääsee keskimäärin puolet hakeneista. Opiskelijat voivat saada koulutuksen ajalta työttömyysturvaa vastaavaa koulutustukea tai työmarkkinatukea.

2.4 Työvoiman palvelukeskukset ja työpankki

Työvoiman palvelukeskukset

Hallituksen työllisyysohjelman mukaisesti on käynnistetty julkisen työvoimapolitiikan rakenteellinen uudistus, jossa työnvälitys eriytetään vaikeasti työllistyvien palveluista. Vaikeimmin työllistyvien palvelut ja resurssit kootaan työvoiman palvelukeskuksiin. Yhteispalvelupisteiden toimintamallia on kehitetty hallitusohjelman mukaisiksi työvoiman palvelukeskuksiksi. Toiminnassa on 28 työvoiman palvelukeskusta tai yhteispalvelupistettä. Näiden toimipisteiden yhteiseksi asiakasmääräksi arvioidaan 20 000.

Työvoiman palvelukeskus ja yhteispalvelupisteet tarjoavat moniammatillisia palveluja työttömille, joiden auttamiseen nykyiset palvelut ovat osoittautuneet riittämättömiksi. Ne muodostavat muiden alue- ja paikallistason viranomaisten ja muiden palveluntuottajien kuten työpajojen, valmennus- ja kuntoutuslaitosten, koulutuksen järjestäjien ja sosiaalisten yritysten kanssa laajan asiantuntijaverkon. Työvoiman palvelukeskukset voivat hankkia myös erilaisia ostopalveluja mm. edellä mainituilta palvelujen tuottajilta. Työhallinnon, kuntien ja Kansaneläkelaitoksen kiinteään yhteistyöhön perustuvan toimintamallin ja verkostoyhteistyön tarkoi-

tuksena on tukea työttömiä asiakkaita elämänhallinnassa ja työnhaussa sekä tarjota monipuolisia kuntouttavia ja aktivoivia toimenpiteitä.

Työvoiman palvelukeskusten ja yhteispalvelupisteiden toiminnan ydin on hallintosektorit ylittävä asiakkaiden palvelu. Työvoiman palvelukeskuksissa ja yhteispalvelupisteissä työskentelee työhallinnon, kunnan ja Kansaneläkelaitoksen virkailijoita esimerkiksi työvoimaneuvojia, sosiaalityöntekijöitä, terveydenhoitajia, kuntoutusneuvojia ja yhteispalvelusihteereitä.

Työvoiman palvelukeskuksille ei ole määritelty yksityiskohtaisia tavoitteita. Työministeriön asettama palvelukeskustoiminnan poikkihallinnollinen ohjausryhmä on asettanut palvelukeskustoiminnalle seuraavat yleiset tavoitteet:

- 1) rakenteellisen työttömyyden vähentäminen
- 2) työttömyyden perusteella maksettavien toimeentulotukimenojen ja työmarkkinatukimenojen vähentyminen
- 3) aktivointiasteen ja työmarkkinatuen aktiiviosuuden nostaminen
- 4) asiakkaan työ- ja toimintakyvyn sekä aktiivisuuden ja osallisuuden lisääminen

Työpankki

Vaikeimmin työllistettävien työttömien työllistämismalliksi kehitettiin Kokkolassa 1990-luvun loppupuolella työpankki-mallia. Mallin soveltuvuutta selvitettiin sosiaali- ja terveystyöministeriön, työministeriön ja opetusministeriön asettaman selvityshenkilön toimesta.⁷

Työpankilla olisi vastuu tietyn alueen ja tietyllä tavalla rajatun vaikeasti työllistyvien työttömien ryhmän työllistämistoimenpiteistä. Työpankki olisi ”työllistämiskeskus”, jonka vastuualueena voisi olla yhden tai useamman kunnan alue. Työpankki huolehtisi niistä työttömistä, jotka työpankin piiriin kuuluvat ja jotka eivät ole työllistyneet muulla tavalla, ja niistä toimenpiteistä, joita ei ole määrätty tai sovittu muiden tahojen hoidettavaksi. Työsuhteeseen yhdistetään aina tarvittaessa myös muita tuen muotoja, kuten koulutusta ja henkilökohtaista työn ohjausta.

Työpankin toimintaan kuuluisi työllistämistoimenpiteiden suunnittelu ja yhteensovittaminen sekä työpaikkojen aktiivinen etsintä ja luominen alueella yhteistyössä muiden tahojen kanssa. Työllistämistoiminnan tavoite olisi kaksitahoinen. Toisaalta sillä pyritään parantamaan työllistymisvalmiuksia ja auttamaan sijoittumista avoimille työmarkkinoille. Toisaalta toiminnan tulisi antaa mahdollisuus pitkäaikaiseen hyödylliseen työntekoon henkilöille, joilla ei ole mahdollisuutta työllistyä muulla tavoin.

Työpankkimallista saatuja ideoita on sittemmin toteutettu mm. työvoiman palvelukeskuksissa, työvalmentajatoiminnassa sekä sosiaalisessa yritystoiminnassa.

⁷ Sosiaali- ja terveystyöministeriön työryhmämuistioita 1999:5

3 ARVIO KÄYTÖSSÄ OLEVIEN KEINOJEN TOIMIVUUDESTA

3.1 Fyysisesti vammaiset

Osa vammaisista henkilöistä työllistyy ilman erityisiä tukitoimia työelämään, osa tarvitsee Kansaneläkelaitoksen, osa työhallinnon ja sosiaalihuollon tukitoimia työllistyäkseen. Avoimilla työmarkkinoilla ilman tukitoimia olevien vammaisten henkilöiden määrästä ei ole tietoa.

Kansaneläkelaitoksen velvollisuutena on järjestää vajaakuntoisten ammatillista kuntoutusta, ellei sitä ole järjestetty muun lain nojalla. Kansaneläkelaitos maksaa kuntoutusrahaa 16 vuotta täyttäneelle nuorelle, jonka työkyky ja ansiomahdollisuudet tai mahdollisuudet valita ammatti tai työ ovat sairauden, vian tai vamman vuoksi olennaisesti heikentyneet ja joka tämän vuoksi tarvitsee tehostettua työkyvyn arviointia ja kuntoutusta. Henkilökohtaisen opiskelu- ja kuntoutussuunnitelman laatii kotikunta tarvittaessa yhteistyössä muiden asiantuntijaviranomaisten kanssa. Noin 1 300 16-24-vuotiasta nuorta aloitti vuonna 2003 Kansaneläkelaitoksen kuntoutusrahalla työhönvalmennus- tai koulutusohjelman.

Työkeskuksissa työskentelevien suojatyöntekijöiden määrä oli vuonna 1992 tehdyn selvityksen mukaan 2945. Vuonna 2002 työkeskuksissa työskenteli kuntien talous- ja toimintatilaston tietojen mukaan 3360 vammaista työntekijää.

Fyysisesti vammaisten määrä ja suhteellinen osuus työkeskusten työntekijöinä on laskenut viime vuosikymmenen aikana samalla, kun päihteiden käyttö, pitkäaikaistyöttömyys ja sosiaaliset tekijät ovat työllistymisen erityistoimien syynä kolmanneksella työntekijöistä. Tavoitteena on koko 1990-luvun ajan ollut työkeskusten työntekijöiden siirtyminen avoimille työmarkkinoille.

Fyysinen vamma sinänsä ei ole este työhön osallistumiselle. Fyysisesti vammaisten henkilöiden työllistymisen esteenä ovat samat syyt, jotka yleisemminkin rajoittavat vammaisten ihmisten toimintaa ja osallistumista yhteiskunnalliseen toimintaan. Nämä esteet liittyvät osin työnantajien asenteisiin, erityisesti vammaisuuteen liittyviin ennakkokäsityksiin. Osin esteet johtuvat yksilön vamman rajoituksista suhteessa ympäristön vaatimuksiin. Toimintaympäristömme ja toimintatapamme on pitkälti suunniteltu keskivertoihmisille, jolloin eri tavoin vammaiset ihmiset tarvitsevat tukitoimia voidakseen osallistua esimerkiksi työelämään. Ympäristön esteettömyys ja tarvittavien tukipalvelujen saatavuus vaikuttavat ratkaisevasti vammaisten ihmisten mahdollisuuksiin työllistyä.

