Työ-ja elinkeinoministeriö
10.3.2008

Selvityshenkilö Mika Vuorelan selvitys :

TYÖTÄ HALUAVILLE UUSIA MAHDOLLISUUKSIA TYÖHÖN

Selvitys julkaistaan myöhemmin työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja -sarjassa

SISÄLLYSLUOTTELO

Johdanto

1.0 KUVAUS TYÖKYVYTTÖMYYSELÄKKEELLÄ OLEVISTA HENKILÖISTÄ
1.1 Työkyvyttömyyseläkkeellä olevien halukkuus työllistyä 6
1.2 Kuntoutustuella ja työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työllistyminen 8
1.2.1 Mielenterveyskuntoutujat 8
1.2.2 Kehitysvammaiset 10
1.2.3 Tuki- ja liikuntaelinsairaat 10
1.2.4 Hermostosairaudet 11
1.2.5 Aistivammaiset 11
1.2.6 Yhteenveto 11

2.0 KANSAINVÄLINEN NÄKÖKULMA
2.1 YK:n näkökulma 11
2.2 Kansainvälisen valuuttarahaston IMF näkökulma 12
2.3 OECD:n näkökulma 12
2.4 Euroopan unionin näkökulma 14
2.4.1 EU:n sosiaalipoliittinen toimintaohjelma 15
2.4.2 Komission tiedonanto 16
2.4.3 Osittainen työkyvyttömyys 18
2.5 Välimerellinen näkökulma 19

3.0 TYÖKYVYN NÄKÖKULMA
3.1 Yhteiskunnan muutos ja työn merkitys 20
3.2 Työkykyyn liittyvien käsitteen muutokset 22
3.3 Työkyvyttömyys ja työelämän rakenteet 24
3.4 Työkyvyn arviointi 26
3.5 Uudenlainen käsitys työkyvystä 27
3.6 Osatyökykyinen 29
3.7 Työkykyyn ja sen todentamiseen liittyvät suositukset 29

4.0 TYÖVOIMAHALLINNON NÄKÖKULMA
4.1 Tämän hetken tilanne 30
4.2 Työolosuhteiden järjestelytuki työnantajille 34
4.2.1 Nykyinen tilanne 34
4.2.2 Arvio hakukäytännöstä 35
4.2.3 Yhdenvertaisuuslaki ja työolosuhteiden järjestelytuki 36
4.2.4 Työolosuhteiden järjestelytuen kehittäminen 38
4.3 Uusi tukimuoto - Pitkään työelämästä poissaolleen osatyökykyisen rekrytointituki 39
4.4 Kehittämisehdotukset 41

5.0 TYÖKYVYTTÖMYYSELÄKKEJÄRJESTELMÄN NÄKÖKULMA
5.1. Ansiosidonnainen työkyvyttömyyseläke 45
5. 2 Kelan työkyvyttömyyseläke 49
5.3 Ansiosidonnainen ja Kelan työkyvyttömyyseläke yhdessä 50
5.4 Kuntoutustuki 50

5.5 Eläkkeeltä työhön siirtymisen edistäminen 52
5.5.1 Täydellä ansiosidonnaisella työkyvyttömyyseläkkeellä olevat 52
5.5.2 Osatyökyvyttömyyseläkettä saavat henkilöt 54
5.5.3 Täyttä Kelan työkyvyttömyyseläkettä saavat 55
5.5.4 Ansiosidonnainen ja Kelan työkyvyttömyyseläke yhdessä 56
5.5. 5 Kuntoutustuki 57
5.5.6. Eläkkeen lepäämään jättäminen 59
5.6. Ammatillinen kuntoutus 61
5.6.1 Työeläkekuntoutus 62
5.6.2 Kelan ammatillinen kuntoutus 63
5.6.3 Työvoimahallinnon ammatillinen kuntoutus 64
5.6.4 Ammatillisen kuntoutuksen vastuunjako ja yhteistyö 64
5.7 Muut sosiaalietuudet ja verotus 65
5.8 Kehittämisehdotukset työkyvyttömyyseläkkeisiin ja niihin liittyviin Etuuksiin työllistymisen edistämiseksi 66

6.0 VÄLITYÖMARKKINOIDEN KEHITTÄMISEN NÄKÖKULMA
6.1 Välittävät työmarkkinat 69
6.2 Tanskalainen esimerkki 69
6.3 Huoltosuhteisen työn perinne 70
6.4 Sosiaalisen työllistymisen markkinat 71
6.5 Työsuhteista työtä toivotaan 73
6.6 Sosiaalihuoltolain kehittäminen 74
6.7 Työvoimahallinnon mahdollisuudet 75
6.8 Kehittämisehdotukset välityömarkkinoiden kehittämiseksi 76

7.0 TYÖLLISTYMISEN TUKIKEINOJEN NÄKÖKULMA
7.1 Sosiaalinen yritystoiminta 77
7.1.1 Mielenterveyskuntoutujat ja sosiaalinen yritystoiminta 78
7.1.2 Laki sosiaalisista yrityksistä 78
7.1.3 Laki julkisista työvoimapalveluista ja sitä tarkentava ohjeistus 79
7.1.4 Kuntien rooli 80
7.1.5 Eläkkeen ohella tehtävä työ 81
7.1.6 Sosiaalisten yritysten ja sosiaalisen yritystoiminnan kehittäjien näkemykset 82
7.1.7 Työhyvinvoinnin edistäminen sosiaalisissa yrityksissä 83
7.1.8 Ongelmia palkkatuissa 84
7.1.9 Hyvä esimerkki 84
7.1.10 Kehittämisehdotuksia toimenpiteiksi hallitusohjelma kohdan 10.10 tavoitteiden toteutumiseksi 85
7.1.11 Kehittämisehdotukset muutoksista lakiin sosiaalisista yrityksistä 86

7.2 Työvalmentajapalvelut
7.2.1 Henkilökohtainen tuki työllistymiseen 88
7.2.2 Työvalmentajien koulutus 88
7.2.3 Työvalmentajapalvelun vaikuttavuus 89
7.2.4 Kehittämisehdotukset työvalmentajapalvelun kehittämiseksi: 90

8.0 SELVITYKSEN YHTEENVETO

8.1 Kuntoutustuella ja työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työllisyysmahdollisuudet
8.1.1 Työkyvyttömyys eläkkeellä olevat 91
8.1.2 Työhön pyrkivät 91
8.1.3 Työvoiman kysyntä 93

Kehittämisehdotuksia työelämään paluun edistämiseksi

8.3 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan liittyvät ehdotukset 94

8.3.1 Työvoimapalvelut 94

8.3.2 Sosiaalisiin yrityksiin liittyvät kehittämisehdotukset hallitusohjelman kohdan 10.10 toimeen saattamiseksi 98

8.4 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan liittyvät kehittämisehdotukset

8.4.1 Työkykyyn ja sen todentamiseen liittyvät suositukset: 101

8.4.2 Työkyvyttömyyseläkkeisiin ja niihin liittyviin etuuksiin liittyvät suositukset työllistymisen edistämiseksi 101

8.4.3 Kehittämisehdotukset välityömarkkinoiden kehittämiseksi 103

8.4.4 Suositukset työvalmentajapalvelun kehittämiseksi: 104

8.5 Opetusministeriön hallinnonalaan kuuluvat esitykset 104

8.6 Suositukset työvalmentajapalvelun toteuttajille 104

8.7. Esitys selvitystyön toimeksiannon mukaisesta jatkotyöskentelystä 104

Tiivistelmä 105

Lähteet 110

Loppuraportti 29.2 2008

Selvityshenkilö Mika Vuorela

TYÖTÄ HALUAVILLE UUSIA MAHDOLLISUUKSIA TYÖHÖN

Selvitys kuntoutustuella ja työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden työllistymisestä ja työelämään paluun edistämisestä

Johdanto

Työministeri Tarja Cronberg asetti 20.8 2007 selvityshenkilön, jonka tehtävänä on selvittää kuntoutustuella ja työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden työllistymistä ja työelämään paluun edistämistä. Selvityshenkilönä toimi Mielenterveyden keskusliiton koulutusjohtaja Mika Vuorela. Selvitystyön ajan selvityshenkilö oli hallinnollisesti sijoitettu Työministeriön Controller tiimiin ja tiimin henkilöstö tuki selvitystyön toteuttamista. Selvitystehtävä oli sisällöllisesti määritelty itsenäiseksi toimeksiannoksi.

Selvitystyössä julkaistiin väliraportti 15.10.2007 otsikolla ”Työtä haluaville työvoimapalveluja”. Toimeksiannon mukaisesti väliraportissa esitettiin vuonna 2008 vaikuttavia toimenpiteitä. Väliraportin suosittamat toimenpiteet keskittyivät työvoimahallinnon toimintaan. Selvitystyöstä valmistui loppuraportti 29.2.2008. Loppuraportissa suositellaan toimenpiteitä väliraporttia laajemmin, myös väliraportin havainnot ja esitykset ovat mukana loppuraportissa, joiltain osin tarkentuneena.

Toimeksiannon lähtökohtana on hallitusohjelman tavoite lisätä kuntoutustuella ja työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden työelämään osallistumista. Suurten ikäluokkien jäädessä syrjään tulee työvoiman tarjonta vähenemään ja yhteiskunnan huoltoaste kasvamaan. Asia on ollut esillä kotimaisessa poliittisessa keskustelussa. Lisäksi siihen on kiinnittänyt huomiota kansainvälinen valuuttarahasto IMF Suomea koskevassa raportissaan toukokuussa 2007.

Raportissa kuvataan selvitystyön kohderyhmä, määritellään sen laajuutta ja henkilöiden halukkuutta työllistyä. Kohderyhmän työllistymiseen liittyviä kysymyksiä selvitystyössä tarkastellaan useasta näkökulmasta: kansainvälistä kehityksen, työkykvvyn, työvoimapalveluiden, eläkejärjestelmän, välityömarkkinoiden kehittymisen sekä työllistymisen keinojen. Eläkejärjestelmän tarkastelun yhteydessä selvitetään eläkkeen lepäämään jättämisen kysymyksiä ja osana työllistymisen keinoja

perehdytään mielenterveyskuntoutujien työllistymiseen edistämiseen sosiaalisiin yrityksiin

Yhteenvetolukuun on kerätty yhteen eri lukujen lopussa olevat kehittämissuositukset. Lisäksi yhteenvetoluvussa esitetään ehdotus toimeksiannon tavoitteiden mukaisen prosessin jatkamisesta.

Toimeksiannon perustelut

Toimeksiannon perusteluissa mainitaan:

1) Työelämän kehittämistavoitteena on joustavuuden lisääminen ja työllisyysasteen nostaminen
2) Eräs työelämän jäykkyyden ilmentymä on työkykyisyyden ja työkyvyttömyyden jyrkkä rajaus, jonka seurauksena työkyvyttömyysjärjestelmän piiriin pääseminen samoin kun sen piiristä työelämään palaaminen on vaikeaa.
3) Työllisyysasteen nostamistavoitteen kannalta on heikosti hyödynnetty pitkän työkyvyttömyyden jälkeen kuntoutuvien henkilöiden mahdollisuutta palata työelämään.
4) Työkyvyttömyysjärjestelmästä on kehittynyt suljettu järjestelmä jota ei voida pitää kansalaisyhteiskunnan periaatteiden ja työllisyyspolitiikan kannalta hyväksyttävänä.

Toimeksiannon tavoite on selvittää kolme asiakokonaisuutta:

1) Selvittää kuntoutustuella ja työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden työllistymismahdollisuudet.
2) Tehdä kehittämisehdotuksia työelämään paluun edistämiseksi.
3) Yksityiskohtana selvittää hallitusohjelman kohtaan 10.10 sisältyvä sosiaalisia yrityksiä koskevat, mielenterveyskuntoutujien asemaan liittyvät näkökohdat. Hallitusohjelman kohta 10.10 on ” Sosiaalisten yritysten lainsäädäntöä tarkistetaan siten, että mielenterveyskuntoutujat, kuntoutustuella olevat henkilöt ja eläkkeen lepäämään jättäneet henkilöt työllistyvät sosiaalisiin yrityksiin nykyistä paremmin.”

<u>Työllistymismahdollisuudet</u>

Selvitystyössä kartoitetaan kohderyhmässä oleva työvoiman tarjonta ja hahmotellaan todennäköistä työvoiman kysyntää ja siihen liittyviä tekijöitä. Raportissa esitetään arvio työvoiman tarjonnan selvitystyön kohderyhmässä. Raportissa kuvataan myös selvitystyön kohderyhmään liittyvää työvoiman kysyntään.

Työministeri Tarja Cronberg ja useat haastatellut asiantuntijat ovat painottaneet, että työkyvyttömyyseläkkeeltä työelämään pyrkimisen täytyy perustua vapaaehtoisuuteen. Tämä on selvitystyössä tehdyn työvoiman tarjonnan arvioinnin ja selvitystyön esitysten lähtökohta.

<u>Kehittämisehdotukset</u>

Kehittämisehdotukset jakautuvat raportin eri päälukuihin ja kuvastavat sitä moniulotteisuutta jolla työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistymiseen liittyviä kysymyksiä on syytä tarkastella. Yhteenvetoluvussa selvitystyön esitykset on koottu hallinnollisiksi kokonaisuuksiksi.

Avainkäsitteet

Työkyvyttömyys eläkejärjestelmässä: Kun alle 63-vuotiaan henkilön sairaus alentaa hänen työkykyään vähintään vuoden ajan, hän voi saada työntekijän eläkelain mukaisen työkyvyttömyyseläkkeen. Työkyvyn alenemaa arvioitaessa otetaan huomioon henkilön jäljellä oleva työkyky, johon vaikuttavat mm. ikä, koulutus ja työkokemukseen perustuva ammattitaito.
Kansaneläkelaissa työkyvyttömänä pidetään henkilöä, joka on sairauden, vian tai vamman takia kykenemätön tekemään ammattiaan vastaavaa tai muuta siihen verrattavaa työtä, jota on pidettävä hänen ikänsä, ammattitaitonsa sekä muut seikat huomioon ottaen hänelle sopivana ja joka turvaa kohtuullisen toimeentulon. Työkyvyttömyyseläke myönnetään määräajaksi tai toistaiseksi. Määräajaksi myönnetty työkyvyttömyyseläke on kuntoutustuki.

Kuntoutustuki: Jos henkilön työkyky voi palautua hoidon tai kuntoutuksen avulla, eläke myönnetään määräajaksi kuntoutustukena. Kuntoutustuki myönnetään hakijan kuntoutumisen edistämiseksi niin pitkäksi ajaksi kun hakijan arvioidaan olevan työkyvytön. Sitä myönnettäessä on varmistettava, että hakijalle on laadittu hoito- tai kuntoutussuunnitelma. Kuntoutustuki voidaan myöntää myös hoito- tai kuntoutussuunnitelman valmistelun ajaksi.

Toistaiseksi myönnetty työkyvyttömyyseläke: Kun työhön paluu on epätodennäköistä, eläke myönnetään toistaiseksi jatkuvana työkyvyttömyyseläkkeenä. Työkyvyttömyyseläke lakkautetaan, jos eläkkeensaaja tulee työkykyiseksi.

Kansaneläkelain (voimaan 1.1.2008) mukainen eläkkeen lepäämään jättäminen: Kelan työkyvyttömyyseläkkeen saaja saa ansaita vähemmän kuin 588,66 euroa kuukaudessa ilman, että se vaikuttaa hänen työkyvyttömyyseläkkeensä maksamiseen.

Edelleen kansaneläkelaki määrittelee: Jos eläkkeensaaja, jonka terveydentilassa ei ole tapahtunut eläkkeen myöntämisen jälkeen olennaista muutosta, ansaitsee enemmän kuin 588,66 euroa, täysimääräinen toistaiseksi myönnetty työkyvyttömyyseläke jätetään lepäämään työssäoloajaksi. Eläkkeen voi jättää lepäämään vähintään kuuden kuukauden ja enintään viiden vuoden ajaksi. Henkilölle, jonka eläke on jätetty lepäämään, myönnetään enintään 24 kuukauden ajaksi vammaisetuuksista annetun lain mukainen ylin vammaistuki.

Henkilöä ei pidetä eläkkeensaajana, jos työkyvyttömyyseläke on jätetty lepäämään. Eläkkeen maksaminen aloitetaan uudelleen, kun henkilö on lopettanut työnteon tai hänen ansiotulonsa ovat vähentyneet alle 1 momentissa säädetyn tulorajan.

Jollei lepäämään jätettyä eläkettä ole Kansaneläkelaitoksen pyytämällä ilmoituksella vaadittu maksettavaksi uudelleen viiden vuoden kuluessa eläkkeen lepäämään jättämisestä, katsotaan se ilman eri päätöstä lakanneeksi.

Työnhakija: Työhallinnon asiakaspalvelun tietojärjestelmään työnhakijaksi rekisteröity henkilöasiakas, joka on pitänyt työhakemuksensa voimassa.