Sosiaalihuollon tukitoimista vammaispalvelulain mukaisilla tukitoimilla on suuri merkitys fyysisesti vammaisille ihmisille. Monelle tulkkipalvelut, kuljetuspalvelut tai henkilökohtainen avustaja ovat välttämättömiä työelämään osallistumiseksi. Näiden lisäksi fyysisesti vammaisen henkilö saattaa olla oikeutettu esimerkiksi vammaistukeen, kuntouttavaan työtoimintaan tai hänen työnantajalleen voidaan myöntää työolosuhteiden järjestelytukea. Eri tukimuotojen tarve saattaa perustua osin samoihin perusteisiin, mutta tukia hoidetaan eri tahoilla: vammaistukea haetaan Kansaneläkelaitoksesta, työolosuhteiden järjestelytukea työvoimaviranomaisilta, tukea henkilökohtaisen avustajan palkkaamiseen kunnalta. Henkilökohtainen avustaja voi olla täysin välttämätön työelämään osallistumiseksi, mutta tuen saaminen riippuu kunnan taloudellisesta tilanteesta. Toisaalta henkilökohtaisen avustajan käyttäminen voi olla ylimitoi-

tettu tukitoimi tilanteessa, jossa yksi avustaja voisi samanaikaisesti avustaa useampaa vammaista. Avustajan jakaminen voisi puolestaan tuoda säästöjä työolosuhteiden järjestelytukeen. Vammaistuen merkitys on osoittautunut oletettua pienemmäksi työllistämiseen kannustamisessa. Tuen hakemista ehkäisee mm. se, että myöntäminen edellyttää seikkaperäistä arviota tuen tarpeesta, joka puolestaan saattaa vaihdella lyhyelläkin aikavälillä.

Sosiaalinen yritystoiminta soveltuu käytettäväksi fyysisesti vammaisten työllistämiseen. Riittävien tukitoimien avulla vammaisen työpanos on kilpailukykyinen ja soveltuu käytettäväksi avoimilla työmarkkinoilla toimivassa yrityksessä. Sosiaalisessa yritystoiminnassa voidaan hyödyntää normaalia pidempiä työllistämistukiaikoja. Laki sosiaalisista yrityksistä ei kuitenkaan sisällä mahdollisuutta pysyvän tuen tarjoamiseen henkilölle, jonka työn tuottavuus on fyysisen vamman takia pitkäaikaisesti/pysyvästi alentunut. Toisaalta fyysisesti vammaisilla on hyvät edellytykset osallistua avoimille työmarkkinoille työolosuhteiden järjestelytuen avulla.

3.2 Kehitysvammaiset

Kehitysvammaisia on Suomessa noin 30 000 eli 0,6 prosenttia väestöstä. Suurin osa on lievästi kehitysvammaisia. Laitoshoidossa on noin 2700 kehitysvammaista, joista suurin osa on vaikeasti vammaisia.

Kansaneläkelaitoksen kuntoutusrahalla tuetaan myös kehitysvammaisten nuorten osallisuutta koulutukseen ja työhön. Ammatillista erityisopetusta järjestetään kehitysvammaisille Kuhankosken, Perttulan ja Alavuden erityisammattikouluissa, mutta koulutus johtaa varsin harvoin kehitysvammaisen toimeentulon turvaavaan työpaikkaan avoimilla työmarkkinoilla. Monille työelämän vaatimustaso ja työtahti on ylivoimaisen korkea.

Kehitysvammaisista noin 11 850 osallistuu työ- ja päivätoimintaan, noin kolme neljäsosaa osallistuu työtoimintaan ja neljännes päivätoimintaan. Työ- ja päivätoiminta on tällä hetkellä yksi kehitysvammahuollon keskeisistä kehittämiskohteista. Organisatorisia muutoksia on viime vuosina aiheuttanut monien työ- ja toimintakeskusten siirtyminen kuntayhtymiltä kunnille. Toisaalta viime aikoina on perustettu useita alueellisia säätiöitä palveluiden tuottamiseen. Yksiköiden henkilökunta viestii selkeästi tarvetta työ- ja päivätoiminnan sisällölliseen kehittämiseen ja kaipaa toimintaan uusia visioita.

Kehitysvammaisten työ- ja päivätoiminta vaatisi jäsentämistä sen suhteen, mikä kaikki toiminta on työ- ja päivätoimintaa ja missä suhteessa eri toiminnot ovat toisiinsa. Nykyisin toiminta on usein jäsentymätöntä. Työnteko, opiskelu, harrastus- ja viriketoiminta sekä kuntoutus sekoittuvat toisiinsa ilman että eri toimintojen tarkoitukset jäsentyvät kehitysvammaiselle asiakkaalle.

Työ- ja päivätoiminnan tulisi erityisyyden sijaan tukea normaaliutta. Tämä edellyttää sitä, että työ- ja toimintakeskuksen arkipäivässä työnteko (työtoiminta / avotyötoiminta / tuettu työllistyminen), opiskelu ja oppiminen, kuntoutus ja viriketoiminta jäsentyvät toisistaan selvästi erottuviksi toiminnoiksi, joilla kaikilla on oma paikkansa kehitysvammaisen ihmisen elämässä. Normaaliutta – esimerkiksi työelämän pelisääntöjä – erityisyyden sijaan tukeva työ- ja päivätoiminta edistää omalta osaltaan kehitysvammaisten henkilöiden sijoittumista avoimille työmarkkinoille. Suuri epäkohta on, ettei työ- tai päivätoimintaa ole tarjolla kaikille sitä tarvitseville.

Työtoimintaan osallistuvista noin 1 600 henkilöä on avotyötoiminnassa tavallisella työpaikalla. Työtoiminnasta ei makseta palkkaa, vaan toimintaan osallistuvat saavat suorituksensa vastineeksi työosuusrahaa. Työosuusraha on verotonta yhdeksään euroon päivässä. Suurelle osalle kehitysvammaisista maksetaan vähemmän kuin yhdeksän euroa päivässä. Työn tulosta ajatellen osan kohdalla olisi kohtuullista maksaa yhdeksää euroa suurempaa työosuusrahaa. Tämän ryhmän kohdalla olisi todennäköisesti edellytyksiä esimerkiksi tuettuun työllistymiseen.

Työsuhteessa avoimilla työmarkkinoilla on noin 200 tuetusti työllistynyttä kehitysvammaista. Tuetusti työllistyneiden kehitysvammaisten keskimääräinen kuukausipalkka oli vuonna 2002 noin 403 €. Palkkahajonta oli kuitenkin suuri: kehitysvammaisen työntekijän kuukausipalkka vaihteli alle 100 eurosta yli 700 euroon kuukaudessa. Miltei kaikilla toimeentulon pääasiallinen lähde on työkyvyttömyyseläke. Useimpien palkka onkin sovitettu työkyvyttömyyseläkeen lepäämään jättämisen edellytyksenä olevan ansiotulorajan 588,66 €/kk alle.

Kehitysvammaisten henkilöiden työsuhteisen työllistymisen kasvun haasteena on avotyötoiminnan vankka asema. Kehitysvammaisten työsuhteista työllistymistä vieroksutaan kehitysvamma-alan työntekijöiden keskuudessa, koska avotyötoiminta näyttää alan työntekijöille työsuhteista työllistymistä helpommaksi tavaksi sijoittaa kehitysvammaisia henkilöitä tavallisille työpaikoille. Esimerkiksi kunnat eivät pääsääntöisesti työllistä kehitysvammaisia henkilöitä työsuhteiseen työhön vaan hyödyntävät heidän työpanostaan avotyötoimintana.

Jos tavoitteena on saada kehitysvammaiset henkilöt laajemmin mukaan yleisille työmarkkinoille, edellyttää se pitkäaikaista tukimuotoa alentuneen työkyvyn kompensoimiseksi, matolan tuottavuuden työn tarjonnan lisäämistä sekä työhallinnon palveluiden hyödyntämistä.

3.3 Mielenterveyskuntoutujat

Vakavimman mielenterveysdiagnoosin, skitsofreniadiagnoosin, saaneista henkilöistä on todettu seurantatutkimuksessa vähintään kolmanneksen kuntoutuvan työkykyiseksi. Toipumisajat voivat olla pitkiä ja työhön kuntouttavat toimenpiteet pitää aloittaa samanaikaisesti muiden kuntouttavien toimenpiteiden kanssa. Suurin osa psykiatriseen sairaalahoitoon ensi kertaa elämässään tulleista mielenterveyspotilaista voidaan sairaala- ja avohoidon avulla palauttaa joko työkykyisiksi tai itsenäisesti selviytyviksi. Sairausryhmä ei vaikuta merkittävästi saavutettuun psykososiaaliseen selviytymistasoon vaan toipumiseen vaikuttavat tärkeimmät tekijät ovat:

- hoito- ja kuntoutustoimenpiteet tapahtuvat ajoissa
- sairastumisriskissä olevien elämäntilanteeseen puututaan ehkäisevän mielenterveystyön ja avohoidon avulla tarjoamalla psykologista, sosiaalista ja taloudellista tukea
- kuntoutussuunnitelma laaditaan yksilöllisesti riittävän laajan kartoituksen pohjalta
- mielenterveyspotilaan omat odotukset ja arviot omasta tilastaan otetaan huomioon kuntoutuksen suunnittelussa ja toteutuksessa.
- otetaan huomioon lähimmän sosiaalisen verkoston mahdollisuus ongelmien selvittämisessä
- asumisessa ja työssä ilmeneviä ongelmallisia tekijöitä vähennetään tai poistetaan

Sosiaali- ja terveydenhuollossa keinot työllisyyden edistämiseksi ovat historiallisista syistä eri vammaisryhmille erilaiset ja toimenpiteitä järjestetään eri lainsäädännön pohjalta. Fyysisesti vammaisille on ollut oma järjestelmä ja kehitysvammaisille omansa. Tänä päivänä suurin asiakasryhmä ovat mielenterveyskuntoutujat, joiden oma työllistymisjärjestelmä on mielisairaanhoidon laitospaikkojen vähentämisen kautta hävinnyt miltei kokonaan.

Mielenterveyskuntoutujien työllistämisen toimintajärjestelmä koostuu nykyisellään seuraavista osista:

- Sosiaalihuoltolain mukaisesta työtoiminnasta, jota järjestävät kunnalliset työkeskukset ja kuntien ostopalvelurahoituksella yksityiset työkeskukset.
- Sosiaalihuoltolain mukaisesta työllistymistä edistävästä toiminnasta, jota järjestetään joko kuntien työkeskuksissa tai kuntien ostopalveluna rahoittamissa yksityisissä työkeskuksissa.
- Raha-automaattiyhdistyksen avustusvaroilla ylläpitämästä työtoiminnasta, joka on sosiaalihuoltolain mukaiseen työtoimintaan rinnastettavaa toimintaa.
- Kuntouttavasta työtoiminnasta, johon ovat osallistuneet erityisesti nuoret mielenterveysongelmia kohdanneet henkilöt.
- Työllistämistuista, joiden avulla on työllistynyt vuositasolla noin 700 sellaista vajaakuntoista työntekijää, joiden vajaakuntoisuuden syynä on mielenterveysongelma.

Psykiatrisessa hoidossa tapahtuu lääketieteellistä kehitystä, joka mahdollistaa yhä useamman kuntoutujan työllistymisen. Lääkehoito kehittyy ja lääkkeisiin liittyvät sivuvaikutukset vähenevät. Siirtyminen lyhyisiin ja intensiivisiin laitoshoidojaksoihin on vähentänyt hoitokäytäntöihin laitostuneiden kuntoutujien määrää. Yhä suurempi osa kuntoutujista voisi kliinisesti katsottuna palata työelämään, jos he saavat oikeaa tukea kuntoutumiseensa. Työhön kuntouttavat toimenpiteet onnistuvat parhaiten, jos ne toteutetaan yhteistyössä hoitovastuullisen tahon kanssa.

Mielenterveyskuntoutujien määrä työllistävissä toiminnoissa on kasvussa. Osittain tämä johtuu siitä, että muilta vajaakuntoisten ryhmiltä on vapautunut resursseja mielenterveyskuntoutujien käyttöön, osittain on kyse uusien toimintatapojen käyttöönotosta mielenterveyskentässä. Resurssien siirtymästä ovat esimerkkeinä uusien integroivien ratkaisujen myötä työkeskuksissa ja erityisoppilaitoksissa vapautuvien paikkojen siirtyminen mielenterveyskuntoutujille. Uusista toimintatavoista esimerkkeinä ovat klubitalot ja Kansaneläkelaitoksen työhön valmennuksen kehittyminen. Työeläkekuntoutuksen uudistus näyttää tuottavan samansuuntaisia tuloksia, mielenterveyskuntoutujien työhön kuntoutus on lisääntymässä.

Klubitalojen organisoimaa siirtymätyötä haittaa soveltuvien työpaikkojen puute. Työsopimukseen ja palkkaan perustuva siirtymätyö joutuu kilpailemaan samoilla markkinoilla työtoiminnan ja työhallinnon tarjoaman työsuhteen ulkopuolisen työn kanssa.

Sosiaaliturvajärjestelmän jäykkyys on keskeinen työhön kuntoutumista ehkäisevä ja työelämästä syrjäytymistä aiheuttava tekijä mielenterveyskuntoutujille. Miелensairaudet aiheuttavat pitkäkestoista työkyvyttömyyttä, joka nykyisin johtaa usein pysyväisluonteiseen työelämästä syrjäytymiseen. Kuntouttajien näkemys on, että eläke- tai kuntoutustukipäätös ei ratkaise työkykyisyyttä, mutta mielenterveyskuntoutuja tarvitsee riittävän pitkäkestoisen mahdollisuuden kokeilla työkuuntoaan normaalissa työympäristössä. Mielenterveysongelmaisilla on usein työhistoriaa takanaan ja kansaneläkettä alentavat muut eläkkeet. Eläkkeen lepäämäänjättämisen

edellytyksenä on, että henkilö saa täyttä kansaneläkettä. Työnantajilla on myös korkea kynnys mielenterveysongelmaisen palkkaamiseen. Työnantajalle maksettava palkkatuki voisi alentaa työllistämiskynnystä. Oleellista on, että kokeilutyöjaksosta muodostuu riittävän pitkäkestoinen. Nykyiset tukimuodot mahdollistavat liian lyhyen työllistämisjakson.

Mielenterveyskuntoutuja tarvitsee myös riittävän hyvän tukiverkon työllistämisen ajaksi. Työvalmentajan palvelut soveltuvat hyvin mielenterveysongelmaisille. Palvelun tulee kuitenkin olla riittävän pitkäkestoinen. Sosiaaliset yritykset voisivat periaatteessa soveltua mielenterveyskuntoutujien työllistämiseen. Kuntoutujien ongelmana on kuitenkin korkea riski työstä poissaoloihin. Klubitalojen kehittämä siirtymätyö poistaa riskitekijän, mutta soveltuu käytettäväksi vain tehtävissä, joihin on saatavissa riittävän koulutuksen saanutta varahenkilökuntaa.