Vajaakuntoinen: Työhallinnon henkilöasiakas, jonka mahdollisuudet saada sopivaa työtä, säilyttää työ tai edetä työssä, ovat huomattavasti vähentyneet asianmukaisesti todetun vamman, sairauden tai vajavuuden takia.

Selvitystyön työvoimapoliittiset perustelut

Työhallinnon toimintasuunnitelman mukaisesti selvitystyö kartoittaa niitä työvoimavaroja, jotka ovat työvoiman ulkopuolelta vedettävissä takaisin työelämään. Selvitystyön näkökulma on toimeksiannon mukaisesti työeläkejärjestelmän piirissä olevat työhön pyrkivät henkilöt. Selvityksen tavoitteena on esittää keinoja, joilla tämän työvoiman saaminen työvoiman piiriin toteutuisi. Tärkein julkisen vallan keino tukea työllistymistä ovat julkiset työvoimapalvelut. Selvitystyön väliraportti keskittyy työvoimapalvelujen toiminnan kehittämiseen asiakaslähtöisesti siten, että työvoimapalvelut palvelisivat myös selvityksen kohteena olevaa ryhmää.

Matti Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelmassa yhtenä tavoitteena on, että jokainen kansalainen voi työtä tekemällä osallistua osaamisensa ja kykyjensä mukaan yhteiskunnan rakentamiseen. Yksi hallitusohjelmaan kirjattu keino tähän tavoitteeseen pääsemiseksi on työnvälityksen kehittäminen asiakaslähtöiseksi. Toinen hallitusohjelman keino työelämään osallistumisen lisäämiseksi on tavoite, että kuntoutustuella ja työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden ja mielenterveyskuntoutujien on mahdollista työllistyä nykyistä paremmin sosiaalisiin yrityksiin. (Hallitusohjelma)

Hallituksen työvoimapoliittisen strategian yksi päätavoite on työllisyysasteen nostaminen noin 72 prosenttiin vuoteen 2011 mennessä. Työllisyysasteen nostamisen tarve perustuu siihen, että suurten ikäluokkien poistuessa työelämästä työvoiman tarjonta vähenee. Aikavälillä 2007 – 2011 työvoiman tarjonnan oletetaan vähenevän vähintään 22 000 henkilöä. Tässä positiivisessa arviossa on otettu huomioon tavoiteltu kehitys, että työhön osallistumisen taso nousee ikäryhmittäin ja tasoittaa ikääntymisen suoraa vaikutusta työvoiman tarjontaan. Strategisena tavoitteena on työvoiman tarjonnan lisääminen poliittisilla päätöksillä ja työmarkkinoiden toimintaa parantamalla. Yhtenä työvoiman tarjontaa lisäävänä lähteenä on nähty sellaisten henkilöiden tuleminen työelämään, jotka tähän asti ovat olleet työmarkkinoiden ulkopuolella. (Työhallinnon toiminta ja taloussuunnitelma vuosille 2008-2011)

Työvoiman saatavuudessa ei nähdä olevan pitkällä aikavälillä syntymässä määrällistä työvoimapulaa, vaikka työvoima vähenee suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle. Sen sijaan työvoiman saatavuudessa arvioidaan esiintyvän aikaisempaa enemmän työvoimakapeikkoja liittyen työvoiman tarjonnan ja kysynnän kohtaamiseen. Joskus syynä on tarvittavan osaamisen puute, toisinaan se, että työvoiman tarjonta ja kysyntä eivät kohtaa alueellisesti.

Keskeisenä ratkaisuna saatavuuden ongelmiin nähdään kotimaisen käyttämättömän työvoiman saaminen käyttöön. Siihen arvellaan kuuluvan työttömiä ja niitä työvoiman ulkopuolella olevia henkilöitä, jotka ovat vedettävissä takaisin työelämään tai joiden ajautuminen työvoiman ulkopuolelle on ehkäistävissä. Täten voidaan nostaa työllisyysastetta ja siten keventää sosiaalimenojen rahoitustarvetta. (Työhallinnon toiminta ja taloussuunnitelma vuosille 2008-2011)

1.0 KUVAUS TYÖKYVYTTÖMYYSELÄKKEELLÄ OLEVISTA HENKILÖISTÄ 1.0

Suomessa oli vuonna 2005 työkyvyttömyyseläkkeellä yhteensä 257 000 henkilöä. Enintään 44-vuotiaita työkyvyttömyyseläkkeen saajia oli yhteensä 43 000 henkilöä. Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyy vuosittain noin 28 000 henkilöä. Työkyvyttömyyseläkkeiden kokonaismenot ovat vuodessa noin 3 miljardia euroa. Tilastotarkastelun lähteenä ovat Eläketurvakeskus tilastot 31.12.2005, kaikki Suomessa asuneet eläkettä saavat henkilöt.

Työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden suhteellinen osuus työvoimasta on ollut laskeva viimeisten vuosikymmenien kuluessa. Työkyvyttömyyseläkettä saavien henkilöiden kokonaismäärä on kuitenkin pysynyt jotakuinkin samana.

Työkyvyttömyyseläkkeiden myöntämisen perusteina suurimmat päädiagnoosiryhmät ovat pääluokka *mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöt* 43,2 % työkyvyttömyyseläkkeellä olevista (111 673 henkilöä) sekä pääluokka *tuki- ja liikuntaelinten sekä sidekudosten sairaudet* 24,2 % työkyvyttömyyseläkkeellä olevista (62 284 henkilöä). Kolmanneksi suurimman diagnoosien pääluokan aseman jakavat *hermostosairaudet* 7,6 % työkyvyttömyyseläkkeellä olevista (19 496 henkilöä) ja *verenkiertoelinten sairaudet* 7,6 % työkyvyttömyyseläkkeellä olevista (19 496 henkilöä). Yhteensä nämä neljä suurinta pääluokkaa muodostavat 82,6 % työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden päädiagnooseista. Jäljelle jäävän 17,4 % prosentin kohdalla päädiagnoosi jakautuu kymmenen eri päädiagnoosiluokan kesken. Tarkasteltaessa lähemmin päädiagnoosiluokkia niistä nousee esiin eräitä huomionarvoisia piirteitä.

<u>Suurimmasta</u> päädiagnoosiryhmästä mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöt on eroteltavissa kaksi merkittävää sairausryhmää. Sairausryhmä *skitsofrenia, neuroosit, mieliala- ja persoonallisuus- ja käytöshäiriöt ym.* muodostaa 33,5 % kaikista työkyvyttömyyseläkkeellä olevista (86 161 henkilöä). Toinen pääluokan suuri sairausryhmä on *älyllinen kehitysvammaisuus* 6,5 % kaikista työkyvyttömyyseläkkeellä olevista (16 625 henkilöä).

Mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöt -pääryhmästä on huomattava erityispiirteenä ryhmän ikärakenne. Kaikista 43 000:sta enintään 44-vuotiaasta työkyvyttömyyseläkkeellä olevasta henkilöstä mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöiden vuoksi eläkkeellä oli kaksi kolmasosaa (67 % eli 29 000 henkilöä). Nuoret työkyvyttömyyseläkkeellä olevat henkilöt sijoittuvat yleensä tähän pääryhmään.

Mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöiden pääryhmästä on lisäksi syytä nostaa esiin yksittäisenä diagnoosina *mielialahäiriöt eli masennussairaudet*. Niiden

seurauksena työkyvyttömyyseläkkeellä oli 39 000 henkilöä, eli 15 % kaikista työkyvyttömyyseläkkeellä olevista. Mielialahäiriödiagnoosien vuoksi työkyvyttömyyseläkkeelle jääneet muodostavat lähes viidenneksen (18,5 % / 5061 henkilöä) kaikista vuonna 2005 työkyvyttömyyseläkkeelle jääneistä henkilöistä.

Toiseksi suurin päädiagnoosiryhmä on tuki- ja liikuntaelinten ja sidoskudoksen sairaudet. Suurin sairausryhmän tässä pääryhmässä on *selkäsairaudet,* joka muodostaa 11 % kaikista työkyvyttömyyseläkkeellä olevista (29380 henkilöä)., *nivelrikot* muodostavat *6* % kaikista työkyvyttömyyseläkkeellä olevista (15 539 henkilöä) ja *nivelreuma* muodostaa *2,5* % kaikista työkyvyttömyyseläkkeellä olevista (6 195 henkilöä). Tämän ryhmän ikärakenne painottuu 55-64 vuotiaisiin henkilöihin, jotka muodostavat 77% (48 387 henkilöä) tästä ryhmästä. Enintään 44-vuotiaita henkilöitä tässä ryhmässä on 5 % (2 244 henkilöä) kaikista enintään 44-vuotiaasta työkyvyttömyyseläkkeellä olevasta henkilöistä.

Kolmanneksi suurimman pääluokan jakavat hermostosairaudet ja verenkiertoelinten sairaudet. Hermostosairauksien suurimmat pääryhmät ovat *MS-tauti,* jonka vuoksi työkyvyttömyyseläkkeellä on 3 424 henkilöä ja *epilepsia,* jonka vuoksi eläkkeellä on 2 606 henkilöä. Hermosairaudet aiheuttavat työkyvyttömyyttä erityisesti vanhemmissa ikäryhmissä, yli 55-vuotiaiden muodostaessa 48 % pääluokassa eläkkeellä olevista. Verenkiertoelinten sairauksissa työkyvyttömyyseläkkeen ensisijainen syy on *aivoverisuonten sairaudet* (8 110 henkilöä) ja *iskeemiset sydänsairaudet (*6 924 henkilöä). Verenkiertoelinten sairaudet painottuvat selkeästi vanhimpaan ikäryhmään, yli 55-vuotiaita on 80 % pääluokkaan kuuluvista.

1.1 Työkyvyttömyyseläkkeellä olevien halukkuus työllistyä

Selvitystyön asettajan ja selvitystyön yhteydessä haastateltujen muiden asiantuntijoiden lausunnoissa on pidetty tärkeänä, että työeläkejärjestelmästä työelämään pyrkiminen perustuu työllistyvien henkilöiden vapaaehtoisuuteen. Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos julkaisi heinäkuussa 2007 tutkimuksen *Vammaisten työkyky vuonna 2007* (Holm – Happonen), jossa selvitettiin vammaisten halukkuutta pyrkiä työelämään. Vammaisten työkyky -tutkimus antaa yhden lähtökohdan selvitystyölle.

Vammaisten työkyky -tutkimuksen kyselyaineisto kerättiin alkuvuodesta 2007 yhteensä 11 valtakunnallisen vammais- ja potilasjärjestön jäsenistöstä. Kyselyyn vastasi kaikkiaan 1047 henkilöä, vastausprosentti oli 36 %. Vastanneista noin puolet kuului Mielenterveyden keskusliittoon, Suomen Reumaliittoon ja Invalidiliittoon. Tutkimuksen kohderyhmässä oli mukana työssä olevia, työttömiä ja työkyvyttömyyseläkkeellä olevia henkilöitä. On myös huomattava, että vastanneiden ikäjakautuma painottui vanhimpiin ikäryhmiin, joka osaltaan vaikuttaa tulosten yleistettävyyteen. Siten tutkimuksen tulokset eivät ole suoraan verrattavissa työkyvyttömyyseläkkeellä oleviin.

Tutkimuksen perusteella 40 % vastanneista piti työn merkitystä hyvinvoinnin kannalta erittäin tärkeänä. Puolet vastanneista oli tehnyt jotain työtä viimeisen 24 kuukauden aikana, mukaan lukien vapaaehtoistyö. Kaikista vastanneista 30 % katsoi työkykynsä erinomaiseksi tai hyväksi.

Tutkimuksen mukaan kolmannes vammaisista pyrkii osallistumaan työelämään. Heidän joukossaan on runsaasti käyttämätöntä työvoimareserviä, arviolta 15 000 – 25 000 henkilöä. Vammaisten työkyky -tutkimuksen perusjoukko muodostuu verotuksen invalidivähennystä saavista 221 500 henkilöstä, joista 161 000 on työkyvyttömyyseläkkeellä. Tutkimustulosta ei voida suoraan siirtää tämän selvitystyön kohderyhmän työhön halukkuudesta kertovaksi tulokseksi.

Tutkimuksen tulosten yleistettävyyttä kaikkiin työkyvyttömyyseläkkeellä oleviin voidaan arvioida monella tavoin. Yksi tutkimuksen todentama tärkeä havainto on iän suuri merkitys työllistymishalukkuuteen. Tutkimuksen mukaan enintään 44-vuotiaista virallisesti työkyvyttömäksi todetuista tutkituista 30 % ja yli 45-vuotiaista 8 % oli halukkaita palaamaan työelämään. Arvioitaessa työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työhön pyrkivien määrää nousee tämä havainto keskeiseksi lähtökohdaksi. Iän merkitys työllistymishalukkuuteen vastaa hyvin myös kohderyhmän kanssa työskentelevän henkilöstön arkihavaintoja.

Enintään 44-vuotiaita työkyvyttömyyseläkkeellä olevia on yhteensä 43 000 henkilöä, josta työkykyisiksi itsensä tuntevia ja työhön haluavia on tutkimuksen mukaan 30 %. Tämän perusteella enintään 44-vuotaita työhön pyrkiviä henkilöitä on 12 900.

Yli 45-vuotiaita työkyvyttömyyseläkkeellä olevia on yhteensä 214 000 henkilöä, joista työkykyisiksi itsensä tuntevia ja työhaluisia on tutkimuksen mukaan 8 %. Tämän perusteella yli 45-vuotiaita työhön pyrkiviä henkilöitä on 17 120 henkilöä. Yhteensä työeläkkeeltä työhön haluavia ja itsensä työkykyiseksi tuntevia henkilöitä on tämän perusteella noin 30 000. Tämän henkilömäärän osallistuminen työmarkkinoille merkitsisi 1,1 % suuruista työvoiman lisäystä. Tämän suuruinen työvoiman lisäys tukisi merkittävästi hallitusohjelman mukaista työllisyysasteen noston tavoitetta.

Vammaisten työkyky -tutkimuksen mukaan työhalukkaista henkilöistä 20 % halusi tehdä työtä kokoaikaisesti ja 80 % osa-aikaisesti. Tutkimuksen tulos voidaan ottaa lähtökohdaksi myös työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön palaavia henkilöitä tarkasteltaessa. Tutkimuksen tuloksen perusteella työhön pyrkivistä työkyvyttömyysetuutta saavista henkilöistä 6000 haluaisi työskennellä kokoaikaisesti ja 24 000 osa-aikaisesti. Työhalukkuuden painottuminen osa-aikatyöhön vastaa myös kohderyhmän kanssa työskentelevän henkilöstön arkihavaintoja.

30 000 henkilön työllistyminen merkitsisi merkittävää säästöä työkyvyttömyyseläkekustannuksiin. Keskimääräinen työeläkekustannus on 12 000 euroa vuodessa, jolloin 6 000 henkilön kokoaikainen työllistyminen ja siirtyminen pois työkyvyttömyyseläkkeeltä merkitsisi 72 miljoonan euron vuosittaista vähennystä eläkemenoissa. 24 000 henkilön siirtyminen osa-aikatyöhön ja sen myötä osa-aikaeläkkeelle merkitsisi 144 miljoonan euron vuosittaista vähennystä eläkemenoissa. Parhaimmillaan eläkemenojen vähennys voisi olla 30 000 henkilön työllistymisen kautta noin 200 miljoonaa euroa vuodessa, jolloin tämä summa muuttuu tätä oleellisesti suuremmaksi verotettavaksi palkkatuloksi.

Jo selvitystyön väliraportissa esitetyssä edellä kuvatusta työhön pyrkivien määrän arvioinnista on tullut jonkin verran palautetta selvitystyön aikana. Pääsääntöisesti palaute on ollut arviota tukevaa. Erityisen realistisena kohderyhmiä hyvin tuntevat

asiantuntijat ovat pitäneet arvion painottumisesta osa-aikaiseen työllistymiseen. Toisaalta arvion painottuminen osa-aikaiseen työllistymiseen on herättänyt myös hämmennystä. Suomalaisilla työmarkkinoilla ja työpaikoilla osa-aikaista työllistymisen ajatusta pidetään edelleen jossain määrin vieraana.

Edelleen väliraportissa esiintyvää arviota on joissain lausunnoissa pidetty epätarkkana siksi, että sen lähtökohtana on kohtuullisen pieni otanta vammaisjärjestöjen jäseniä. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen tutkimuksen tuloksia on tätä arviota varten pyritty kuitenkin tulkitsemaan varovaisuusperiaatteen mukaisesti. Työllistymisprosentit joita on käytetty selvitystyön arvioinneissa perustuvat pienempiin em. kyselyn tarjoamiin suhdelukuihin. Työllistymishaluisten ja itsensä työkykyisiksi tuntevien suhdeluvut on poimittu tutkimuksen luokittelusta ”työkyvyttömäksi todetut”.

Lisäksi verratessa tämän selvitystyön työhön pyrkivien työkyvyttömyyseläkkeellä olevien arvioitua määrää eräisiin muihin arvioihin voidaan todeta tämän selvitystyön arvion olevan hyvinkin maltillinen. Eläketurvakeskuksen julkaisema tieto siitä, että työkyvyttömyyseläkkeellä olevista jo yli 20 000 osallistuu työelämään saa tämän selvityksen arvion näyttämään jopa liankin pessimistiseltä. Silti pitäydyn aikaisemmin esitetyissä luvuissa. Ne kertovat riittävän suuntaa antavasti siitä missä selvitystyötä käsittelevässä ilmiöstä on kysymys. Kohtuullinen joukko työkyvyttömyyseläkkeellä olevia henkilöitä toivoo pääsevänsä osallistumaan työelämään. Se kuinka monen toive voi käytännössä toteutua, on riippuvainen paitsi näistä henkilöistä itsestään, myös merkittävästi siitä minkälaisiin toimenpiteisiin työhön osallistumisen edistämiseksi ryhdytään.

1.2 Kuntoutustuella ja työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työllistyminen

Joitakin havaintoja kohderyhmän luonteesta työeläketilaston ensisijaisen diagnoosien pääryhmäjaon ja sairausryhmittelyn mukaisesti voidaan tehdä.

1.2.1 Mielenterveyskuntoutujat

Työkyvyttömyystilastoissa olevista mielenterveyskuntoutujista enintään 44 -vuotiaiden osuus on lähes puolet. Tämä mielenterveysdiagnoosien perusteella nuorena työkyvyttömyyseläkkeelle jääneiden 20 000 hengen ryhmä muodostaa keskeisen perusjoukon työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön pyrkivistä.

Enintään 44-vuotiaista mielenterveysdiagnoosien vuoksi työkyvyttömyyseläkkeellä olevia työelämään pyrkijöitä on noin 6000 henkilöä. Vähintään 45-vuotiaista mielenterveysdiagnoosien vuoksi työkyvyttömyyseläkkeellä olevista työhön pyrkiviä on noin 6 500 henkilöä. Yhteensä mielenterveysongelmien vuoksi työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön pyrkiviä on noin 12 500 henkilöä. Tämän lisäksi on huomattava, että useista muihin sairausryhmiin kuuluvilla henkilöillä on myös mielenterveyden häiriöitä.

Vaikeista psyykkisistä sairauksista työkykyiseksi toipumisesta on ollut ristiriitaisia näkemyksiä. Käytössä on kuitenkin tutkimustietoa siitä, että vaikeimmistakin psyykkisistä sairauksista voidaan toipua ja palata työelämään. Yhdysvaltalaisissa

seurantatutkimuksissa on todettu raskaimman psykiatrisen diagnoosin saaneiden, skitsofreniapotilaiden, olevan mahdollista työllistyä hyvällä tuella 30 – 80 %:sti (Bond 2004).

Suomessa julkaistiin 1990-luvulla psykologi Antti Karilan väitöskirja, jossa seurattiin mielenterveyspotilaiden selviytymistä. Seurantatutkimuksen mukaan kolmannes skitsofreniadiagnoosin saaneista potilaista oli viiden vuoden seurantajakson jälkeen työkykyisiä (Karila 1994). On siis olemassa selkeää näyttöä mahdollisuudesta tulla työkykyiseksi vaikeimmissakin psyykkisissä sairauksissa, kunhan sairaudesta toipumiseen liittyy ammatillista kuntoutusta.

Masennusdiagnoosin perusteella työkyvyttömyyseläkkeelle jääneet (39 000 henkilöä) muodostavat yhden merkittävän työkyvyttömyyseläkkeeltä työelämään todennäköisesti pyrkivien ryhmän. Eläketurvakeskus on julkaissut vuoden 2007 alussa kattavan tutkimuksen masennuksen vuoksi työkyvyttömyyseläkkeellä olevista (Gould ym. 2007). Määrä on kasvanut erityisen runsaasti viime vuosina. Vuosien 1998 ja 2006 välisenä aikana masennuseläkkeisiin käytetyt eläkemenot ovat kolminkertaistuneet. Masennuksen vuoksi eläkkeelle jääneet ovat muihin työkyvyttömyyseläkeläisiin verrattuna keskimääräistä nuorempia, koulutetumpia, useammin naisia ja saavat keskimääräistä suurempaa eläkettä.

Mielenterveyssyistä työkyvyttömyyseläkkeelle jääneet ovat keskimäärin olleet muita työkyvyttömyyseläkkeelle jääneitä ryhmiä löyhemmin kiinnittyneitä työmarkkinoille. Kaikissa ikäryhmissä ja sekä miehillä että naisilla mielenterveyssyiden perusteelle eläkkeelle jääneiden työura on keskimäärin lyhyempi kuin muista syistä työkyvyttömyyseläkkeelle jääneiden. Tämän seurauksena mielenterveyssyistä työkyvyttömyyseläkkeelle jääneiden eläkkeet ovat keskimäärin muita ryhmiä pienempiä. Poikkeuksen tästä kuvasta tekevät masennuksen vuoksi työkyvyttömyyseläkkeelle jääneet, joiden työura, koulutus ja eläkkeet ovat keskimääräistä pidempiä ja korkeampia. Mielenterveyssyistä työkyvyttömyyseläkkeelle jääneet jakautuvatkin selkeästi kahteen ryhmään. Toinen ryhmä on jäänyt työkyvyttömyyseläkkeelle lyhyen ja katkonaisen työuran jälkeen ja toinen ryhmä on jäänyt eläkkeelle suoraan työelämästä. (Gould – Nyman 2004.) Tämä jako mielenterveyskuntoutujien ryhmän sisällä on syytä huomioida tarkasteltaessa työkyvyttömyyseläkkeelle jääneiden mielenterveyskuntoutujien mahdollisuuksia työllistyä.

Masennuksesta toipuminen on mahdollista. Hyvää tieteellistä näyttöä masennuksesta toipumisesta on esimerkiksi Tarja Melartinin 2005 julkaistussa väitöskirjassa (Melartin 2005). Melartinin seurantatutkimuksen mukaan masennuksesta toipuminen on mahdollinen, mutta pitkäkestoinen prosessi. Useissa tapauksissa sairausvakuutuspäivien enimmäismäärä täyttyy masennussairauden akuutissa vaiheessa ja henkilö päätyy kuntoutustuelle.

Vain puolet masennuksen vuoksi kuusi kuukautta sairauslomalla olleista palaa työelämään. Sairausvakuutuspäivien täyttymisen jälkeen kuntoutustuelle siirtyvistä työelämään palaa enää alle 10 % sairastuneista. (Gould ym. 2007.) Masennuksen lisääntyminen ja yleisyys on saanut myös Sosiaali- ja terveysministeriön nimeämään elokuussa 2007 korkean tason työryhmän selvittämään keinoja masennuksen

vähentämiseksi. Ministeriö on käynnistänyt masennuksen esiintymisen vähentämiseen keskittyvän Masto – hankkeen.

Työsuhteisen työllistymisen sijaan mielenterveysongelmista kärsiville on perinteisesti tarjottu toimintamuodoksi sosiaalihuoltolakiin perustuvaa työtoimintaa, jossa ei muodostu työsuhdetta. Erilaiseen työtoimintaan osallistuvia mielenterveyskuntoutujia on noin 9000 henkilöä. Mielenterveyden keskusliiton selvitysten mukaan noin puolet heistä toivoo pääsevänsä työsuhteiseen työhön. (Raportti työtoiminnasta 2005 ja Mielekäs yritys raportti 2006)

1.2.2 Kehitysvammaiset

Älyllinen kehitysvammaisuus sairausryhmä muodostaa 6,5 % kaikista työkyvyttömyyseläkkeellä olevista (16 625 henkilöä). Tässä ryhmässä enintään 44-vuotiaita on 7 762 henkilöä eli noin viidennes (18 %) kaikista enintään 44-vuotiasta työkyvyttömyyseläkkeellä olevista.

Kehitysvammaisten työtoiminnalla on maassamme jo perinteet erityisesti suojatyökeskuksissa. STM:n selvityksen mukaan 7 700 kehitysvammaista osallistuu päivä- tai työtoimintaan. Kehitysvammajärjestöjen mukaan noin puolet osallistuvista, eli noin 3500 henkilöä, toivoo pääsevänsä työsuhteiseen työhön. Kehitysvammaisten työllistyminen on tapahtunut pitkää ja laajasti työsuhteisen työn ulkopuolelle huoltosuhteisena työllistymisenä. Kehitysvammaisten toimeentulo perustuu pääsääntöisesti Kelan täysimääräisiin työkyvyttömyyseläkkeisiin.

Kehitysvammaiset ovat Pohjois-Amerikassa vakiintunut vammaisryhmä, jonka työllistymistä avoimille työmarkkinoille tuetaan tuloksellisesti tuetun työllistymisen menetelmällä. Työvalmentajatoiminta on alun perin kehitetty Yhdysvalloissa kehitysvammaisten työllistymisen tukemiseksi työsuhteiseen työhön.

Kehitysvammaisten työllistymiseen kiinnitetään parhaillaan laajaa yhteiskunnallista huomiota kirkon yhteisvastuukeräyksen puitteissa. Vuoden 2008 yhteisvastuukeräyksen avajaispuheessa Tasavallan Presidentti Tarja Halonen otti voimakkaasti kantaa erityisesti kehitysvammaisten työllistymisen puolesta.

1.2.3 Tuki- ja liikuntaelinsairaat

Tämä sairausryhmä muodostaa toiseksi suurimman pääluokan työkyvyttömyyseläkkeellä olevista. Pääluokan ikärakenne painottuu vanhempiin ikäryhmiin. Enintään 44-vuotiaita henkilöitä tässä ryhmässä on 5 % (2 244 henkilöä) kaikista enintään 44-vuotiaista työkyvyttömyyseläkkeellä olevista. Tämän pääluokan työllistyminen todennäköinen volyymi painottuu vanhempiin ikäryhmiin. Työkyvyttömyyseläkkeellä olevien, vähintään 45-vuotiaiden tuki- ja liikuntaelinsairaiden henkilöiden joukosta löytyy 4 800 työelämään pyrkivää henkilöä. Tämän lisäksi on huomattava, että useilla muihin sairausryhmiin kuuluvilla henkilöillä on myös tuki- ja liikuntaelinsairauksia.

Tässä pääluokassa työllistymisen esteet painottuvat liikuntarajoitteiden voittamiseen. Nämä ovat useissa tapauksissa melko selkeäpiirteisesti kompensoitavissa apuvälineiden tai työympäristön rakenteellisten ratkaisujen kautta. Joissakin

tapauksissa voidaan tarvita myös henkilökohtaista avustajaa työllistymisen tueksi. Informaatiotekniikan kehittyminen tarjoaa tälle ryhmälle myös uusia työllistymisen mahdollisuuksia.

1.2.4 Hermostosairaudet

Hermostosairauksien suurimmat sairausryhmät ovat MS-tauti ja epilepsia. Hermostosairaudet painottuvat vanhempiin ikäryhmiin. Yli 55-vuotiaat muodostavat 48 % eläkkeellä olevista. Enintään 44-vuotiaita henkilöitä tässä ryhmässä on kuitenkin 10 % (4243 henkilöä) kaikista tämän ikäluokan työkyvyttömyyseläkkeellä olevista.

Tässä pääryhmässä työllistymisen huomio kiinnittyy nuorempaan ikäryhmään, koska varsinkin etenevissä sairauksissa erityisesti nuoret ovat usein halukkaita tarttumaan opiskelun ja työllistymisen mahdollisuuksiin. Tässä pääryhmän työkyvyttömyyseläkkeellä olevista enintään 44-vuotaista henkilöistä 1 300 työelämään pyrkijää.

1.2.5 Aistivammaiset

Keskeisimmät aistivammaryhmät näkövammaiset ja kuulovammaiset eivät näy kovinkaan suurina ryhminä työkyvyttömyyseläketilastoissa. Näkövammaisista noin puolet on työkyvyttömyyseläkkeellä puolen toimeentulon rakentuessa muulla tavoin.

Näkövammaisilla ja kuulovammaisilla on pitkät perinteet työllistyä eri tavoin (itsenäinen yrittäjyys ym.), ja näiden edellytysten parantaminen on syytä ottaa huomioon työllistymisen mahdollisuuksia kehitettäessä. On huomattava, että esimerkiksi näkövammaisia yksinyrittäjiä on noin 1000 henkilöä.

1.2.6 Yhteenveto

Työelämään työkyvyttömyyseläkkeeltä pyrkivistä 30 000 henkilöstä noin 40 % on eläkkeellä mielenterveyshäiriöiden perusteella, noin 20 % tuki – ja liikuntaelinten sairauksien perusteella ja runsaat 10 % kehitysvammaisuuden perusteella. Jäljelle jäävä vajaat 30 % jakautuu eri sairausryhmille, joista keskeisimpiä ovat hermostosairaudet (neurologiset sairaudet) sekä aistivammat (näkö- ja kuulovammat). Työhön pyrkivistä enintään 44-vuotiaita on 43 % (noin 13 000 henkilöä).

2.0 KANSAINVÄLINEN NÄKÖKULMA

Selvitystyön toimeksiantoa, työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön palaamista, tavoittelevaa kehitystä on viime vuosien aikana ollut havaittavissa useassa Länsi-Euroopan maassa. Euroopan yhteisenä haasteena on yhteiskuntaa ja työelämää mullistavina rakennemuutos, johon tärkeimpinä tekijöinä vaikuttavat globalisaatio, teknologian kehitys sekä väestön ikääntyminen. Kaikilla näillä muutoksilla on yhtymäkohtia siihen, miksi on tarpeellista selvittää työkyvyttömyyseläkkeellä olevien

henkilöiden mahdollisuuksia osallistua työelämään. Lisäksi tätä kehitystä tukevat kansainväliset sopimukset, jotka kuvastavat vammaispolitiikan globaaleja suuntauksia.

2.1 YK:n näkökulma

Yhdistyneet kansakunnat eli YK on hyväksynyt yleiskokouksessaan 13.12.2006 vammaisten oikeuksia koskevan yleissopimuksen. Se täydentää muita YK:n ihmisoikeussopimuksia. Sopimus korostaa, että vammaisilla ihmisillä on oltava samat oikeudet kuin muilla. Sen tärkein viesti on, että vammaisia ei saa kohdella eri tavoin kuin muita ihmisiä.

Vammaisten ihmisten on saatava tietoa ymmärrettävässä muodossa oikeuksista ja velvoitteista. Erilaiset tukitoimet eivät ole syrjintää, jos ne auttavat vammaisia yhdenvertaisuuteen. Vammaisilla ihmisillä on sama oikeus tehdä työtä kuin muilla. Avoimilla työmarkkinoilla vammaisille on myös taattava samanlaiset työehdot ja yhtä hyvät työolosuhteet kuin muille. Vammaisilla on oikeus olla jäsenenä ammattiyhdistyksessä ja saada työhönsä jatkokoulutusta. Työolosuhteisiin tulee tehdä kohtuullisia muutoksia niin, että vamma tai haitta ei ole esteenä työnteolle

Sopimus edellyttää, että YK:n yhteyteen perustetaan vammaisten oikeuksien komitea. Komitean tehtävänä on valvoa, miten vammaisten oikeudet maailmassa toteutuvat. Jokaisen jäsenmaan on säännöllisesti annettava komitealle kertomus niistä toimista, joilla ne ovat edistäneet vammaisten oikeuksien toteutumista omassa maassaan. Komitea voi tehdä jäsenmaille ehdotuksia ja suosituksia, miten vammaisten asioita voidaan parantaa. (www.vane.to)

YK:n Vammaisten oikeuksia koskevan sopimuksen ratifiointiprosessi ja siihen liittyvä kansallisen lainsäädännön tarkastaminen ovat Suomessa meneillään. Otaksuttavasti Suomi ratifioi sopimuksen vuonna 2009.

2.2 Kansainvälisen valuuttarahaston IMF näkökulma

Kansainvälisen valuuttarahaston raportissa Suomen taloudesta toukokuussa 2007 kiinnitetään huomiota työkyvyttömyyden perusteella myönnettyihin avustuksiin. Työkyvyttömyysetuisuuksien piirissä olevan väestön osuuden katsotaan olevan korkean verrattuna useimpiin OECD:n jäsenmaihin. Raportissa katsotaan työn vastaanottamisen kynnyksen kasvaneen Suomessa. Työttömyyden ja työkyvyttömyyden perusteella myönnettyjen etujen nähdään johtavan ennenaikaiseen eläkkeelle siirtymiseen.