3.4 Päihdeongelmaiset

Kovien huumeiden käyttäjiä arvioitiin vuonna 2001 olevan 11 000 – 14 000. Vuonna 2002 arvioitiin 15 – 69-vuotiaita riskijoujia olevan 300 000 – 400 000 ja alkoholin suurkuluttajia 150 000 – 200 000 miestä ja 30 000 – 40 000 naista. Sosiaali- ja terveydenhuollon päihdeongelmaisia asiakkaita (alkoholi, huumeet, lääkkeet) on noin 80 000 eri henkilöä vuodessa. Merkittävä osa asiakkaista on alkoholin ja muiden päihteiden sekakäyttäjiä. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen (2003) mukaan alkoholikorvikkeita käyttää jopa 6 000 – 8 000 henkilöä. Vuoden 1999 päihdetapauslaskennan perusteella työvoimaan kuuluvista päihdeasiakkaista 39 % oli työttömiä.

Osa päihdeongelmaisista työllistyy joko ilman tukitoimia tai yksinomaan työhallinnon tukitoimien avulla. Vaikeimmin päihdeongelmaisten työllistäminen edellyttää useiden eri toimijoiden moniammatillista pitkäjänteistä yhteistyötä. Päihdeongelmaisen tuettuakin työllistämistä vaikeuttavat kuntoutumisvaiheeseen liittyvät retkahtamiset, jotka näkyvät poissaoloina työpaikalta ja heikentyneenä työn laatuna. Toisaalta työssäolo edesauttaa päihdeongelmaisen kuntoutumista.

Päihdeongelma yhdistyy usein pitkäaikaiseen työttömyyteen. Merkittäväällä osalla kuntouttavaan työtoimintaan ohjautuneista onkin joko päihdeongelma tai päihdeongelma yhdistyneenä mielenterveysongelmiin. Terveydellisten ongelmien lisäksi päihdeongelmaisilla on usein velkaongelma, eikä riittävää motivaatiota tai kykyä selvittää itse tilannettaan.

Päihdeongelmaisia ohjautuu sekä kuntouttavaan työtoimintaan että esimerkiksi työvoiman palvelukeskusten asiakkaiksi. Resurssien rajallisuudesta johtuen ohjautuminen on kuitenkin sattumanvaraista. Lisäksi päihde- ja terveyspalvelujen riittämättömyys on aiheuttanut sen, etteivät päihdeongelmaiset asiakkaat ole hyötynet aktivointitoimenpiteistä.

Päihdeongelmaisen työllistämisenä aktivointiraha (työosuusraha), työelämävalmennus, työharjoittelu, työkokeilu, kuntouttava työtoiminta sekä työllistäminen työllistämistuella tai yhdistelmätuella ovat kaikki hyviä välineitä edellyttäen, että työllistettävä on riittävästi kuntoutunut ja motivoitunut ja että päihde- ja terveydenhuollon palveluja on saatavilla myös työllistämisjakson aikana. Kun tavoitteena on avoimille työmarkkinoille sijoittuminen, edellytyksenä on panostaminen pitkällä aikavälillä usean eri sektorin tukitoimiin. Riittämättömät tai liian lyhytkestoiset tukitoimet sekä asiakkaan eri syistä johtuva heikko motivaatio, johtavat helposti epäonnistumisiin. Väärin kohdennetut tai puutteelliset tukitoimet johtavat toisaalta siihen,

että moniongelmaiset pitkäaikaisasiakkaat vievät pitkällä aikavälillä runsaasti sekä työhallinnon että sosiaali- ja terveystoimen resursseja.

Suurelle osalle vaikeasti päihdeongelmaisista sijoittuminen avoimille työmarkkinoille ei ole realistinen vaihtoehto. Tällöin pitkäaikainen osallistuminen joko työtoimintaan tai tuettuun työsuhteeseen työhön voi muodostua pidempiaikaiseksi ratkaisuksi. Työtoiminnalla voidaan parantaa vaikeastikin päihdeongelmaisen elämänlaatua. Työllistämisen tai työtoimintayksikön tulee kuitenkin olla päihdeongelmaiselle sopiva ja siihen tulee liittyä riittävästi tukitoimia. Kohderyhmän erityisongelmien vuoksi on epätodennäköistä, että päihdeongelmaisista sijoittuisi suuressa määrin sosiaalisiin yrityksiin. Vaikeasti päihdeongelmaiset ovat eriarvoisessa asemassa keskenään, koska osalle on tarjolla työtoimintaa ja osalle sosiaalihuoltolain perusteella järjestettyä työsuhteista työtä. Pitempiaikaisena tulomuotona työtoiminnasta maksettava työosuusraha (9 euroa/pvä) on erittäin pieni, eikä juurikaan kannusta toimintaan osallistumiseen.

3.5 Henkilöt, joiden toimintakyky on alentunut sosiaalisista syistä

Toimintakyky ja sosiaalinen selviytyminen voi eri syistä olla vaikeasti alentunut ilman, että henkilöllä olisi varsinaista lääkärin diagnoosilla varmistettavaa vammaa, sairautta tai muuta vajavuutta. Toimintakyky voi alentua esimerkiksi pitkäaikaisen työttömyyden seurauksena. Nuorella henkilöllä, joka ei koskaan ole ollut työelämässä mukana voi lyhyempikin toimittoimuuden kausi aiheuttaa toimintakyvyn alenemista siten, että normaaleista päivittäisistä rutineista selviäminen tuottaa vaikeuksia. Tähän ryhmään kuuluvilla henkilöillä voi olla lieviä mielenterveyden ongelmia kuten masennusta tai taipuvaisuutta päihteiden liikakäyttöön, mutta ne eivät kuitenkaan ole pääasiallisena syytä työttömyyteen.

Työllistyminen voi epäonnistua monista syistä. Työpaikkaan ei mennä, koska työmatkoja pidetään liian pitkinä tai koska normaali päivärytmi tuottaa vaikeuksia. Suurella osalla elämäntahallinnon ongelmat kärjistyvät, kun rahankäytön suunnittelu tuottaa jatkuvia ongelmia. Palvelujärjestelmän toimivuuden kannalta sosiaalisten tekijöiden tunnistaminen on tärkeää. Ilman useamman toimijan suunnitelmallista yhteistyötä tähän ryhmään kuuluvat henkilöt jäävät helposti kiertämään palvelusta ja tukitoimesta toiseen. Tärkeintä on saada herätettyä asiakkaan oma usko ja motivaatio työllistymiseen. Ryhmään kuuluvia voidaan ohjata työvoiman palvelukeskuksiin, mutta oman motivaation puuttuessa palveluprosessi ei saatujen kokemusten mukaan edisty. Heitä pyritään työllistämään sekä työhallinnon että sosiaalihuollon tukitoimin. Ryhmän aktivoiminen on osoittautunut paljon ennakoitua vaikeammaksi. Kuntouttavasta työtoiminnasta saatujen kokemusten mukaan osalle tähän ryhmään kuuluvista kuntouttava työtoiminta soveltuisi pidempiaikaiseksi ratkaisuksi samaan tapaan kuin sosiaalihuoltolain mukainen työtoiminta vammaisille ja vajaakuntoisille henkilöille. Samoin alun perin kehitysvammaisten avoimille työmarkkinoille työllistämiseksi suunniteltu työvalmentajatoiminta näyttäisi soveltuvan hyvin myös sosiaalisista syistä syrjäytyneille. Onnistumisen kannalta tärkeää on toiminnan riittävä kesto. Toiminnan intensiteetti voi sen sijaan vaihdella huomattavasti. Siinä missä kehitysvammaisen tarvitsee pitkään työvalmentajan jatkuvaa läsnäoloa työpaikalla, saattaa tälle ryhmälle riittää kevyempikin yhteydenpito.

4 YHTEENVETO JA TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET

4.1 Yhteenveto

Vaikeasti työllistettävien työllistämiseksi on käytettävissä monipuolinen palvelu- ja tukivalikoima. Järjestelmä on kuitenkin vuosien mittaan ja asteittaisen kehittämisen seurauksena rakentunut monimutkaiseksi, sektoroituneeksi ja lukuisia tukimuotoja sisältäväksi kokonaisuudeksi. Pulmina ovat mm. eri ryhmien erilainen asema, toimintojen lyhytkestoisuus sekä eri tukimuotojen yhteensovittaminen. Tuetun työn ja työtoiminnan suhde on selkiintymätön ja terminologia vakiintumatonta.

Vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisessä ensisijaisia palveluja ovat työhallinnon tarjoamat julkiset työvoimapalvelut, joihin sisältyy muun muassa vajaakuntoisille tarkoitettuja palveluja. Sosiaalitoimen työllistämistoimet ovat toissijaisia. Käytännössä eri tukitoimia käytetään usein limittäin. Sosiaalihuollon ja työhallinnon tukitoimien yhtäaikainen kohdentaminen voi olla hyvinkin tuloksekasta. Tavoitteena on esimerkiksi työvoiman palvelukeskusten toiminnan edelleen kehittäminen ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä työvoimahallinnon yhteistyön vahvistaminen. Eri tukitoimien samankaltaisuus sekä työhallinnon ja sosiaalihuollon tukitoimien rajapintojen selkiintymättömyys aiheuttaa kuitenkin myös resurssien hukkakäyttöä. Työvoimahallinnon palvelujen piiriin ohjautuu asiakkaita, jotka olisivat autettavissa ensisijaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tukitoimin ja toisaalta sosiaalihuollon tukitoimin autetaan henkilöitä, jotka työkontonsa ja edellytystensä puolesta kuuluisivat pikemminkin työhallinnon palvelujen piiriin.

Sosiaalisen työllistämisen kannalta eri ryhmiä voidaan karkeasti jaotella esimerkiksi seuraavasti:

- 1) henkilöt, jotka eivät lainkaan kykene työluonteiseen toimintaan ja joille toiminnan tavoitteena on ensisijaisesti nykyisen toimintakyvyn ylläpitäminen. Esimerkiksi vaikeasti kehitysvammaiset, joille sopiva toimintamuoto on työ- tai monipalvelukeskuksessa järjestettävä päivätoiminta
- 2) henkilöt, jotka ajoittain kykenevät hyviinkin työsuorituksiin, mutta jotka terveydentilansa takia tai muusta syystä ovat kykenemättömiä osallistumaan säännölliseen palkkatyöhön avoimilla työmarkkinoilla toimivassa yrityksessä. Tähän ryhmään kuuluvat esimerkiksi vaikeasti mielenterveysongelmaiset sekä vaikeasti päihdeongelmaiset, joiden kuntoutuminen täysin työkykyisiksi on epätodennäköistä, ja joille säännöllinen pitkäkestoinen työtoiminta tai tuetuissa oloissa järjestetty palkkatyö olisi soveltuvin vaihtoehto.
- 3) edelliseen ryhmään kuuluvien henkilöiden kaltaiset henkilöt, joiden kuntoutuminen on kuitenkin todennäköistä ts. työtoiminnan tavoitteena tulisi olla kuntouttaminen ja valmistaminen joko suoraan työsuhteiseen työhön tai ainakin työhallinnon ensisijaisten tukitoimien piiriin. Ryhmään kuuluu esimerkiksi sosiaalisista syistä syrjäytyneitä sekä lievästi päihde- tai mielenterveysongelmaisia henkilöitä. Heille soveltuvin toimintamuoto voisi olla kuntouttava työtoiminta.
- 4) henkilöt, joiden toimintakyky on vakaa ja jotka kykenisivät säännölliseen palkkatyöhön, kuitenkin siten, että työssä huomioidaan henkilön alentunut tuottavuus. Tähän ryhmään kuuluvat esimerkiksi lievästi vammaiset henkilöt, joiden työkyky mahdollistaa toimimisen normaalissa työyhteisössä, mutta joiden työn tuottavuus ei kuitenkaan täysin vastaa yleisesti edellytettyä tasoa.
- 5) henkilöt, jotka sosiaalihuollon ja/tai työhallinnon tukitoimin kykenevät normaaliin työsuoritukseen. Tähän ryhmään kuuluvat esimerkiksi sellaiset kehitysvammaiset tai fyysisesti vammaiset henkilöt, joilla on korkea ammattiosaaminen ja jotka pystyvät osallistumaan

täysipainoisesti työelämään joko työympäristöön tehtyjen fyysisten muutosten avulla tai avustajan tuella.

Resurssien ja palvelujen kohdentamisen kannalta ongelmallisia ovat erityisesti 2, 4 ja 5 kohdissa kuvaillut ryhmät. Kuntouttavasta työtoiminnasta saatujen kokemusten mukaan huonosti motivoituneen päihdeongelmaisen henkilön osallistuminen kuntouttavaan työtoimintaan ei helposti johda tavoiteltuun tulokseen. Jotta esimerkiksi työvoiman palvelukeskusten toiminnasta saataisiin irti optimaalinen hyöty, tulisi asiakkaan tilanne ja toiveet kyetä tunnistamaan. Jos julkisten työvoimapalvelujen tarjoaminen ei asiakkaan tilanteen vuoksi ole mahdollista ja/tai tarkoituksenmukaista, palvelukeskusten tulisi voida ohjata asiakas sosiaalihuollon palvelujen piiriin. Työvoiman palvelukeskukseen asiakas tulisi ideaalitulanteessa ohjata vasta siten, kun asiakas on motivoitunut ja kykenevä vastaanottamaan sekä sosiaali- ja terveystoimen että työvoimahallinnon palveluja ja ennuste avoimille työmarkkinoille siirtymiseksi tai työvoimahallinnon ensisijaisten tukitoimien piiriin on todennäköinen.

Kaksi viimeistä ryhmää sijoitetaan osin historiallisista syistä palvelujen tarpeen arvioinnissa edelleen ennemminkin sosiaalihuollon palvelujen kuin työvoimahallinnon palvelujen piiriin. Lainsäädännössä on viimeisten vuosien aikana tehty useita muutoksia, jotka parantavat vammaisten ja vajaakuntoisten asemaa työmarkkinoilla ja edesauttavat eri viranomaisten välistä yhteistyötä. Nykyinen palvelu- ja tukijärjestelmä ei kuitenkaan vielä turvaa vammaisille ja vajaakuntoisille yhdenvertaisia mahdollisuuksia työelämään sijoittumisessa. Vammaisten nuorten ohjautuminen eläkkeelle on ristiriidassa koulutustason nousun ja sitä kautta ammatillisen osaamisen nousun kanssa. Erityisen ongelmallinen on lievästi kehitysvammaisten sekä mielenterveysongelmaisten asema.

Työryhmä katsoo, että uudistus- ja kehittämistyön tulisi painottua nykyisten palvelu- ja tukimuotojen kehittämiseen, niiden välisten suhteiden sekä lainsäädännön selkeyttämiseen, eri sektoreiden välisen yhteistyön vahvistamiseen sekä hyvien työllistämiskäytäntöjen ja -mallien vakiinnuttamiseen ja levittämiseen. Palvelut tulisi myös pystyä turvaamaan riippumatta asuinpaikasta.

4.2 Työryhmän ehdotukset

Työtoiminta

Lainsäädännössä asetettu tavoite vaikeasti vammaisten, vajaakuntoisten ja muiden vaikeasti työllistettävien integroimisesta yhteiskuntaan on edelleen ajankohtainen. Kokonaisuudesta on kuitenkin muodostunut vaikeaselkoinen ja säännökset ovat hajallaan eri laeissa. Työtoimintaa koskevia säännöksiä sisältyy kehitysvammalakiin, sosiaalihuoltolakiin sekä kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin.

Työtoiminnan reunaehdot ovat riippuvaisia siitä, minkä lain nojalla toimintaa järjestetään. Osalle työtoiminnan tavoitteena on mahdollisimman nopea siirtyminen avoimille työmarkkinoille. Kaikkien osalta tavoite työsuhteisesta työstä ei ole realistinen jolloin osallistuminen työtoimintaan on tosiasiallisesti pitkäaikainen tai pysyvä vaihtoehto. Työtoimintaan osallistumisella on henkilön toimintaedellytyksiä ylläpitävä ja kuntouttava vaikutus. Työtoiminta ei vastaa, eikä sen tulekaan vastata suoritukseltaan palkkatyötä. Työtoiminnasta saatavan vastikkeen tulisi kuitenkin olla kannustavassa mielessä riittävän suuri. Nykyisin verovapaan tulon

määrä on 9 euroa. Määrä on todettu kannustavassa mielessä pieneksi ja sen nostaminen olisi perusteltua.