Valuuttarahasto suosittaa työllistymiseen liittyvien kannustinloukkujen purkamista, eläke-etuuksien tiukentamista, varhaisen lääkinnällisen ja ammatillisen kuntoutuksen vahvistamista sekä työttömyys ja työkyvyttömyysetuisuuksia saavien uudenlaista aktivoimista. Verotusta ja sosiaalisia tulonsiirtoja tulisi rahaston suositusten mukaan uudistaa enemmän työllistymistä kannustavaksi.

2.3 OECD:n näkökulma

Vuoden 2003 OECD:n raportin johtopäätöksissä todettiin viime vuosikymmeninä toteutuneiden laajojen uudistusten johtaneen vammaispolitiikan uudelleen muotoutumiseen siten, että eri maissa ollaan siirtymässä passiivisten kompensaatioiden tarjoamisesta aktiiviseen integroimiseen. Vuonna 2007 julkaistun OECD:n raportin mukaan merkittävimmäksi poliittiseksi tavoitteeksi useissa jäsenmaissa on noussut terveysongelmia kohdanneiden ihmisten työelämään osallistumismahdollisuuksien parantaminen. Suurimpana vajaakuntoisuuteen ja vammaisuuteen liittyvänä meneillään olevana muutoksena jäsenmaissa on henkilöiden osittaisen työkyvyn huomioon ottaminen tärkeänä osana työvoimaa.

Ideaalimallissa osittain työkykyiset henkilöt eivät poistu työvoimasta, vaan heitä tuetaan löytämään tai säilyttämään heidän kyvyilleen sopiva työpaikka. Näin lisättäisiin sosiaalista integraatiota, parannettaisiin elintasoa ja vastattaisiin tehokkaasti työvoiman vanhenemisen tuomiin haasteisiin. Todellisuudessa osittain työkykyisten työhön osallistumisen taso on varsin matala useimmissa OECD:n jäsenmaissa ja kehitys on useimmissa maissa pikemminkin laskeva. Ennemminkin näyttää työelämään osallistumisen olevan vaikeutumassa osittain työkykyisille henkilöille, vaikka työelämän vaatimusten varsinaisesta kasvusta tai työolosuhteiden heikentymisestä ei yleisellä tasolla ole näyttöä. Erityisesti raportissa todetaan, että mielenterveysongelmiin liittyviä kysymyksiä ei työelämässä tunnisteta ja niitä kohdanneita ihmisiä ei osata auttaa. Osittaisen työkyvyn ongelmat eivät ole työelämässä uusia, mutta vasta nykyisessä tilanteessa poliittiset päättäjät ovat havahtuneet hakemaan näihin pulmiin uusia ratkaisumahdollisuuksia.

Eräs syy osittain työkykyisten alhaiseen työllistymistasoon ovat tavoitteeseen nähden riittämättömät poliittiset toimet. Auttamisjärjestelmät ja tulonsiirrot ovat ennemminkin työntäneet ihmisiä pois työmarkkinoilta pitkäaikaisten avustusten varaan. Jäsenmaissa on viime aikoina havahduttu tähän ongelmaan, minkä johdosta auttamisjärjestelmät ja tulonsiirrot ovat varsin yleisesti uudelleen arvioinnin kohteena. OECD:n vuonna 2007 julkaisema selvitys osoittaa kuinka useat maat ovat alkaneet ensinnäkin vähittäin muuttaa sairauden ja vamman perusteella myönnettyjä etuja henkilöille, joilla on osittaista työkykyä ja toiseksi arvioida uudelleen työllistymis- ja kuntoutuspolitiikkaa niin, että ne tukevat tämän ryhmän työllistymismahdollisuuksia.

Osittain työkykyisten henkilöiden mahdollisuuksiin osallistua työelämään vaikuttaa keskeisesti auttamistoimenpiteet ja tulonsiirtojen rakenne. Yksi perustelu tälle näkökulmalle on kautta OECD:n tehty havainto, että ihmiset siirtyvät harvoin takaisin työelämään saatuaan sairauden tai vamman vuoksi pitkäaikaisia avustuksia. Tätä ongelmaa on jäsenmaista pyritty ratkaisemaan erityisesti Australiassa, Tanskassa, Luxenburgissa ja Alankomaissa siten, että osittain työkykyiset henkilöt eivät kiinnittyisi vammaisuuden perusteella tehtyihin tulonsiirtojärjestelmiin ainakaan kokonaan. Tämän sijaan heille tarjotaan oikeuksia ja velvoitteita osallistua työnhakuun ja työllistymiseen liittyviin aktivoiviin toimenpiteisiin. Sveitsi on laajentanut osittaisia sairauden ja vamman perusteella myönnettyjä avustuksia ja rajannut osittain työkykyisiltä mahdollisuuksia täysimääräisiin avustuksiin. Samalla maassa on luotu uusia osatyökyvyttömyysluokkia, jotka kannustavat myös vähäiseen työntekoon.

Vuonna 2006 Australiassa muutettiin työkyvyttömyysavustusjärjestelmää osana laajempaa hyvinvointireformia. Vammaisilla ja pitkäaikaissairailla oli matala

työllisyysaste vaikka työkyvyttömillä oli mahdollisuus vapaasti hankkia ansiotuloja ja muutoinkin järjestelmä oli antelias. Tästä huolimatta työkyvyttömyysetuuksien järjestelmä onnistui sitomaan osittain työkykyiset henkilöt avustuksista riippuvaisiksi. Poliittinen vastaus oli uudenlainen työkyvyttömyysetuus, joka varsin anteliaana avustuksena kannustaa kohtuullisen työkykyisiä (mahdollisuus työskennellä vähintään 15 tuntia viikko) ja merkittävän työkykyisiä (15 - 29 tuntia viikko) henkilöitä pois avustusten piiristä aktiiviseen työnhakuun. Tämä toimenpide on osoittautunut onnistuneeksi.

Monet OECD:n jäsenmaat ovat ottaneet yhä aktiivisempaa roolia tukeakseen ihmisiä takaisin työelämään ja osoittaneet yhä enemmän resursseja aktivointitoimenpiteisiin. Työn tekemistä kompensoivat avustukset, jotka kannustavat osatyökykyisten hakeutumista matalapalkkatyöhön Tanskassa, Luxenburgissa, Hollannissa ja Iso-Britanniassa nähdään mielenkiintoisina esimerkkeinä tästä. Lisäksi monissa maissa tarjotaan uusia työllistymis- ja kuntoutumisohjelmia. Esimerkiksi Norjassa on kehitetty työvoimahallinnon ja kansallisen vakuutusjärjestelmän yhteistä palvelutoimintaa tukemaan työllistymisessä ja siihen liittyvien avustusten yhteensovittamisessa. Australiassa on taas käynnistetty uusi julkinen palvelu tarjoamaan yhden luukun palveluja vammaisille ja pitkäaikaissairaille. On huomattava, että osassa OECD:n jäsenmaita ei ole vielä aloitettu minkäänlaisia uusia toimenpiteitä osatyökykyisten työllistymisen parantamiseksi. Näitä ovat esimerkiksi Espanja, Puola ja Irlanti.

Mitä enemmän resursseja suunnataan vammaisten ja pitkäaikaissairaiden integroimiseen työelämään, sitä useamman osatyökykyisen voidaan olettaa käyttävän työkykyään. Periaate, jossa kuntoutus toteutuu ennen työkyvyttömyysetuja, johtaa hyvään tulokseen ainakin suunnitelmien tasolla. Tämä periaate toteutuu ja tuottaa tulosta erityisesti Tanskassa, Norjassa ja Sveitsissä. Monissa muissa maissa periaatteen toteutuminen jää käytännössä vajaaksi.

Osatyökykyisten henkilöiden työhön valmentaminen merkitsee heille myös velvollisuutta aktiiviseen työnhakuun sekä vaatimuksia osallistua valmennusohjelmiin ja kursseihin. Esimerkiksi Australiassa osatyökykyisen työnhakuvaatimukset on täsmennetty selkeästi. Tähän asti aktivoivat säännökset on suunnattu henkilöille, jotka eivät vielä ole työkyvyttömyysetuisuuksien piirissä. Uusin suuntaus Australiassa on suunnata toimenpiteitä myös henkilöille, joilla jo on pysyviä työkyvyttömyysetuisuuksia, jotta he voisivat ottaa käyttöön osittaista työkykyään. Näille henkilöille määritellään uusia vapaaehtoiseen osallistumiseen perustuvia tukipalveluja, mutta he voivat myös halutessaan jäädä aktivointitoimien ulkopuolelle. Vakiintuneesti työkyvyttömyysetuisuuksia saaneiden henkilöiden vapaaehtoiseen osallistumiseen perustuvia aktivoimistoimenpiteitä on käynnissä myös Isossa Britanniassa, vaikka siellä on käyty keskustelua myös pakollisten toimenpiteiden mahdollisuudesta tällekin ryhmälle.

Useissa OECD:n jäsenmaassa on käytössä eri tavalla toteutettuja toimintatapoja, joilla työnantajien vastuuta työkyvyttömyyden vaaraan joutuneista työntekijöistä korostetaan. Esimerkiksi Norjassa työnantajilla on velvollisuuksia seurata sairauspäivärahakausien määriä sekä sijoittaa uudelleen terveysongelmista kärsiviä työntekijöitä toisiin tehtäviin. Sveitsissä taas työnantajien tulee raportoida

työkyvyttömyysvakuutusjärjestelmälle työntekijöiden pitkään kestäneistä terveysongelmista.

2.4 Euroopan unionin näkökulma

EU:n kiinnostus jäsenmaiden sosiaalipoliittiseen toimintaan on liittynyt perinteisesti työntekijöiden hyvinvointiin ja työvoiman liikkuvuuteen sekä siirtotyöläisten sosiaaliturvan koordinointiin. 1990-luvun aikana komission kiinnostus siirtyi vaiheittain jäsenmaiden sosiaaliturvajärjestelmiin ja niiden nykyaikaistamiseen. 1990-luvun jälkipuoliskolle EU:n keskeiseksi sosiaalipoliittiseksi tavoitteeksi nousi sosiaaliturvajärjestelmien mukauttaminen taloudellisen kilpailun asettamiin vaatimuksiin. (Laitinen-Kuikka, 2003.)

Vuonna 1999 komissio julkaisi esityksen yhteiseksi strategiaksi, jonka avulla jäsenmaiden sosiaaliturvajärjestelmät uudenaikaistettaisiin. Strategian tavoitteiksi asetettiin työnteon saaminen taloudellisesti kannattavaksi, sosiaalisen osallisuuden edistäminen, eläkejärjestelmien taloudellisen kestävyyden ja eläkkeiden riittävyyden turvaaminen sekä laadukkaan ja taloudellisesti kestävän terveydenhuollon varmistaminen. Tämän strategian pohjalta luotiin Unionille ns. Lissabonin strategia, jonka pohjalta julkaistiin ensimmäinen sosiaalipoliittinen toimintaohjelma vuosiksi 2000 – 2005. Sen johtavana periaatteena oli vahvistaa sosiaalipolitiikan roolia tuotannollisena tekijänä. Toimintaohjelma sisälsi myös työllisyyspoliittiset tavoitteet: työllisyysasteen nostamisen, uusien ja parempien työpaikkojen luomisen sekä työelämän ja perhe-elämän yhteensovittamisen kehittämisen. Eläkejärjestelmien kehittämiseen alettiin noudattaa vuodesta 2001 alkaen ns.avoimen koordinaation periaatteen mukaista yhteisötason ohjausta. Unionitason kannanotot alkoivat ohjata kansallisten eläkejärjestelmien uudistamista. Unionin päätösvaltaan siirtyi puolen vuosikymmenen aikana keskeiset osat kansallisista sosiaaliturvajärjestelmistä. (Laitinen-Kuikka, 2003.)

2.4.1 EU:n sosiaalipoliittinen toimintaohjelma

EU: toisen sosiaalipoliittisen toimintaohjelman 2006 – 2010 päätavoite on Sosiaalinen Eurooppa maailmantaloudessa: työtä ja mahdollisuuksia kaikille. Ohjelman strategissa tavoitteena on edistää toimia, joilla ratkaistaan sukupuolten palkkaeroja, naisten pääsyä ja osallistumista työmarkkinoille, perheen ja työelämän yhteensovittamista sekä vammaisten yhdenvertaisten mahdollisuuksien toteutumista. Vuoden 2007 EU:n komissio olikin nimennyt yhdenvertaisten mahdollisuuksien teemavuodeksi. Osana sosiaalipoliittista toimintaohjelmaa komissio on esittänyt Euroopan työllisyysstrategian uusimista. Voimassa olevaan työllisyysstrategiaan on kirjattu Unionin työllisyyspoliittiset suuntaviivat vuosille 2005-2008. Tavoitteisiin sisältyy osallisuutta edistävien työmarkkinoiden varmistaminen, työn vetovoiman parantaminen ja työnteon tekeminen kannattavaksi työnhakijoille, myös muita heikommassa asemassa oleville sekä työelämän ulkopuolella oleville henkilöille. Suuntaviivoissa asetetaan tavoitteeksi myös aktiiviset ja ennalta ehkäisevät työvoimapoliittiset toimenpiteet, joihin sisältyy tarpeiden tunnistaminen varhaisessa vaiheessa, avustaminen työnhaussa, ohjaus ja koulutus yksilöllisten toimintasuunnitelmien mukaisesti. Lisäksi nostetaan esiin sellaisten sosiaalipalvelujen tarjoaminen, joilla tuetaan kauimpana työmarkkinoiden ulkopuolella olevien ryhmien osallisuutta, lujitetaan sosiaalista ja alueellista koheesiota sekä edistetään köyhyyden

poistamista. Euroopan neuvosto on vuonna 2006 tarkastellut yleisesti ja jäsenmaittain työllisyyspoliittisten suuntaviivojen toteutumista. Sen päätöksessä todetaan, että jäsenvaltioiden olisi jatkettava toimia painopistealueilla eli pyrittävä saamaan useampia ihmisiä työelämään ja jatkamaan työelämässä, lisäämään työvoiman tarjontaa ja nykyaikaistamaan sosiaalipoliittisia järjestelmiä.

Osana sosiaalipoliittista ohjausta komissio on julkaissut vuonna 2006 raportin Euroopan väestökehityksen tuomista haasteista. Raportissa todetaan iäkkäiden ihmisten osuuden kasvu, mikä johtuu ennen kaikkea huomattavasta taloudellisesta, sosiaalisesta ja lääketieteellisestä kehityksestä eurooppalaisille tarjotuissa palveluissa. Väestön ikääntymisen taustalla on useita samanaikaisia väestörakenteen muutoksia. EU:n kokonaisväkiluku pienenee hieman, mutta väestö vanhenee huomattavasti. Työikäisen väestön (15-64-vuotiaiden) määrä 25 jäsenvaltion EU:ssa vähenee 48 miljoonalla vuoteen 2050 mennessä, ja huoltosuhteen uskotaan nousevan kaksinkertaiseksi eli 51 prosenttiin vuoteen 2050 mennessä. Väestömuutokset aiheuttavat myös suuria sosiaalisia muutoksia (sosiaaliturva, asuminen ja työllisyys) kaikissa niissä maissa, joihin kohdistuu väestön ikääntymisen mukanaan tuomia haasteita.

Työikäisen väestön väheneminen voi vaikuttaa talouskasvuun, jos nykyiset kehityssuuntaukset ja politiikat pysyvät muuttumattomina. Väestön ikääntymisen vaikutukset ulottuvat myös sosiaaliturvaan ja julkiseen talouteen. Vastaukseksi väestön ikääntymisen haasteeseen raportissa esitetään työtä arvostavan Euroopan kehittämistä siten, että työpaikkojen määrä kasvaa ja työura pitenee: EU:ssa halutaan parantaa koulutusjärjestelmiä ja painottaa "joustoturvajärjestelmiä", joilla helpotetaan siirtymistä yhdestä elämänvaiheesta toiseen, lisätään työmarkkinoiden joustavuutta sekä edistetään elinikäistä oppimista.

2.4.2 Komission tiedonanto

Vuonna 2003 Komission tiedonannossa käsiteltiin sosiaalipoliittisten toimenpiteiden uudistamista uusien ja parempien työpaikkojen luomiseksi. Siinä todetaan että työllisyysasteen kohottamiseksi on ensiarvoisen tärkeää tukea työmarkkinoilla siirtymävaiheessa olevia henkilöitä. Näiden henkilöiden asema työmarkkinoilla muuttuu, koska he ovat työttömiä työnhakijoita tai harkitsevat työn tyypin, sijainnin tai laadun vaihtamista tai pyrkivät etenemään urallaan tai harkitsevat eläkkeelle siirtymistä. Raportissa määritellään viisi tärkeää työmarkkinoiden siirtymän vaihetta, joissa sosiaalipoliittisin toimin tulisi tarjota erityistä tukea:
* siirtyminen etuuksien varasta työhön
* työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen
* työpaikan vaihtaminen
* työhön paluu työkyvyttömyyden jälkeen
* työelämään osallistumisajan pidentäminen

Raportissa todetaan työhön paluun työkyvyttömyysajan jälkeen tarkoittavan uuden alun tarjoamista terveysongelmista kärsiville. Työkyvyttömyys vähentää merkittävästi työvoiman tarjontaa erityisesti 50 - 60-vuotiaiden ryhmässä. Monet työkyvyttömyysetuuksien saajat pystyisivät oletettavasti harjoittamaan jotain ansiotoimintaa. Useissa jäsenmaissa on todettu, että osa uusista työkyvyttömyysetuuden saajista haluaa palata ja uskoo palaavansa aikanaan työhön.

Jos työkyvyttömyys on tilapäistä, sosiaalipoliittisten toimien olisi tuettava nopeaa paluuta aikaisempaan ammattiin tarjoamalla korkeatasoisia kuntoutuspalveluita. Pysyvä työkyvyttömyys aikaisemman ammatin suhteen ei tarvitse merkitse täydellistä työkyvyttömyyttä. Modernit työmarkkinat tarjoavat monenlaisia töitä, jotka edellyttävät työntekijältä hyvin erilaisia fyysisiä ja henkisiä kykyjä. Jos siis työntekijän on terveyssyistä luovuttava aikaisemmasta työstään, ammatillisia kuntoutustoimenpiteitä olisi harkittava lääketieteellisten toimenpiteiden lisäksi, jotta helpotettaisiin pikaista paluuta työmarkkinoille. Sosiaalipoliittiset toimet ovat ratkaisevia sen suhteen onnistuvatko terveysongelmista kärsivät henkilöt palaamaan takaisin työmarkkinoille.

Edelleen raportissa todetaan, että työkyvyttömyysetuusjärjestelmien pohjana on usein ihmisten yksioikoinen jaottelu kahteen ryhmään - työkykyisiin ja työkyvyttömiin tai vammaisiin. Monissa järjestelmissä oikeus etuuteen syntyy työntekijän ansiokyvyn alentuessa terveyssyistä kolmannekseen tai sen alle työkykyisen henkilön ansiokyvystä. Joissain tapauksissa ansiokyky arvioidaan aikaisemmassa ammatissa yhtä ammattitaitoiselle henkilölle maksettavien ansioiden perusteella; toisissa tapauksissa pelkästään kyky ansaita kohtuullinen elanto määrää oikeuden työkyvyttömyysetuuksiin.

Monissa työkyvyttömyysetuusjärjestelmissä on selvästi tapana keskittyä työkyvyttömyyteen eikä jäljellä olevaan työkykyyn. Työkyvyttömyysetuudet ovat tyypillisesti passiivisia etuuksia niille, joita ei pidetä työkelpoisina. Edunsaajia saatetaan monin tavoin estää tarjoamasta jäljellä olevaa työkykyään työmarkkinoilla. Tietyt toimet voivat edellyttää etuutta maksavan laitoksen ennakkohyväksyntää; jos toimet hyväksytään, etuuksien maksaminen saatetaan keskeyttää tai etuuksia voidaan pienentää ansion määrän mukaan. Näin rahalliset kannustimet ansiotoiminnan harjoittamiseen ovat yleensä vähäisiä. Lisäksi edunsaajat voivat olla vastahakoisia näyttämään työhalukkuutensa ja -kykynsä, kun etuuksien piiriin palaaminen on vaikeaa, jos työnteko osoittautuukin pitkällä aikavälillä mahdottomaksi.

Raportissa kiinnitetään huomiota myös työnantajien osuuteen. Työnantajan kannalta vajaakuntoisen henkilön palkkaamisella voi olla useita todellisia tai kuviteltuja haittoja. Työpaikalla voidaan joutua tekemään muutoksia, vajaakuntoisen henkilön tuottavuus ja joustavuus voivat olla vähäisempiä (tai niiden kuvitellaan olevan vähäisempiä), ja hänen voidaan pelätä olevan enemmän töistä poissa terveyssyistä. Joissain maissa (esim. Alankomaissa) toteutettu sairaudesta aiheutuvan kustannustaakan siirtäminen sosiaalivakuutuksesta (sairauden perusteella maksettavista rahaetuuksista) työnantajille voi lisätä työnantajien haluttomuutta palkata vajaakuntoisia.

Raportissa todetaan, että terveysongelmiin puuttuminen varhaisessa vaiheessa on usein paras tapa ehkäistä pitkäaikaisriippuvuutta etuuksista. Tämä edellyttää nopeasti reagoivaa terveydenhuoltoa, jolla voidaan estää työkyvyttömyyteen johtavat terveysongelmat tai kuntouttaa ne, joilla on vakavia ongelmia. Jos terveydentilan huononemista ei voida estää tai terveydentilaa ei saada uudelleen kohenemaan, minkä vuoksi ammatinvaihdos on välttämätön, on harkittava ammatillista uudelleenkoulutusta. Tällaisia toimenpiteitä sisältyy useimpiin sosiaalipoliittisiin järjestelmiin, usein jakautuen järjestelmien eri osiin: eläkevakuutukseen, työttömyysvakuutukseen, terveydenhuoltoon ja tapaturmavakuutukseen.

Vuoden 2003 raportti ottaa huomioon myös Suomessa tapahtuvan kehityksen. Suomessa oltiin ottamassa käyttöön oikeutta varhaiseen ammatilliseen kuntoutukseen, jos henkilö on vaarassa joutua työkyvyttömäksi. Eläkejärjestelmän kustantaman ammatillisen kuntoutuksen alaa ollaan koko ajan laajentamassa. Toimenpiteellä Suomessa saavutetut tulokset ovat olleet rohkaisevia. Kuntoutustoimenpiteiden on osoitettu rahoittavan itse itsensä, koska niillä pidennetään työuraa keskimäärin yli kahdella vuodella. Parhaat tulokset saavutetaan, kun kuntoutus aloitetaan riittävän varhain ja se on tarkkaan kohdennettua. Tämä edellyttää eri toimijoiden saumatonta yhteistyötä.

Edelleen raportissa kartoitetaan eri jäsenmaiden toimintatapoja. Alankomaissa ja Luxemburgissa työnantajilla on velvollisuus löytää vajaakuntoiselle työntekijälle aiempaa paremmin sopivaa työtä yrityksen sisältä (yli 25 työntekijän yrityksissä Luxemburgissa) tai Alankomaissa myös toisesta yrityksestä. Ranska pyrkii edistämään vajaakuntoisten työllistämistä kiintiöjärjestelmällä, jonka mukaan vähintään 6 prosenttia yli 20 työntekijän yritysten työvoimasta on oltava vajaakuntoisia tai yritysten on maksettava tietty maksu. Luxemburgissa uudelleen sijoitetuilla vajaakuntoisilla työntekijöillä on vuoden mittainen erityisirtisanomissuoja. Tällaisiin työllistämis- ja uudelleensijoittamistoimenpiteisiin liittyy yleensä tukitoimia työnantajalle, joka voi saada tukea työpaikalla tehtäviin muutoksiin tai koulutuksen tarjoamiselle.

2.4.3 Osittainen työkyvyttömyys

Joissain jäsenvaltioissa tunnustetaan osittainen työkyvyttömyys. Sillä otetaan jossain määrin huomioon työkyvyttömyystilanteiden erilaisuus. Ruotsi erottelee neljä alentuneen työkyvyn astetta: 25 prosenttia, 50 prosenttia, 75 prosenttia ja 100 prosenttia. Osittaisten työkyvyttömyysetuuksien saajia kannustetaan käyttämään jäljellä olevaan työkykyään. Ero täyden ja osittaisen työkyvyttömyyden välillä tehdään myös Saksassa ja sitä harkitaan Itävallassa.

Myös osittaisten työkyvyttömyysetuuksien puuttuessa voi olla mahdollista nauttia ansiotuloja työkyvyttömyysetuuden rinnalla. Ansioilla on yleensä katto, joka perustuu työkyvyttömyyttä edeltäviin ansioihin - esimerkiksi Ranskassa tulojen ja etuuden yhteenlaskettu enimmäismäärä on työkyvyttömyyttä edeltänyt ansiotaso. Poikkeuksen enimmäismääriin muodostaa Saksan tapaturmavakuutusjärjestelmä, josta maksetaan eläkettä korvauksena työhön liittyvän tapaturman aiheuttamasta pysyvästä terveyshaitasta. Tällaista eläkettä maksetaan muista tuloista riippumatta.

Jotta päästäisiin eroon työkyvyttömyysetuuksien saajien haluttomuudesta ottaa vastaan töitä, Ruotsi ja Suomi sallivat etuudensaajille etuuden tilapäiseen keskeyttämiseen, jotta he voivat kokeilla työkykyään. Ajanjakso voi Suomessa olla kuudesta kuukaudesta viiteen vuoteen (vain Kelan täysimääräinen toistaiseksi myönnetty työkyvyttömyyseläke). Ruotsi sallii kahden vuoden kokeilujakson, ilman että oikeus etuuteen menetetään. Ruotsissa etuuksia maksetaan kolmen ensimmäisen työkuukauden aikana. Irlannilla on työhön paluuta tukeva etuus, jonka ansiosta oikeus etuuteen säilyy kolmen vuoden ajan (neljän vuoden ajan itsenäisillä ammatinharjoittajilla) täysipäiväiseen työhön siirryttäessä.

Lisäksi on yleistä tarjota työnantajille tukea - usein sosiaaliturvamaksuja alentamalla - vajaakuntoisten palkkaamiseksi tai työssä pitämiseksi. Esimerkiksi Tanska on kehittänyt joustotyöpaikkojen käsitteen henkilöille, joiden työkyky on pysyvästi alentunut. Työnantajalle maksettava subventio on puolet (50%) palkasta. Rahallisia kannustimia voi täydentää työantajan tai yhteiskunnan palkkaaman työvalmentajan antamalla kattavalla tuella (Itävalta, Tanska, Saksa ja Iso Britannia). Yksi vaihtoehto työn tarjoamiseksi kaikkein vaikeimmin työkyvyttömille on erityinen suojatyö, joka tapahtuu erityistyöpajoissa tai -yrityksissä tai tavallisten yritysten suojelluissa osissa. Alankomaat ja Puola ovat erityisesti hyödyntäneet tätä ratkaisua.

2.5 Välimerellinen näkökulma

Eurooppalaisissa Välimeren rantavaltioissa vammaisten ja pitkäaikaissairaiden työllistymisen tukitoimissa näkyy roomalaiskatolisen kirkon vaikutus ja alueen kulttuuriperintö. Kaikessa auttamisessa korostetaan läheisyys- eli subsidiariteettiperiaatetta, jonka mukaan sosiaaliset ongelmat pyritään ensin ratkaisemaan lähipiirissä/paikallisesti, ja vasta näiden pyrkimysten osoittauduttua riittämättömiksi yhteiskunta puuttuu asiaan laajemmin tuen muodossa tai ottaen asian hoidettavaksi (Karjalainen ym. 2006). Tämä eetos näkyy työllistämistoimenpiteissä lähiyhteisöön tukeutuvana sosiaalisena yritystoimintana, jolla on vahva yhteisöihin integroinnin ja yhteisöllisen tuen tuottamisen tavoite. Tämä kehityksen modernit juuret on paikannettavissa Italiassa tapahtuneeseen psykiatrisen hoidon reformiin, joka käynnistyi 1960-luvulla. Reformin myötä Italiassa on suljettu erilliset mielisairaalat. (Salo 1996).

Erityisesti sosiaalista yritystoimintaa säätelevää lainsäädäntöä on Euroopassa ollut vuodesta 1991 alkaen, jolloin Italiaan tuli voimaan laki sosiaalisista osuuskunnista (Laki 381/91). Laki sosiaalisista osuuskunnista identifioi kahden tyyppisiä sosiaalisia yrityksiä: a-tyypin eli sosiaali- ja terveyspalveluja vähäosaisille tuottavat osuuskunnat ja b-tyypin eli työelämään integroivat sosiaaliset osuuskunnat. Valtaosa lain tarkoittamista eduista ja rajoituksista koskee b-tyypin osuuskuntia. Sosiaalinen osuuskunta on osuuskunta, joka pyrkii yhteiskunnan yleiseen hyvään kansalaisten syrjäytymisen estämisen kautta. Päämääriin voidaan pyrkiä seuraavin tavoin: hyvinvointi-, terveydenhoito- ja opetuspalvelujen hallinnointi/management, monenlaisten aktiviteettien suorittaminen (maatalous, kauppa, teollinen tuotanto tai palvelutuotanto), jotka tähtäävät syrjäytyvien integroimiseen (mielenterveys- tai aistivammaiset, entiset mielisairaalapotilaat, psykiatriset potilaat, huumeriippuvaiset, alkoholistit, alaikäiset työikäiset, joilla on perheongelmia, vaihtoehtoiseen rangaistukseen tuomitut ihmiset). Kohderyhmä voi muodostaa 30 % osuuskunnan työvoimasta ja olla itse osuuskunnan jäseninä. (Karjalainen ym. 2006)

Italian sosiaalisten osuuskuntien päämääränä on hävittää raja-aidat tuettavien ja terveiden maailman väliltä. Lisäksi pyritään korjaamaan markkinoiden epäonnistunutta toimintaa, kuten työttömyyttä, syrjäytymistä ja pimeän työvoiman käyttöä. Psykiatristen potilaiden oikeus tehdä työtä on myös tärkeä teema. Sosiaalisten osuuskuntien palvelujen ja tuotteiden osto on Italiassa yleistä. EU :n määräysten mukaan riittävän suuret julkiset hankinnat on kilpailutettava, mutta Italiassa määräyksistä joustetaan. Kunnat voivat ostaa palveluja 200 000 euroon saakka ilman kilpailuttamista. Esimerkiksi Torinon kaupunki ostaa sosiaalisten osuuskuntien palveluja 13 miljoonalla eurolla vuodessa. Sosiaalisten osuuskuntien palkkauksesta on

tehty valtakunnallinen työehtosopimus, ja valtio maksaa vajaakuntoisen työeläkemaksun. Sosiaalinen osuuskuntatoiminta on Italiassa luonut työpaikkoja niille, joille ei muuten olisi sijaa työmarkkinoilla. (Syfo – manifesti 2006)

Samantyyppinen kehitys on myöhemmin toteutunut Kreikassa. Kreikassa käynnistyi vuonna 2000 kymmenen vuotta kestävä kehittämisohjelma ”Psychargos”, jonka tavoite on psykiatrisen hoidon uudistaminen. Kehittämisohjelman tavoite on sosioekonomisen kuntoutuksen kehittäminen ihmisille, joilla on mielenterveysongelmia. Tavoitteena on myös kamppailla näiden henkilöiden työelämästä syrjäyttämistä vastaan. Osana ohjelmaa on perustettu työyksiköitä, työosuuskuntia, joiden tavoite on estää työelämästä pysyvästi syrjäytyminen. Työosuuskunnat tarjoavat sosiaalista ja taloudellista kuntoutusta kroonisesti psyykkisesti sairaille henkilöille. Kuntoutus etenee vaiheittain työaikaa lisäämällä kuntoutumisen edistymisen mukaan. Työosuuskunnan toiminnasta huolehtivat työpanoksellaan mielenterveyskuntoutujat. Lisäksi osuuskuntiin kuuluu joitakin hoitohenkilöitä, jotka tarjoavat tukea kuntoutujien työtaitojen ja itsenäisyyden lisäämiseksi. Italialaisten kokemusten mukaisesti osuuskunnat pyörittävät tavernoita, leipomoita ja kasvihuoneita. Osuuskuntien ja tuettujen asumisyksiköiden avulla myös Kreikassa on tavoitteena sulkea mielisairaalat. (Cefec 2004)

3.0 TYÖKYVYN NÄKÖKULMA

Työkyky on työelämään liittyvässä keskustelussa ja myös työelämään liittyvässä lainsäädännössä runsaasti käytetty käsite. Useimmiten käsitettä ei ole erityisemmin määritelty. Työkyky ei kuitenkaan ole käsitteenä selkeä eikä yksimerkityksellinen. Työkyvyn käsitteelle annettu merkitys vaihtelee eri yhteyksissä.

Työkyky liittyy niihin merkityksiin mitä annetaan työlle. On aivan ilmeistä että työkyvyn käsite muuttuu työlle annettujen merkitysten mukaan. Työkyvyn käsitteelle antaa lisää merkityksiä myös se missä suhteessa työn tekemiseen työkykyä tarkastellaan.

Tarkasteltaessa työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön palaamista nousee työkyky keskeiseen rooliin. Kuka on milloinkin työkykyinen ja mihinkä työhön? Voiko työkyvylle kerran annettu luokitus muuttua ja jos voi niin millä edellytyksillä? Kuka ja millä menetelmällä on oikeutettu arvioimaan työkykyä?