Avotyötoiminnan lisääntyminen on ongelmallista. Pysyvänä/pitkäaikaisena ratkaisuna työn yleisillä työmarkkinoilla tai sosiaalisessa yrityksessä tulee perustua työsuhteeseen. Työtoimintaa ei tule käyttää korvaamaan työsuhteista työtä myöskään monipalvelukeskuksissa tai muissa erityisryhmille suunnatuissa yksiköissä.

Ehdotus 1

Vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työtä tukevia sosiaalihuollon toimenpiteitä koskevat säännökset tulee keskittää esimerkiksi sosiaalihuoltolakiin. Työtoiminta tulee määritellä selkeämmin suhteessa tuettuun työhön.

Tuettu työsuhteinen työ

SHL 27 d §

Sosiaalihuoltolain 27 d §:n mukaisesti kunta voi järjestää vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa toimintaa henkilöille, joilla vamman, sairauden tai muun vastaavan syyn johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista ja jotka tarvitsevat työhallinnon palvelujen ja toimenpiteiden lisäksi sosiaalihuollon tukitoimia työllistyäkseen avoimille työmarkkinoille. Työllistymistä tukevan toiminnan osana voidaan järjestää työsopimuslain mukaista työtä. Koska työntekijöiden työn luonne ja työn teettämisen edellytykset poikkeavat tavanomaisesta työstä, voidaan työntekijän palkasta sopia työsopimuslain 2 luvun 7 §:n sitä estämättä.

Sosiaaliset yritykset

Sosiaaliseen yritykseen palkattu vajaakuntoinen on oikeutettu saamaan työstään alan työehtosopimuksen tasoista palkkaa yksilöllisestä tuottavuudestaan riippumatta. Sosiaaliselle yritykselle voidaan myöntää työllistämistukea ja yhdistelmätukea tavanomaisesta poikkeavin ehdoin. Koska työhallinnon toimenpiteet ovat ensisijaisia sosiaalihuollon toimenpiteisiin nähden, tulee arvioitavaksi, mikä osa vajaakuntoisista voisi työllistyä sosiaaliseen yritykseen, jos toimintaa olisi tarjolla.

Arvioitavissa on, että kunnan järjestämä työllistymistä tukeva toiminta tulee entistä enemmän painottumaan edellä 2 kohdassa mainittuun ryhmään, kun taas 3, 4 ja 5 kohdassa mainittuihin ryhmiin kuuluvilla olisi edellytyksiä työllistyä sosiaalisiin yrityksiin ja niiden kautta mahdollisesti avoimille työmarkkinoille. Sosiaalisista yrityksistä on mahdollista rakentaa toimiva väylä vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymiselle.

Klubitalojen organisoimassa siirtymätyössä klubitalon henkilökunta tekee sovitun työn mielenterveyskuntoutujan sairasloman aikana. Toiminnalla ei toistaiseksi ole ollut juurikaan merkitystä vajaakuntoisten jatkotyöllistymisen kannalta. Toiminta voi kuitenkin edesauttaa henkilöiden siirtymistä 2 ryhmästä 3 tai 4 ryhmään.

Ehdotus 2

Eri tukimuotoja kehitettäessä tulee arvioida, voidaanko tukimuodolla edistää vaikeasti työllistyttyjen työllistymistä sosiaalisen yrityksen palvelukseen. Mahdollisuuksia sosiaalisen yritystoiminnan tukijärjestelmän kehittämiseen tulee edelleen selvittää.

Siirtymätyön merkitystä ja vaikutuksia tulee edelleen seurata.

Työvalmentajatoiminta

Työvalmentajatoiminta on osoittautunut toimivaksi ja se soveltuu käytettäväksi usean eri ryhmän työllistämisen tukena. Toimintamuoto soveltuu käytettäväksi sekä työhallinnon että sosiaalihuollon tukimuotona. Toiminnasta voi vastata yksi henkilökohtainen työvalmentaja tai työvalmentajatoimintaa voidaan toteuttaa esimerkiksi työvoimaviranomaisen ja sosiaalitoimen työntekijän yhteistyönä.

Ehdotus 3

Työryhmä suosittaa työvalmentajatoiminnan laajentamista työmenetelmänä eri palvelujärjestelmissä. Toiminnan laajentaminen ei edellytä uutta sääntelyä, eikä välttämättä uutta resurssointia. Tavoitteena tulee olla toimintamallin käyttäminen eri asiakasryhmien kanssa.

Työkeskusten kehittäminen

Sosiaalihuollossa on 2000-luvun ensi vuosina eletty voimakasta seudullisen yhteistyön kehittämisen aikaa. Seudullisuuteen on tähdätty mm. verkostoituvat erityispalvelut hankkeessa. Myös sosiaalihuollon kehittämishankkeessa seutuyhteistyön vahvistaminen on yksi osa-alue. Seudullisella yhteistyöllä ja muulla kuntien välisellä yhteistyöllä pyritään mm. turvaamaan palvelujen saatavuus kaikissa kunnissa ja erityispalvelujen saatavuus kuntakoosta riippumatta. Työkeskustoiminta on viime vuosina monipuolistunut, erityisesti mielenterveyskuntoutujien osuus asiakkaista on lisääntynyt.

Ehdotus 4

Työryhmä katsoo, että työkeskustoimintaa tulee kehittää seudulliselta pohjalta. Näin voidaan turvata tasainen palvelutarjonta koko maassa. Seudullinen yhteistyö luo pohjaa sille, että jo nyt näkyvissä olevaa suuntaa kohti monipalvelukeskuksia voidaan vahvistaa. Näin turvataan riittävä erityisosaaminen ja mahdollisuudet laajempaan verkostoitumiseen työelämän ja muiden keskeisten toimijoiden kanssa.

Työ- ja monipalvelukeskusten toimintaa suunnataan yhä enenevässä määrin kohti avoimia työmarkkinoita. Uusien toimintamallien synnyttäminen edistää vajaakuntoisten sijoittumista

työelämään, mutta se voi myös hämärtää työsuhteisen työn ja työtoiminnan välistä suhdetta ja samalla syventää vajaakuntoisten eriarvoista asemaa.

Ehdotus 5

Työryhmä katsoo, että työ- ja monipalvelukeskusten toiminnassa tulisi selkeästi erottaa työ- ja päivätoiminta toisistaan. Työkeskusten kokemusta matalan tuottavuuden työn järjestämisessä tulisi mahdollisuuksien mukaan hyödyntää uuden lainsäädännön (SHL, laki sosiaalisista yrityksistä) mukaisena toimintana. Jos työtoiminta on järjestetty siten, että toiminta vastaa työsuhteista työtä, tulisi toiminta työtoiminnan sijaan järjestää esimerkiksi sosiaalihuoltolain mukaisena työsuhteisena työnä. Käytännössä eri toimintoja voidaan kuitenkin järjestää toiminnallisesti samoissa yksiköissä.

Avustajajärjestelmän kehittäminen

Vammaiselle henkilölle voidaan vammaispalvelulain nojalla korvata kokonaan tai osittain henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset. Henkilökohtainen avustaja voi olla tarkoituksenmukaisin tapa järjestää työssäkäyvän vaikeavammaisen henkilön tarvitsema henkilökohtainen apu työpaikalla ja joissain tapauksissa se on työssäkäynnin ehdoton edellytys. EU:n HORIZON-projektista saadut kokemukset ovat osoittaneet, että vaikeavammaisen työllistäminen on käytännössä vaikeaa ilman henkilökohtaista avustajaa. Käytännössä työpaikansaanti voi estyä siitä syystä, ettei henkilöllä ole käytettävissään avustajaa.

Vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avustajan saaminen on riippuvainen kunnan harkinnasta. Viimeisen 15 vuoden aikana on tehty useita ehdotuksia, joiden tavoitteena on ollut parantaa vammaisen mahdollisuuksia henkilökohtaisen avustajan saamiseen. Ehdotuksia ei kuitenkaan ole toteutettu arvioitujen kustannusvaikutusten vuoksi.

Työelämässä henkilökohtaisen avustajan käyttö on usein turhan raskas tukimuoto. Avustajan tehtäviin kuuluu olla paikalla koko työajan, vaikka käytännössä tehtävät usein rajoittuvat työpaikalle saattamiseen ja avustamiseen lounastauon aikana.

Työvoimapalveluihin liittyvänä etuutena voidaan työolosuhteiden järjestelytukeksi korvata toisen työntekijän antama apu vajaakuntoisen työssä selviytymisen parantamiseksi. Työnantajan hakemuksesta toisen työntekijän antama apu voidaan korvata järjestelytukeksi, enintään 250 euroa kuukaudessa ja enintään vuoden ajan. Jos on kyse vaikeavammaisesta henkilöstä, voidaan tukea korottaa 100 eurolla kuukaudessa ja tukea voidaan maksaa enintään kahden vuoden ajan.

Tarkoituksena on ollut, että toisen henkilön apua voitaisiin käyttää esimerkiksi tilanteessa, jossa työpaikalla ei ole vielä ehditty tehdä tarvittavia työntekijän vamman edellyttämiä muutostöitä. Toinen työntekijä voi antaa apua oman työn ohella tai tuki voidaan käyttää ulkopuolisen työvoiman palkkaamiseen. Tuen avulla yksi henkilö voi periaatteessa avustaa useampaa vajaakuntoista. Työolosuhteiden järjestelytukea toisen henkilön tarjoamaan apuun on käytetty vain vähän.

Ehdotus 6

Työryhmä esittää, että työolosuhteiden järjestelytuen korvattavasta toisen työntekijän antamasta avusta tiedotetaan käyttäen hyväksi eri väyliä (esimerkiksi tiedotuskampanja). Tehostetun tiedottamisen jälkeen tehdään selvitys työolosuhteiden järjestelytuen käyttöön mahdollisesti liittyvistä esteistä sekä järjestelytuen ja vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avustajajärjestelmän yhteensoveltuvuudesta. Selvityksen perusteella esitetään tarvittavat jatkotoimet.

Työvoiman palvelukeskukset

Yhteispalvelukokeilun arvioinnin mukaan työvoiman palvelukeskukset ovat vähitellen löytämässä paikkaansa. Kun vielä väliarvioinnissa uudistus todettiin työhallintopainotteiseksi, niin loppuarvioinnin⁸ mukaan sosiaalityön paikantuminen kokeilussa on alkanut vakiintua ja kehittyä. Terveydenhuollon panos on myös kehittynyt myönteiseen suuntaan, joskin alueellisesti epätasaisena. Sosiaali- ja terveydenhuollon pysyvä kytkeytyminen palvelukeskustoimintaan on keskeistä.

Palvelukeskusten sosiaalityön kehittämisessä on edelleen avoin kysymys, millainen on palvelukeskuksessa toteutettavan sosiaalityön suhde kunnan muuhun sosiaalityöhön ja miten sosiaali- ja terveydenhuollon voimavarat saadaan paremmin tukemaan palvelukeskusten asiakastyötä. On myös tarpeen vahvistaa aikuissosiaalityön työmenetelmiä, mukaan lukien palveluohjauksen kehittäminen.

Eri palvelukeskukset ovat kohdentaneet palveluitaan erilaisille asiakasryhmille. Toiminnasta hyötyvät parhaiten ne vaikeasti työllistyvät, joilla on tukitoimenpiteiden jälkeen mahdollisuuksia työllistyä työsuhteiseen työhön. Uusien asiakasryhmien ohjaaminen palvelukeskusten piiriin edellyttää, että ryhmälle on tarjolla sekä soveltuvia tukitoimia että soveltuvia työpaikkoja. Erityisryhmien palveleminen edellyttää myös henkilöstöltä erityisosaamista.

Ehdotus 7

Työryhmä katsoo, että sosiaali- ja terveysministeriön tulee tukea sosiaalityön sisällöllistä ja rakenteellista kehittämistä siten, että sosiaalityön rooli työvoiman palvelukeskusten asiakastyössä vahvistuu. Huomiota tulee kiinnittää muun muassa asiakkaiden palvelutarpeiden tunnistamiseen ja asiakkaiden ohjaamiseen palvelukeskuksiin. Palvelukeskusten sekä sosiaalityön ja terveydenhuollon yhteistyötä tulee edelleen tiivistää ja selkeyttää. Päihde- ja mielenterveyspalvelujen sekä velkaneuvonnan saatavuutta tulee parantaa ja seurata.

⁸ Yhteispalvelukokeilun loppuraportti. Työhallinnon julkaisu 339/2004.

Alemman tuottavuuden työn kompensatio työnantajalle

Henkilön vammaisuudesta tai vajaakuntoisuudesta voi aiheutua pitkäaikaista, jopa pysyvää työ- ja toimintakyvyn ja tuottavuuden alenemaa. Avoimilla työmarkkinoilla työntekijän alemman tuottavuuden taloudellinen kompensatio työnantajalle pitkäaikaisesti tai pysyvästi ei ole nykyisin mahdollista.

Julkisesta työvoimapalvelusta annettujen säädösten mukaan työllistämistukea voidaan myöntää työnantajalle työttömän vajaakuntoisen työnhakijan työllistämiseksi enintään kaksi vuotta kerrallaan. Laki sosiaalisista yrityksistä tuli voimaan 1.1.2004 lukien. Vajaakuntoisen työnhakijan työllistämiseksi sosiaaliseen yritykseen työllistämistukea maksetaan yhtäjaksoisesti kolme vuotta. Vajaakuntainen voidaan osoittaa ilman viiden kuukauden työttömänä oloeloa uudelleen työllisyysmäärärahoilla tuettuun työhön sosiaalisen yrityksen palvelukseen, jos se on hänen alentuneen työkykynsä ja muut työllistymismahdollisuudet huomioon ottaen tarkoituksenmukaista (valtioneuvoston asetus/1354/2003 julkisesta työvoimapalvelusta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta, sen 25 §).

Työministeriön 19.8.2004 antamien ohjeiden mukaan (O/11/2004) tukityöllistämistä kohdennetaan nykyistä laajemmassa mitassa myös vammaisiin ja vajaakuntoisiin työnhakijoihin, joilla on työpotentiaalia yleisillä työmarkkinoilla ja joiden työllisyysasteen nostamiseksi tarvitaan tukitoimenpiteitä. Työllistämistuen kestoa harkittaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että tukijakso on riittävä vammaisten ja vajaakuntoisten työllistettyjen työmarkkinavalmiuksien parantamiseksi ja avoimille työmarkkinoille paluun edistämiseksi. Koska vajaakuntoisten työnhakijoiden mahdollisuudet sijoittua avoimille työmarkkinoille ilman työllistämistukea ovat muita työttömiä heikommat, tulee tämä ottaa työllistämistukijakson pituudessa huomioon.

Ehdotus 8

Työryhmä katsoo, että työvoimatoimistojen tulisi käyttää vajaakuntoisten asiakkaiden tukityöllistämässä julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain tarjoamaa mahdollisuutta kuutta kuukautta pidempään tukijaksoihin, kuitenkin enintään kaksi vuotta kerrallaan. Työryhmä esittää harkittavaksi, että sosiaalisesta yritystoiminnasta saatujen kokemusten pohjalta tarkasteltaisiin mahdollisuutta ulottaa kolmivuotinen uudistettavissa oleva työllistämistuki laajempaan käyttöön.