3.1 Yhteiskunnan muutos ja työn merkitys

Palkkatyöhön liittyvässä sosiologisessa keskustelussa on viimeisten vuosikymmenten aikana painotettu, että läntisissä yhteiskunnissa on käynnissä merkittävä ja monimuotoinen rakennemuutos. Teollistuneen yhteiskunnan kehitystä on aina viime vuosikymmeniin asti leimannut Max Weberin kuvaamat raskaat ja joustamattomat byrokraattiset organisaatiot teollisessa tuotannossa ja julkisissa rakenteissa. Yhteiskunnan rakennemuutos saa aikaan uudentyyppiset, joustavammat organisaatiomallit. Massatuotantoon ja kulukseen perustuva fordistinen moderni yhteiskunta ja uusi joustavampiin tuotannon ja kulutuksen muotoihin perustuva yhteiskuntamalli eroavat ratkaisevalla tavalla toisistaan. Uutta kehkeytyvää yhteiskuntamallia on kuvattu sosiologisessa keskustelussa mm. riskiyhteiskunnaksi (

Ulrich Beck), jälkitraditionaaliseksi yhteiskunnaksi (Anthony Giddens) tai postmoderniksi yhteiskunnaksi (Zygmunt Bauman).

Yhteiskunnan murrosta hahmottavat teoriat kuvaavat muutosta erilaisten toisiinsa kytkeytyvien kysymysten kompleksisina ja ristiriitaisina tendensseinä. Kompleksisiin kysymyksiin ei kyetä antamaan yhtenäisiä vastauksia. Yhtenäinen modernin yhteiskunnan deterministinen kehityshistoria ja yhteiskunnallinen rationaliteetti hajautuvat. (Koskiaho,1990.) Teollista yhteiskuntaa problematisoivat teoriat kuvaavat uutta jälkiteollista sosiaalista järjestystä sellaisilla termeillä kuin ”epätyypillinen”, ”ei-normaali” ja ”ei-moraalinen”. (Eräsaari, 1998) Esimerkiksi elinikäisiksi kuvitellut työpaikat saattavat kadota hetkessä ja vanha ammattitaito voi näivettyä nopeasti. Elämä uudenlaisessa yhteiskunnassa muuntuu selkeäsuuntaisesta vaelluksesta toisistaan riippumattomien episodien sarjaksi.(Karisto,1998) Työmarkkinoiden muutosten aiheuttamia uusia ilmiöitä nimetään vallitsevassa diskurssissa epätyypillisiksi. Julkisessa keskustelussa kannetaan mieluusti kollektiivista huolta tulevaisuudesta silloin, kun elinikäisiksi ajatellut elämänratkaisut joutuvat muutokseen esimerkiksi tuotannon rakenteiden muuttuessa. Ideaalikuva työsuhteesta on edelleen pysyvä ja kokoaikainen palkkatyö, johon sisältyy sopimuksellinen turvallisuus ja selkeä uralla etenemisen mahdollisuus. Erilaiset joustavuuden vaatimukset ja nopeat muutokset työelämässä tekevät tällä hetkellä työsuhteen ja elämäntavan ideaalikuvasta kompleksisen ja ristiriitaisen kysymyksen. Näyttäisi siltä, että sosiologisten teorioiden hahmottama muutos on toteutumassa ainakin työelämää koskevassa keskustelussa.

Saksalainen työelämän tutkija Gunther Schmid (1998) on määritellyt länsimaisten työmarkkinoiden muutosta. Schmidin tulkinnat muutoksesta ja yhteneväisyyden häviämisestä työmarkkinoilla voidaan liittää uudentyyppisen yhteiskunnan kehittymiseen. Hänen mukaansa EU-maiden työmarkkinoiden toiminnassa tapahtui peruuttamattomia ja laaja-alaisia muutoksia 1990-luvulla. Schmidin mukaan muutokset asettavat palkkatyöhön osallistumiselle ja työmarkkinoiden toiminnalle haasteen, joka on uusi teollisten yhteiskuntien työllisyysjärjestelmille. (vrt. Suikkanen ym. Siirtymien palkkatyö raportti) Suomalaisen yhteiskunnan on nähty jo pitkään olevan siirtymävaiheessa, jossa perinteinen teollinen yhteiskunta ja vielä muotojaan etsivä uudentyyppinen yhteiskunta toteutuvat rinnakkain (Vähätalo,1998).

Palkkatyöhön osallistuminen on luonut vuosikymmenien ajan massatuotannon yhteiskunnassa yhteistä sosiaalista kehikkoa, yhteisen elämäntavan rungon ja yhteenkuuluvuutta (Suikkanen – Linnakangas, 1998). Ruotsalainen tutkija Marie Johodal on jo 1980-luvulla määrittänyt palkkatyölle viisi aineetonta yksilön identiteettiä luovaa merkitystä:

1. Aikastruktuurin jäsentäjä ja perusta
2. Sosiaalisen kokemushorisontin laajentaja
3. Mahdollisuus kollektiivisen yhteistyön kokemiseen
4. Identiteetin ja statuksen luoja
5. Aktiviteettiin pakottava realiteetti

Palkkatyöhön osallistumisesta on muodostunut osa yhteiskunnan luottamusjärjestelmää, sosiaalinen sopimus (Suikkanen – Linnakangas, 1998). Sosiaalinen sopimus on suomalaisessa yhteiskunnassa perustunut tavaroiden ja palvelujen kaupalliseen massatuotantoon ja tuotantoa tasapainottaviin erilaisiin tulonsiirtoihin ja hyvinvointipalveluihin (Vähätalo,1998). Hyvinvointivaltion ja sen

sosiaalipolitiikka kehittymisen on nähty olleen eräs teollistuvan yhteiskunnan suurista projekteista (Arnkil,1991). Sosiaalipolitiikka ja työvoimapolitiikka sen osana ovat nojanneet yhteiskunnan rakenteisiin ja muuttuneet niiden muuttuessa. (Saari 2001) Jos yhteiskunta muuttuu sellaisella perustavalla tavalla, johon viime vuosikymmenten sosiologinen keskustelu viittaa, niin myös sosiaalipolitiikassa ja työvoimapolitiikassa kohdataan vastaavanlaisia muutoksia. Merkittävimmät muutokset liittyvät työelämäntutkija Schmidin mukaan palkkatyöhön osallistumiseen ja työmarkkinoiden toimintaan. Uudenlaisiin työmarkkinoiden haasteisiin tulisi julkisen vallan vastata Schmidin mukaan edistämällä yksilöiden aktiivista toimintaa (vrt. Suikkanen ym. Siirtymien palkkatyö raportti).

Palkkatyöyhteiskunnan sosiaalisen sopimuksen avulla työikäiset kansalaiset luokitellaan sen mukaan, mikä on heidän asemansa suhteessa palkkatyöhön. Pohjoismaisissa hyvinvointiyhteiskunnissa on palkkatyön asettaman järjestyksen kautta muotoutunut yleisyys, normaalius ja institutionaalinen tavoitteellisuus eli ”hyvän elämän malli”. Hyvinvoinnin muotoutuminen ja työmarkkinoille osallistuminen ovat tämän sopimuksellisuuden tärkeimpiä alueita. Poikkeamat järjestyksen yleisyydestä on problematisoitu ja merkittävä osa poikkeamista katetaan sosiaalipoliittisilla toimenpiteillä. (Suikkanen ym.1998) Yksilöt luokitellaan eri ryhmiin palkkatyö- ja sosiaaliturvasuhteiden perusteella kuten: työllinen, työtön, opiskelija, työkyvytön, sairas, kuntoutuja, vanki, laitosasukas. Yleisesti mielletty sosiaalinen järjestys nojaa siihen, että yksilöt voidaan sijoittaa johonkin ryhmään ja että jokainen ryhmä voidaan varustaa toimeentulon lähteellä. (Julkunen 2003) Luokittelu määritellee kansalaisten saamia tulonsiirtoja ja palveluja samoin kun julkisen vallan heihin kohdistamia velvoitteita.

Yhteiskunnan ja työelämän muutokseen liittyvässä teoreettisessa keskustelussa on usein viitattu siihen, että palkkatyön merkityksessä yksilöille on tapahtumassa muutoksia. Palkkatyön merkitys yksilölle ei kuitenkaan ole stabiili, vaan yksilön työlle antamaan merkitykseen vaikuttavat esimerkiksi ammattiasema ja elämäntilanne (Ervasti 2004). Lisäksi on havaittu esimerkiksi työmarkkinatilanteen ja työnantajan taloudellisen tilanteen vaikuttavan palkkatyölle annettuihin merkityksiin. On kuitenkin huomattava, että työolobarometrien mukaan työssä olevan väestön käsitykset työn mielekkyydestä ovat heikentyneet 2000-luvulla. (Alasoini 2006.) Oletettavasti yhteiskunnallisen rakennemuutos vaikuttaa kansalaisten käsityksiin palkkatyön merkityksistä, muutoksen yleisen dynamiikan mukaisesti ennemminkin näitä merkityksiä monipuolistavasti kuin yksisuuntaisesti heikentävästi. Osa kansalaisista tulee sitoutumaan entistä tiiviimmin palkkatyöhön ja osan suhde siihen saattaa heikentyä. Palkkatyön asema yksilön pitkäaikaisen toimeentulon määrittäjänä ja elämänkulun muotoilijana ei vaikuttaisi kuitenkaan olevan muuttumassa.

Raija Julkusen mukaan työ on osa yhteiskunnallisia suhteita ja nämä suhteet määrittävät sen, onko yksilön toiminta työtä vai jotain muuta toimintaa. Moderni yhteiskunta on erottanut toisistaan taloudellisin ja sosiaalisin merkityksin yhteiskunnalliseen työnjakoon ja taloudelliseen vaihtoon osallistuvan ansiotyön sekä ansiotyön ulkopuolelle rajatun palkattoman työn. Palkaton työ voi olla esimerkiksi kotityötä, vapaaehtoistoimintaa tai vapaa-aikaa. Työn jakaminen sosiaalisiin ja taloudellisiin merkityksiin konkretisoituu esimerkiksi kodinhoidossa: kotityö voi olla yhtä hyvin ansiotyötä, kotityötä, vapaaehtoistyötä tai vapaa-aikaa. Eri yhteyksissä sama työsuoritus saa erilaisia taloudellisia ja sosiaalisia merkityksiä. (Julkunen 2003.)

3.2 Työkykyyn liittyvien käsitteen muutokset

Palkkatyöhön liittyvää työkykyä on määritelty usealla tavalla. Työkyky on ymmärrettävä sopimusvaraiseksi abstraktioksi, joka on saanut työelämän eri kehitysvaiheissa erilaisia määrittelyjä. (Launonen ym.1998.) Työkyky on kaksiosainen käsite. Työ on yhteiskunnallinen ja taloustieteellinen kategoria ja kyky yksilön näkökulma. (Aspvik 2003). Samassa käsitteessä yhdistyvä yhteiskunnallinen kehitys ja yksilön elämäntilanne tekevät työkyvyn käsitteestä moniulotteisen. Työkyvyn käsitteeseen liitetään toisinaan myös laajempi toimijaverkosto sosiaalivakuutuksen, työterveyshuollon ja työmarkkinaosapuolten kautta. (Launonen ym.1998.)

Työkykyyn voidaan liittää kolme tasoa:

1. Yksilötasolla esimerkiksi ammatilliset valmiudet, stressinsietokyky ja persoonallisuus, hallinnantunne, työssä jaksaminen, työhyvinvointi, työn merkitys ja arvomaailma sekä työllistymiskyky.
2. Työelämän tekijöistä työkykyyn yhdistetään mm. työn organisointi ja työnjako, organisaatiomuutokset, työyhteisö, työkuormituksen selvittäminen, töiden sujuvuus, kiire, työn hallinta ja kehitysmahdollisuudet työssä.
3. Työkyvyn edellytyksiä luodaan puolestaan makrotasolla työ-, koulutus-, eläke- ja sosiaalipoliittisilla ratkaisuilla. (Gould ym. Terveys 2000)

Työkyvyn käsitettä käytetään käytännössä työkyvyttömyyden arviointiin ja työkyvyn edistämiseen (Launis ym. 2001). Työkyvyn arviointi, hallinta ja kehittäminen työelämän ja sosiaaliturvan eri tarkoituksiin on tullut yhä haastavammaksi. Työkyky ei sijoitu millekään yksittäiselle tieteenalalle, joka voisi antaa sille yksiselitteisen määritelmän. (Gould ym. Terveys 2000)

Työkyvyn käsite on muuttunut ajan ja tutkimuksen myötä: mitä enemmän työkykyä ja sen ulottuvuuksia on tutkittu, sitä moniulotteisemmaksi ja monipuolisemmaksi kuva työkyvystä on muodostunut. Työkyvyn käsitteen muutos yhteiskunnan ja erityisesti työelämän kehityksen myötä kuvaa työkykyyn liittyvän ymmärryksen monipuolistumista ja laaja-alaistumista. Työkyvyllä ja työkyvyn käsitteellä on yhtymäkohtia lähes kaikkiin työelämään liittyviin tekijöihin. Työkykyyn liittyvät työelämän tekijät voidaan jakaa yksilöön, hänen työpaikkaansa ja sosiaaliseen lähiympäristöön sekä yhteiskunnan kehitykseen liittyviin tekijöihin. Yksilön työkykyä ei voida nykyisen käsityksen mukaan irrottaa häntä ympäröivistä tekijöistä. (Gould ym. Terveys 2000.)

Sisällöllisesti työkyvyn käsitettä on jäsennetty kolmeen erilaiseen ja historiallisesti muotoutuneeseen käsitystyyppiin:

1. Lääketieteelliseen käsitykseen työkyvystä, jota on syntynyt työkyvyttömyyden arvioinnin tarpeisiin. Tätä käsitystä työkyvystä kuvasi puhtaimmin työkyvyn kuvaaminen yksilön invaliditeettiprosentin avulla.
2. Työn vaatimusten ja työntekijän ominaisuuksien väliseen tasapainomallin mukaiseen käsitykseen, joka sitoo työkyvyn ympäristön vaatimusten ja yksilön toimintakyvyn väliseen suhteeseen.
3. Moniulotteinen (integroitu) käsitys työkyvystä. Sen mukaan työkyky on toiminnan systeeminen ominaisuus, joka on sidottu aikaan ja paikkaan. Tässä

> työkyvyn käsitteessä työkyvyn arvioinnin painopiste on työkyvyttömyyden todentamisen sijasta jäljellä olevan työkyvyn arvioimisessa. Työkykyä ja siihen liittyviä tekijöitä tarkastellaan samanaikaisesti yksilön, työorganisaation ja yhteiskunnan tasolla. Tärkein taso on kuitenkin tässäkin tarkastelussa yksilön näkökulma. (Launonen ym.1998.)

Moniulotteisessa ajattelussa työkyky ymmärretään kompleksisena ja monitasoisena systeeminä, jonka elementit ovat muuttuvassa suhteessa keskenään. Tämä konkretisoituu yksilötasolla. Työkyvyn osatekijöiden välillä ei ole staattista tasapainotilaa. Työkyky tarkoittaa yksilön kykyä toimia tietty ajanjakso säilyttäen toiminnalle sovitut laadulliset ja määrälliset vaatimukset. (Aspvik 2003.) Työkyvyn määrittäminen pelkästään objektiivisesti tai asiantuntija-arviona on käsitteen moniulotteisen luonteen vuoksi varsin ongelmallinen, ja siksi yksilön omaa arviota tarvitaan osuvuuden parantamiseksi. Subjektiivisen arvion on osoitettu varsin hyvin ennustavan tulevaa työkykyä ja työkyvyttömyyttä. (Gould ym. Terveys 2000.)

Työkyvyttömyyden ja vajavaisen työkyvyn katsotaan merkitsevän rajoituksia tai kyvyttömyyttä sellaisten tehtävien suorittamisessa tai sellaisissa roolitehtävissä, joita sosiaalinen ympäristö yksilölle asettaa. Työkyvyttömyydelle ja vajavaiselle työkyvylle on ominaista sen riippuvuus sosiaalisesta ja kulttuurisesta ympäristöstä ja siinä yksilölle määräytyneistä rooleista. Sosiaalisen ja kulttuurisen ympäristön muuttuessa muuttuu siis myös käsitys työkyvystä sekä yksilön että yhteiskunnan tasolla. (Järvikoski, 1996.) Näitä muutoksia voivat olla esimerkiksi sosiaaliturvan ja työelämän muutokset tai lääketieteen kehitys samoin kuin työpaikalla tapahtuvat työjärjestelyt tai koulutusratkaisut.

3.3 Työkyvyttömyys ja työelämän rakenteet

Työkyvyttömyyden, siinä mielessä kuin työkyvyttömyyseläkejärjestelmä sitä heijastaa, on aina ymmärrettävä olevan sosiaalinen konstruktio. Se on hallinnollisin ja poliittisin perustein muotoiltu määritys siitä, millaisten yksilön ongelmien katsotaan kunakin ajankohtana oikeuttavan kompensaatiota työkyvyttömyyden johdosta. (Härkäpää,1996.) Sairastavuuden ja työn muutokset näkyvät hyvin sosiaalivakuutuksen määrittelemässä työkyvyttömyydessä ja työkykyisyydessä. Vielä 1970-luvulla uusista työkyvyttömyyseläkkeistä kolmasosa perustui verenkiertoelinten sairauksiin, vajaa kolmannes tuki- ja liikuntaelinten sairauksiin ja viisitoista prosenttia mielenterveyden häiriöihin. Tultaessa 2000-luvulle oli tilanne kääntynyt päinvastaiseksi: kolmasosassa syynä olivat psyykkiset sairaudet, vajaassa kolmanneksessa tuki- ja liikuntaelinsairaudet ja vain joka yhdeksännen uuden työkyvyttömyyseläkkeen myöntämisperusteena oli verenkiertoelinten sairaus. (Gould ym. Terveys 2000)

Työkyvyttömyyden lääketietieteellisten syiden muutos heijastaa työssä, yleisessä elämäntavassa ja terveydenhuollossa tapahtuvia muutoksia. Työssä tapahtuvat muutokset voidaan liittää ainakin teknologian kehitykseen, työn organisointitapojen muutokseen sekä myös työvoiman kysyntään ja tarjontaan liittyviin muutoksiin.

Yhdysvaltalainen taloustieteilijä Jeremy Rifkin on tiivistänyt työelämän rakenteiden laajojen muutoksen johtuvan tuotantoteknologian perustavaa laatua olevista muutoksista. Ensimmäistä tällaista murrosta on nimitetty ensimmäiseksi teolliseksi

vallankumoukseksi ja se alkoi Englannista 1700-luvun lopulla. Tällöin käynnistyi siirtymä uusiutuvien luonnonvarojen käytöstä uusiutumattomien käyttöön ja fyysisestä ihmisvoimasta mekaanisiin voiman lähteisiin, lähinnä höyryvoimaan. Toinen teollinen vallankumous ajoittuu vuoden 1860 ja ensimmäisen maailmansodan väliseen aikaan, jolloin siirryttiin käyttämään öljy- ja sähköenergiaa sekä kehittämään ihmisten välistä sähköön perustuvaa viestintää. Taloudellisen toiminnan taakka siirtyi entistä enemmän ihmisiltä koneille. Kolmas teollinen vallankumous käynnistyi heti toisen maailmansodan jälkeen ja se alkoi vaikuttaa 1990-luvulla tapaan, jolla yhteiskunnat järjestävät taloudellisen toiminnan. Kolmas vallankumous liittyy robottitekniikan ja tietokoneiden käyttöönottoon. Uusin vallankumous korvaa ihmistyötä tuotannon ohella käsitteellisissä tehtävissä, kuten johto- ja hallintotehtävissä, markkinoinnissa ja jakelussa. Tämä uusi teknologia korvaa lihasvoiman sijasta ihmismielen tarvetta tuotannossa. (Rifkin 1997)

Viimeisin 1990-luvulla laajasti työmarkkinoihin liittyvä teknologinen murros liittyy tietotekniikan tuloon työn arkeen. Tekniikan murros on muuttanut myös työn organisoimistapoja, työ on muuttunut aikaisempaan enemmän tiedon käsittelemiseksi. Yhä useampaan työtehtävään liittyy tiedon hallintaa ja sen välittämistä. Työn organisointi ja toteuttamisen tavat ovat monimuotoistuneet ja muuttuneet työn suorittamisen yhä enemmän työntekijän itsenäistä työn hallintaa sekä yhteistoimintataitoja edellyttäviksi. Tiedon hallinta sekä itsenäisen suoriutumisen ja sosiaalisen taitavuuden vaatimukset ovat muutoksia, jotka vaativat työntekijöiltä uudenlaisia taitoja ja jaksamista. Jatkuva uuden oppimisen vaikutus ja vuorovaikutustilanteiden hallinta asettavat vaatimuksia kongitiivisille ja sosiaalisille taidoille. Mielenterveyden kuormittuminen työssä näyttää kasvavan. Samalla erityyppisten, hahmottamiseen ja oppimiseen liittyvien kongitiivisten ominaisuuksien merkitys kasvaa työstä suoriutumiseen vaikuttavina tekijöinä. Todennäköisesti esimerkiksi oppimisvaikeuksien merkitystä työkyvyttömyyden osatekijänä ei ole toistaiseksi huomioitu riittävästi.

Eurooppalaiset yhteiskunnat ovat näiden muutosten lisäksi myös uudenlaisen työvoiman kysynnän ja tarjonnan haasteen edessä. Ensimmäisen kerran teollisen vallankumouksen jälkeen kohdataan työvoiman kokonaistarjonnan laskeva kehitys. Historiallisesti työkyvyttömyysjärjestelmä on ollut eräs tapa säädellä työvoiman tarjonnan volyymiä. Aila Järvikosken mukaan ensimmäisen suomalaisen ”kuntoutuslain”, invalidihuoltolain, säätämisen keskeisiä motiiveja oli toisen maailmansodan jälkeinen lisätyövoiman tarve. Lain asema työvoimapolitiikan ja muun yhteiskuntapolitiikan työvälineenä näkyy selvästi niissä perusteluissa, joita hallitus käytti vuoden 1946 valtiopäivillä perustellessaan esitystä invalidihuoltolaiksi: ”Keskitetyn ja tehokkaan erikoishuollon avulla voidaan (…) invalidit kaikkein vaikeimpia tapauksia lukuun ottamatta, miltei sataprosenttisesti saada ainakin osittain omasta toimeentulosta huolehtiviksi, yhteiskuntaa hyödyttäviksi kansalaisiksi. Invalidien erikoishuollon järjestämistä vaatii näin ollen paitsi invalidien oma, myös yhteiskunnan etu, koska siten saadaan huomattavasti lisätyövoimaa yhteiskunnan käytettäväksi ja toisaalta huoltomenot siten supistuvat.” (Järvikoski 1996, 10.) Vuoden 1946 valtiopäivien perusteluissa onkin havaittavissa yhtäläisyyksiä tämän selvitystyön toimeksiannon perusteluihin.

Asko Suikkasen mukaan työkyvyttömyys ei ilmennä vain terveydentilaa, vaan heijastaa myös työmarkkinoiden tilannetta. Eräs työvoimasta syrjäytymisen syy on se,

että tietyt työntekijäryhmät joutuvat työelämän muuttuessa suhteellisen pysyvästi muita heikompaan asemaan työmarkkinoilla. .(Suikkanen ym. 1998.) Voidaankin katsoa osan ennenaikaisista eläkkeelle siirtymisistä olevan palkkatyöstä syrjäytymistä. Tätä osoittaa esimerkiksi Raija Gouldin tutkimus työttömyyden ja työkyvyttömyyden yhteydestä. Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden osuus laski samanaikaisesti, kuin työttömyyseläkkeelle siirtyneiden osuus lisääntyi. (Gould-Nyman 2004)

Työkyvyn heikkenemisen ymmärtäminen yksinomaan sairauden tai vamman seurausvaikutukseksi johtaa lääketieteellisten löydösten merkityksen painottamiseen silloinkin, kun sillä ei ole yksilön kokonaistilanteen kannalta merkitystä. Työkyvyttömyys perustuu harvoin pelkästään sairauden tai vamman aiheuttamiin toiminnallisiin rajoituksiin. Työkyky ei merkitse pelkästään sairauden haittojen puuttumista. Työkykyyn liittyy keskeisesti esimerkiksi työn merkitykset yksilölle, kuten työn mielekkyys, työn ensisijaisuus tai toissijaisuus toimintamuotona sekä asenne työyhteisöön. (Aspvik 2003.)

3.4 Työkyvyn arviointi

Työkyvyn käsitteellä on yhteiskunnallisesta näkökulmasta tarkasteltuna kahdenlainen rooli: sitä käytetään sekä työkyvyn arvioinnin että työkyvyn edistämisen kontekstissa. Silloin kun määritellään oikeutta sairasvakuutus-, eläke- ja kuntoutusetuisuuksiin, on työkyvyn heikkenemisen arviointi keskiössä. Huolimatta työkyvyn määrittelyn sosiaalisesta taustasta korostuu työkyvyttömyysetuihin liittyvissä käytännön sosiaalipoliittisissa ratkaisuissa sen lääketieteellinen osatekijä: työkyvyttömyys ymmärretään yleensä sairauden tai vamman aiheuttamaksi. Eläkejärjestelmän lääketieteellisesti painottuneen työkyvyn käsitteen katsotaan olevan suhteellisen ongelmatonta sellaisissa tilanteissa, jossa kyse on tietyn työtehtävän vaatimista terveydellisistä ominaisuuksista. Mitä yleisemmällä tasolla sen sijaan joudutaan ottamaan kantaa työelämän vaatimusten täyttämiseen, kuten esimerkiksi joustavuuteen, kommunikaatiotaitoon ja sosiaalisiin kykyihin, sitä huonommin osuvaksi lääketieteellinen työkyvyn määrittely muuttuu. (Gould ym. Terveys 2000)

Usein katsotaan työkykykäsityksen kehittyneen niin, että lääketieteellisestä käsityksestä on yhteiskunnan ja työelämän kehityksen vaikutuksesta siirrytty tasapainomallin mukaiseen työkyvyn ymmärrykseen ja siitä edelleen moniulotteiseen työkyvyn käsitykseen. Kehitys ei kuitenkaan ole suoraviivaista, vaan eri työkykykäsitykset ovat käytössä rinnakkain. Näyttää siltä, että laaja-alainen, moderni käsitys työkyvystä ja sen arvioinnista toteutuu parhaiten henkilöillä, joilla jo on työpaikka. Heidän kohdallaan työkyvyn arvioinnin kriteerit ovat laajimmillaan, samoin kuin keinot työkyvyn tukemiseksi. Moniulotteisen työkyvyn käsitteen käyttäminen sosiaalivakuutuksen mukaisessa työkyvyn arvioinnissa on haasteellista.(Gould ym. Terveys 2000) Mitä etäämmällä henkilö on työelämästä, sitä enemmän hänen työkykynsä arviointi näyttäisi painottuvan lääketieteellisiin kriteereihin.

Työelämään kiinnittyneiden henkilöiden työkykyä käsitellään parhaimmillaan laaja-alaisen, integroidun työkyvyn käsitteen mukaisesti. Työelämästä syrjään jääneiden tarkastelu painottuu lääketieteellisesti. Tämä tarkastelutapa toimii hyvin lähinnä työkyvyttömyyttä aiheuttavien ongelmien havaitsemiseksi. Työllistymistä tukevaa orientaatiota lääketieteellisellä tarkastelulla ei juurikaan edistetä. Lääketieteellisesti

painottunut tarkastelu kiinnittää huomion kliinisiin esiintymiin ja jättää yksilön voimavarojen arvioinnin vähäiseksi.

Työkyvyttömyyden hallinnollinen ja sosiaalipoliittinen määrittely on merkinnyt työkyvyn medikalisoitumista. Lääketieteellisen tiedon käyttö on laajentunut sekä sosiaalisten, työsuhteeseen liittyvien että taloudellisten kysymysten alueelle. (Suikkanen – Piirainen, 1995.) Tätä kuvastaa käytännössä hyvin se, että lääkärin lausunto ja arvio ovat keskeisin lähtökohtia, kun tehdään ratkaisuja henkilön työkykyisyydestä tai työkyvyttömyydestä. Etuuksia saadakseen henkilön tulee osoittaa lääketieteelliset ongelmat etuusjärjestelmiin soveltuvalla tavalla. Työkykyä määrittää tässä tarkastelussa keskeisesti sairaus, ei kyvykkyys selviytyä työstä. Tämä saattaa myös johtaa etuuden saajan ja hänen lähiympäristönsä näkemään työkyvyn vain sairauksien ja vammojen kautta.

Medikalisoitumisen vaikutusta on pyritty tasoittamaan ottamalla huomioon eläkeratkaisujen yhteydessä hakijan ikä, koulutus, aikaisempi toiminta, asumisolosuhteet ja työnsaantimahdollisuudet. Tämä sosiaalisen tilanteen tarkastelu on tuonut lääketieteellisiä osatekijöitä täydentämään sosiaalisia tekijöitä. Nämä täydentävät tekijät näyttävät toteutuvan erityisesti vanhimpien ikäryhmien kohdalla. Lääketieteellisten syiden ohelle nostetut sosiaaliset seikat liittyvät eläkeratkaisuissa kohtuullisuusharkintaan, joka näyttää olevan erityisen herkkä yhteiskunnallisille muutoksille. (Gould ym. Terveys 2000)

Lääketieteellisen näkökulman tosiasiallinen painottuminen eläkeratkaisuissa aiheuttaa tilanteita, jossa työkyvyttömäksi itsensä tunteva henkilö, joka ei löydä paikkaa työmarkkinoilta, todetaan liian terveeksi ollakseen oikeutettu työkyvyttömyyseläkkeeseen. Samaan aikaan työkyvyttömäksi todettujen ihmisten joukossa on henkilöitä, jotka tuntevat itsensä ainakin osittain työkykyiseksi, mutta eivät löydä mahdollisuutta tämän kyvykkyyden käyttämiseen. Pitkään työttömänä olleiden työkyvyn arvioinnin on todettu olevan vaikeaa, koska työttömiltä puuttuu työ ja sen myötä sellainen normi, johon toimintakykyä suhteutetaan. Samanlainen vertailevan normin puuttumisen hankaluus liittyy myös jo työkyvyttömyyseläkkeellä olevan henkilön työkyvyn arviointiin. Eläkeratkaisujen kohtuullisuusharkinta näyttäisi toimivan lääketieteellisten kriteerien rinnalla hyvin vain sellaisten henkilöiden kohdalla, jotka pyrkivät työkyvyttömyyseläkkeelle vakiintuneesta työmarkkina-asemasta.

Laaja-alaista työkykykäsitystä käytetään nykyisin parhaimmillaan esimerkiksi työkykyä edistävässä toiminnassa, kuten työpaikkakuntoutuksessa ja työterveyshuollossa. Näyttää siltä, että työkykyä arvioitaessa laaja-alainen työkyvyn käsite tarvitsee toteutuakseen työn ja työorganisaation, jota vasten työkykyä peilataan. Heikossa työmarkkina-asemassa oleville ihmisille tehtävät eläke- ja kuntoutusratkaisut painottuvat lääketieteelliseen käsitykseen työkyvystä. Työelämän yleisten valmiuksien toteutumista heidän kohdallaan pyritään nykyisellään määrittelemään lääketieteellisen työkykykäsityksen avulla. Lääketieteellisen työkyvyn määrittelyn on todettu olevan heikoimmillaan juuri näiden yleisten työelämän valmiuksien arvioinnissa. Tämä asetelma saattaa osaltaan estää pyrkimyksiä osallistua työelämään.

3.5 Uudenlainen käsitys työkyvystä

Suomessa uudenlaisen työkykykäsityksen kehitystä on edistänyt erityisesti Työterveyslaitos laaja-alaisen työkykykäsityksen termillä sekä Kuntoutussäätiö moniulotteisen työkyvyn käsitteen termillä. Laaja-alaisen työkykykäsityksen lähtökohtana on työn kehittämistekijöiden ryhmittely työympäristöön (ergonomia, työhygienia, työturvallisuus), työyhteisöön (psykososiaaliset tekijät, työn organisointi, vuorovaikutus ja johtaminen) sekä yksilön voimavaroihin (fyysinen ja psyykkinen terveys, liikunta ja muut elintavat, sosiaalinen lähiympäristö, ammattitaito ja osaaminen). Kuntoutussäätiö on kehittänyt moniulotteista työkykymallia, jonka on katsottu sijoittuvan työkyvyn tasapainomallin ja integroidun työkykykäsityksen välimaastoon. Tässä moniulotteisessa mallissa työkykyä kuvataan ilmiönä, jonka keskeiset ulottuvuudet ovat työssä jaksaminen, työn hallinta ja osallisuus työyhteisössä. Kutakin kolmea ulottuvuutta tarkastellaan yksilön kykyjen ja taitojen sekä työolosuhteiden välisen jännitteen ja suhteen avulla. Lisäksi nämä kolme ulottuvuutta – jaksaminen, hallinta ja osallisuus ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa toisiinsa ja muodostavat yhdessä työkyvyn. (Gould ym. Terveys 2000.)