Vammaistuki

Edellä mainittu Kansaneläkelaitoksen rekisteritutkimus osoitti, että vammaistuen saajat siirtyvät nopeasti eläkkeelle ja että erityisesti pienimmän korvausmäärän saaneiden määrä on vähäinen. Vammaistuen hakemusten hylkäysprosentti on noin 35. Vammaistukea maksetaan kolmeen luokkaan porrastettuna riippuen vamman vaikeudesta ja siitä aiheutuvien kulujen määrästä. Ongelmallisimmin on ollut pienin korvausmäärä (77,32 euroa), jonka saamisen edellytyksenä on sekä olennainen haitta, että jatkuvat erityiskustannukset. Käytännössä kustannusten tarpeellisuutta on vaikea arvioida ja kansalaisten on vaikea hahmottaa millaisten kulujen perusteella etuutta voidaan myöntää. Menettely on myös monimutkainen suhteessa myönnettävän tuen määrään.

Vaikeavammaisat yrittäjät, joiden työkyky on alentunut vähintään 70 % on vapautettu suorittamasta arvonlisäveroa. Etu koskee käytännössä käsityö- ja korjausalan yrityksiä.

Euroopan yhteisön kuudennen arvonlisäverodirektiivin mukaisesti myös vaikeavammaisten yrittäjien toiminnan tulee olla arvonlisäverollista. Veroedun poistuminen puoltasi korvaavan järjestelmän kehittämistä. Koska etuusjärjestelmä on jo nykyisellään monimutkainen, ei ole tarkoituksenmukaista kehittää kokonaan uutta tukimuotoa. Perusteita ei ole myöskään sille, että tiettyjä yritystoiminnan tai työssäkäynnin muotoja kohdeltaisiin eri tavalla kuin muita.

Ehdotus 9

Työryhmä esittää, että vammaistuen määräytymistä ja tasoja arvioitaisiin kokonaisuutena uudelleen. Myös tiedottamista tuen saantiedellytyksistä tulee tehostaa.

Eläkkeen lepäämään jättäminen

Työkyvyttömyyseläkkeen lepäämäänjättämijärjestelmällä on ollut ennakoitua vähäisempi merkitys vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämässä. Vain noin 60 työkyvyttömyyseläkkeensaajaa on jättänyt eläkkeen lepäämään työhön paluun yhteydessä. Osittain kyse on ollut tiedotuksen puutteesta. Eläkettä ei jätetä lepäämään, koska pelätään eläke-edun menettämistä. Osittain ongelmana on ollut kohderyhmä. Järjestelmällä on pyritty saamaan kansaneläkkeellä olevat aikaisemmin vailla työtä olleet henkilöt hakeutumaan työelämän piiriin. Eläkkeen voi jättää lepäämään henkilö, joka saa täyttä kansaneläkettä. Täyden kansaneläkkeen saaminen sallii pienen työeläkkeen määrän, eli henkilöllä voi olla takanaan vähäinen määrä työkoekemusta. Jos työeläkkeen määrä vähentää kansaneläkettä, ei eläkettä voi jättää lepäämään.

Mielenterveyshäiriöiden johdosta eläkettä saavat ovat suurin yksittäinen työkyvyttömyyseläkettä saava ryhmä. Heistä valtaosalla on kansaneläkkeen lisäksi oikeus työeläkkeeseen tai sen vapaakirjaan.

Suuri osa mielenterveydellisistä syistä työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneistä ei enää palaa työelämään, vaikka se terveyden kohentumisen johdosta olisi mahdollista. Mahdollisuus jättää eläke lepäämään silloinkin kun henkilö saa muuta kuin pelkkää kansaneläkettä voisi nostaa työelämään takaisin siirtyvien määrää ja sitä kautta vähentää eläkemenoja. Osalle mielenterveyskuntoutujista osatyökyvyttömyyseläke voisi olla sopiva ratkaisu. Sen käyttö on kuitenkin jäänyt vähäiseksi.

Työeläkejärjestelmä uudistuu vuoden 2005 alusta. Samalla alin ansiotulo, josta eläkettä karttuu alenee 40 euroon kuukaudessa. Eläkettä karttuu vastedes myös eläkkeellä ollessa tehdystä työstä. Nämä muutokset muuttavat eläkkeen ja lepäämään jätetyn eläkkeen suhdetta.

Ehdotus 10

Työryhmä esittää, että selvitetäisiin mahdollisuudet laajentaa oikeus eläkkeen lepäämään jättämiseen koskemaan myös henkilöitä, joilla on ansaittua työeläkettä. Samalla tulee arvioida uuden eläkekattuman vaikutusta lepäämässä olevan eläkkeen tasoon ja lepäämään jättämisen edellytyksenä olevaan ansiotulorajaan.

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN TYÖRYHMÄMUISTIOITA
SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIETS PROMEMORIOR
WORKING GROUP MEMORANDUMS OF THE MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS AND HEALTH
ISSN 1237-0606

- 2004: 1 Jarkko Ihalainen. Lääkäri- ja hammaslääkäri työvoima lokakuussa 2003.
ISBN 952-00-1481-0
- 2 Kansallisen terveydenhuollon hankkeen seurantaryhmän raportti sosiaali- ja terveysministeriölle vuoden 2003 toiminnasta.
ISBN 952-00-1497-7
- 3 Elli Aaltonen. Valtakunnallinen omaishoidon uudistaminen. Selvityshenkilön raportti.
ISBN 952-00-1501-9
- 4 Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen toimialan laajentamista selvittäneen työryhmän muistio.
ISBN 952-00-1509-4
- 5 Työnjakoa ja työrasitusta mielenterveyspalveluissa selvittäneen työryhmän muistio.
ISBN 952-00-1510-8
- 6 Kotihoidon tuen ja elatustuen maksamista ulkomaille selvittäneen työryhmän muistio.
ISBN 952-00-1511-6
- 7 Suomen lapsiasiain toimikunta. Esitys lapsiasiainvaltuutetusta ja lapsi- ja perheasioiden koordinaatiosta. Kommissionen för barnfrågor i Finland. Framställning om en barnombudsman och koordinering av barn- och familjefrågor.
ISBN 952-00-1534-5
- 8 Osapäivärahaa selvittäneen työryhmän loppuraportti.
ISBN 952-00-1541-8
- 9 Apurahansaajien sosiaaliturvaa selvittäneen työryhmän loppuraportti.
ISBN 952-00-1542-6
- 10 Kuntouttavan työtoiminnan ohjausryhmän muistio.
ISBN 952-00-1547-7
- 11 Aktiivinen sosiaalipolitiikka. Kuntoutuskokeilut vuosina 2001-2004 -ohjausryhmän muistio
ISBN 952-00-1548-5
- 12 Social welfare and health care data and information reform 2005. Working group report. English summary.
ISBN 952-00-1549-3
- 13 Tuulikki Petäjaniemi. Selvitys hallituksen samapalkkaisuusohjelman rakentamisen edellytyksistä yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa. Selvityshenkilön raportti.
ISBN 952-00-1561-2
- 14 Kansallisen terveydenhuollon hankkeen seurantaryhmän raportti sosiaali- ja terveysministeriölle kevään 2004 toiminnasta.
ISBN 952-00-1565-5
- 15 Kari Reijula. Ravintoloita koskevan tupakkalain toteutuminen Suomessa. Selvityshenkilön raportti.
ISBN 952-00-1578-7

- 16 Anna Väinälä. Selvitys kotona olevien vanhempien lasten päivähoitotilanteesta. Syyskuu 2004. Selvityshenkilön raportti.
ISBN 952-00-1581-7
- 17 Lääkkeiden velvoitevarastointityöryhmän muistio.
ISBN 952-00-1596-5
- 18 Sähköisten potilasasiakirjajärjestelmien toteuttamista ohjaavan työryhmän loppuraportti.
ISBN 952-00-1608-2
- 19 Sosiaalisen työllistämisen työryhmän raportti.
ISBN 952-00-1610-4