Laaja-alaisessa ja moniulotteisessa työkykykäsityksessä yksilön ja ympäristön katsotaan muodostavan kokonaisuuden, jonka osia ei voida tarkastella toisistaan erillisinä. Työkyky voidaan tällöin jäsentää yksilön, hänen työnsä ja työorganisaationsa tai yhteisönsä muodostamaa kokonaisuutta kuvaavaksi. Työkyky on ajan funktiona vaihteleva ilmiö. Tämän ilmiön kannalta ovat oleellisia muun muassa työyhteisössä, työn organisoinnissa ja työtehtävien sisällöissä tapahtuvat muutokset yhtä hyvin kuin työnantajan työvoima- ja koulutuspoliittiset ratkaisut. (Härkäpää,1996) Työkyvyn laaja-alainen määrittely on johtanut siihen, että esimerkiksi USA:ssa on kehitetty jo 1980-luvulta alkaen ns. tuetun työn muotoja. Jos työkyky todentuu kiinnostavassa työssä ja myönteisesti orientoituvassa työyhteisössä olennaisesti parempana kuin jossakin toisessa, nousevat työn luonne ja työyhteisön ominaisuudet keskeiseen asemaan ammatillisessa kuntoutuksessa ja työkykyä ylläpitävässä toiminnassa. Toimintapoliittisesti tämä tarkoittaa huomion kiinnittämistä yksilön resurssien ohella myös niihin työorganisaation piirteisiin ja työtehtävien ominaisuuksiin, jotka vaikuttavat työssä hänen selviytymiseensä, työmotivaatioonsa ja työsuoritukseensa. (Järvikoski,1996,68.) Myös sosiaalisen yritystoiminnan taustalla on ajatus, että sosiaalinen yritys on työympäristö, jossa parhaimmillaan työkyky toteutuu muita työympäristöjä myönteisemmällä tavalla.

Moniulotteisen työkykykäsityksen käyttöönotto on ensiarvoisen tärkeää, jos tavoitellaan vammaisten ja pitkäaikaissairaiden työllistymistä. Huomion tulee siirtyä pois sairaudesta ja vammasta kohti jäljellä olevaa työkykyä. Työkyvyn toteutumista tulee tarkastella yksilön ominaisuuksien ohella työpaikan ominaisuuksien, henkilön sosiaalisen ympäristön ja yhteiskunnallisista tekijöistä erityisesti työvoiman kysynnän näkökulmasta. Moniulotteisen työkykykäsityksen käyttöönottaminen myös työelämästä etäällä olevien ryhmien osalta edellyttää työn tekemisen mahdollisuuksien järjestymistä aidoissa työympäristöissä. Työn tekemistä simuloivat ympäristöt eivät tuota moniulotteisen työkykykäsityksen mukaista tietoa työkyvystä. Moniulotteisen työkykykäsitteen mukainen työkyvyn tarkastelu edellyttää työllistymistä tuetusti täysin avoimiin työympäristöihin tai sosiaalisen yritystoiminnan avulla lähes avoimiin työympäristöihin. Työskentely näissä ympäristöissä ja työssä saatu palaute mahdollistaa moniulotteisen työkyvyn käsitteen mukaisen, työntekijän ja työympäristön ominaisuudet huomioon ottavan arvion työkyvystä.

Työkyvyn moniulotteisessa arvioinnissa nousevat tärkeään rooliin perinteiset työkokeilut, joita tulee tarjota myös pitkään työelämästä esimerkiksi eläkeratkaisun vuoksi poissaolleille henkilöille. Erään eläkeyhtiön lääkäriasiantuntijan lausunto kuvastaa hyvin miten moniulotteista työkykykäsitystä voi yksinkertaistetusti edistää käytännössä. Hänen mukaansa eläkkeeltä työhön pyrkivän henkilön ei kannata kommunikoida niinkään lääkäreiden tai sosiaalityöntekijöiden kanssa, vaan tavata lähinnä työelämän edustajia ja työllistymisen asiantuntijoita. Työllistymistä tuettaessa onkin välttämätöntä, että huomio kiinnitetään työkykyyn ja työn tekemiseen. Vika, sairaus tai vamma ei edistä työllistymistä. Voimavara ja ratkaisukeskeiset lähestymiskulmat työkykyyn näyttävät olevan onnistumisen edellytyksiä työllistymistä tuettaessa. Jäljellä oleva työkyky ja sen vaaliminen tarjoaa toimenpiteille ja päätöksenteolle positiivisemman lähtökohdan verrattuna menetetyn työkyvyn korostamiseen (Gould ym. Terveys 2000).

3.6 Osatyökykyinen

Toimintajärjestelmien tasolla voisi huomion siirtämistä pois sairaudesta ja vammasta kohti työkykyä edistää terminologinen muutos. Muuttamalla työvoimahallinnollinen termi vajaakuntoinen termiksi osatyökykyinen muutettaisiin hallinnollisen käsitteen painopistettä vajavuudesta kohti kyvykkyyttä. Termi osatyökykyinen kuvastaisi hyvin työvoimapoliittista tavoitetta saada työvoiman ulkopuolella oleva väestö työvoiman piiriin. Osatyökykyinen voidaan nähdä henkilönä, jolla on käytössä osa työkyvystään ja myös halu tämän kyvyn käyttämiseen.

Työvoimapolitiikan historiassa on terminologian muutoksilla ennenkin haluttu ilmentää politiikan tavoitteiden muutoksia. Termi vajaatyökykyinen otettiin käyttöön Invalidihuoltolain mukaisen työnvälitystoiminnan siirtyessä 1960-luvulla Sosiaali- ja terveysministeriöstä työnvälityslakiin ja silloiseen Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön alaisuuteen. Termi työrajoitteinen korvasi vajaatyökykyisyyden 1980-luvun alussa, jolloin annettiin asetus työhön sijoittumisen tukemisesta. Vajaakuntoisuuskäsite otettiin käyttöön vuonna 1988 voimaan tulleessa työllisyysasetuksessa, jolloin rajattiin sanaan työrajoitteisuus liittyneet sosiaaliset syyt vajaakuntoisuuden ulkopuolelle ja vajaakuntoisuus – sanaan tiivistettiin vika, vamma, sairaus. Työvoiman saatavuuden problematiikan ratkaisuun painottuvan uuden työllisyyspolitiikan osaksi voisi historiallisen kehityksen mukaisesti sopia hyvin työkykyä ja työelämään osallistumista painottava termi osatyökykyinen. Terminologian muutos voisi sopia myös Työministeriön muuttumiseen Työ- ja elinkeinoministeriöksi.

Osatyökykyinen -termin käyttöönottoa puoltaa myös kansainvälinen kehitys. Esimerkiksi OECD:n raporteissa työkyvyn rajoitteita kuvataan termeillä osittainen työkyky tai jäljellä oleva työkyky. Suomessa VATES - säätiö on vaatinut osatyökykyinen -termin käyttöönottamista. Hiljattain julkaistussa, yhdenvertaisuutta työelämässä käsittelevässä materiaalissa termi osatyökykyinen onkin jo käytössä. Useat vammaisjärjestöt ovat puolestaan vaatineet vajaakuntoinen -termin poistamista lainsäädännöstä ja hallintokäytännöistä vedoten sen leimaavuuteen.

3.7 Työkykyyn ja sen todentamiseen liittyvät suositukset:

1. Etäällä työelämästä olevien ryhmien, kuten toistaiseksi myönnetyllä työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden, työkyvyn todentamisessa tulee pyrkiä käyttämään laaja-alaista ja moniulotteista näkemystä työkyvystä. Tämä on mahdollista silloin, kun työtä tehdään tai sitä voidaan kokeilla mahdollisimman aidoissa työympäristöissä. Työn järjestämisessä kuntoutustuella ja työkyvyttömyyseläkkeellä oleville on kaikissa tilanteissa suosittava mahdollisimman aitoja työympäristöjä. Työkokeilut, jotka tarvittaessa voivat olla myös pitkäkestoisia, tulee mahdollistaa kaikille työhön pyrkiville kuntoutustuella tai työkyvyttömyyseläkkeellä oleville henkilöille. Työkokeilujen järjestämistapa tulee olla joustava, ja niitä tulee suunnata tavanomaisiin työympäristöihin. Tarvittaessa työtä ja työkokeiluja tulee tukea työvalmentajien palveluilla.

2. Työhön valmentamisen ja kuntouttamisen tulee tapahtua mahdollisimman pitkälti aidoissa työympäristöissä. Työhön valmennuksessa ja ammatillisessa kuntoutuksessa aitoihin työympäristöihin osallistumista on tarvittaessa tuettava työvalmentajien palveluilla.

   Osatyökykyinen termin käyttöön ottamisen yhteydessä on syytä huomioida erikseen tilanteet, joissa sairaus tai vamma rajoittaa henkilön työnhakua mutta ei välttämättä tarkoita osatyökykyisyyttä. Muutoin täysin työkykyisille henkilöille sairaus tai vamma voi edellyttää työnhakuammatin päivittämiseksi ammatillisen kuntoutuksen toimenpiteitä. Näiden henkilöiden palvelujen saatavuutta ei saa terminologisella muutoksella vaikeuttaa.

3. Vajaakuntoinen-termi tulee muuttaa lainsäädännössä ja hallintokäytännöissä termiksi osatyökykyinen ja sen tulee käsitteellisesti laajentua tarkoittamaan myös kuntoutustuelta ja työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön pyrkiviä henkilöitä. Tähän muutokseen tulee liittyä toimintatapojen muutos niin, että yksilöiden vajavuuksien sijaan huomio kiinnittyy työkykyyn ja sellaisten työympäristöjen räätälöimiseen, jossa työkyky toteutuu mahdollisimman hyvin.

4. Osatyökykyinen–termin käytön on syytä laajentua myös eläkejärjestelmiin ja sosiaalipalveluihin kuvaamaan etuisuuksien kehittämistä niin, että osittaisen työkyvyn käyttöön ottoa työmarkkinoilla kannustetaan.

5. Sosiaalisten yritysten toimintaa on kehitettävä niin, että ne muodostavat työyhteisöjä, joissa osatyökyky voi toteutua muita työyhteisöä suotuisimmissa olosuhteissa.

4.0 TYÖVOIMAHALLINNON NÄKÖKULMA

Työvoimapalvelut ovat julkisen vallan keino edistää työvoiman saatavuutta. Niitä säätelee laki julkisista työvoimapalveluista. Palvelujen tavoite on lain mukaan pitää yllä ja edistää työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainoa työmarkkinoilla, turvata työvoiman saatavuutta, torjua työttömyyttä sekä järjestää työtä hakeville mahdollisuuksia tehdä työtä.

Julkisten työvoimapalvelujen toteuttamista ohjaa hallituksen työvoimapoliittinen ohjelma**.** Työvoimapalvelut ovat kaikille kansalaisille tarkoitettuja työllistymiseen

liittyviä sosiaalipalveluja. Vuoden 2008 alusta alkaen työvoimapalvelut ovat olleet Työ- ja elinkeinoministeriön alaista toimintaa.

4.1 Tämän hetken tilanne

Kuntoutustuella ja työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työllistymisen ja työelämään paluun edistämisessä ovat julkiset työvoimapalvelut keskeisessä roolissa. Potilas- ja vammaisjärjestöjen asiantuntijoiden yhteinen näkemys on, että tällä hetkellä kuntoutustuella ja työkyvyttömyyseläkkeellä olevia palvellaan heikosti työvoimatoimistoissa. Tosin on myönteisiä poikkeuksia: hyvää palvelua ja näyttöä onnistuneesta työllistymisestä on myös olemassa. Kuva palvelujen piiriin pääsemisestä ja palvelujen saatavuudesta on kirjava, eikä sitä voida pitää yhdenvertaisuusperiaatteiden mukaisena.

Työvoimapalveluiden piiriin pääsemisen edellytys on asiakkuuden syntyminen työvoimatoimistoon. Asiakkuuden syntymistä ja palvelujen toteuttamista työvoimatoimistoissa säätelee Laki julkisista työvoimapalveluista, joka määrittelee kohderyhmän aseman palveluissa seuraavasti:

”Työttömällä työnhakijalla tarkoitetaan tässä laissa 17 vuotta täyttänyttä työnhakijaa, joka on työkykyinen, työmarkkinoiden käytettävissä ja työtön. Henkilöä pidetään työttömänä työnhakijana enintään sen kalenterikuukauden loppuun, jona hän täyttää 65 vuotta.

Työkykyisellä tarkoitetaan henkilöä, joka ei saa sairausvakuutuslain (364/1963) mukaista päivärahaa tai kansaneläkelain (347/1956) mukaista työkyvyttömyyseläkettä tai kuntoutustukea taikka täyden työkyvyttömyyden perusteella maksettavaa etuutta jonkin muun lain nojalla ja jota ei ole todettu sairausvakuutuslain tai kansaneläkelain mukaisesti työkyvyttömäksi. Lisäksi työkykyisenä pidetään mainitun etuuden saajaa tai mainituilla tavoilla työkyvyttömäksi todettua, jonka työllistymistä työvoimatoimiston arvion mukaan voidaan tuloksellisesti tukea julkisella työvoimapalvelulla. Kansaneläkelain 22 §:n 2 momentin perusteella tai työkyvyttömyyden perusteella toisen valtion lainsäädännön mukaan eläkettä saavaa pidetään kuitenkin työkykyisenä.”

Lain mukaan keskeinen tekijä työkyvyttömyyseläkkeellä olevien mahdollisuudesta olla julkisten työvoimapalveluiden piirissä on se, miltä kansaneläkelain momentilta eläke on myönnetty ja saako henkilö työeläkettä. Tällä jaolla on oma historiallinen taustansa, se perustuu sotien jälkeiseen tilanteeseen jossa kansaneläkelaki säädettiin.

Julkisessa työvoimapalvelulaissa tarkoitettu ensimmäinen momentti on:
Työkyvyttömänä pidetään tätä lakia sovellettaessa henkilöä, joka on sairauden, vian tai vamman takia kykenemätön tekemään tavallista työtään tai muuta siihen verrattavaa työtä, jota on pidettävä hänen ikänsä, ammattitaitonsa sekä muut seikat huomioon ottaen hänelle sopivana ja kohtuullisen toimeentulon turvaavana. Kelan 22 § ensimmäisen momentin mukaisella työkyvyttömyyseläkkeellä on 141 089 henkilöä.

Julkisessa työvoimapalvelulaissa tarkoitettu toinen momentti on:
Työkyvyttömyyseläke myönnetään aina pysyvästi sokealle tai liikuntakyvyttömälle, samoin kuin henkilölle, joka sairautensa, vikansa tai vammansa vuoksi on pysyvästi

niin avuttomassa tilassa, ettei voi tulla toimeen ilman toisen henkilön apua. Kelan 22 § toisen momentin eläkkeellä on 1 524 henkilöä, tämä määrä on työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistymisen näkökulmasta kohtuullisen vähäinen.

Työvoimatoimistot eivät toimi lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla. Työvoimatoimiston henkilöstö ei näytä useinkaan tuntevan julkisen työvoimapalvelulain työkyvyttömyysetuisuuksiin liittyvää kohtaa. Tämä näkemys perustuu työkyvyttömyyseläkettä saavilta henkilöiltä sekä heitä edustavien järjestöjen asiantuntijoilta tulevaan palautteeseen. Työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden kokemuksia asioinnista työvoimatoimistoissa on kerätty laajasti selvitystyötä varten. Kokemuksia on välittänyt valtakunnallisen vammaisfoorumin eri potilas- ja vammaisjärjestöjen muodostama verkosto.

Ensimmäisen momentin mukaista kansaneläkettä tai työeläkettä saavan henkilön tulisi lain mukaan olla työvoimatoimiston täysivaltainen asiakas, jos työvoimatoimiston arvion mukaan hänen työllistymistään voidaan tuloksellisesti tukea julkisilla työvoimapalveluilla. Toisen momentin mukaista kansaneläkettä saavien tulisi lain mukaan olla aina täysivaltaisia työvoimatoimiston asiakkaita.

Työvoimatoimiston täysivaltaisella asiakkaalla tarkoitetaan kuntoutustuke tai toistaiseksi myönnettyä työkyvyttömyyseläkettä saava työnhakija rinnastetaan työnvälityspalvelussa ja työllistymistä tukevien etujen osalta työttömään työnhakijaan. Kuitenkin niin, että työkyvyttömyyden perusteella etuutta saavalla työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysturvaetuuteen. Tämä merkitsee nykyiseen käytäntöön verrattuna sitä, että toimeentulon lähde sekä oikeus palveluihin ja tukiin irrotetaan tässä tapauksessa toisistaan.

Työvoimatoimiston asiakkaaksi pääseminen on usein vaikeaa ja vaatii erityisiä ponnisteluja sekä omien oikeuksien hyvää tuntemusta. Työministeriön asiasta antama ohjeistus työvoimatoimistoille toukokuussa 2007 on selkeä: ”Kansaneläkelain 22 §:n 2 momentin nojalla työkyvyttömyyseläkettä saavia (sokeat ja vaikeasti liikuntavammaiset) pidetään työkykyisinä. Heidän työllistymistään voidaan tukea palkkatuella.”

Ylivoimainen enemmistö Kelan työkyvyttömyyseläkettä saavia (97 %) kuuluu ryhmään, jossa asiakkuuden syntyminen edellyttää lain mukaan työvoimatoimiston arviointia. Heillä on joko kansaneläkelain ensimmäisen momentin tarkoittama kansaneläke tai työeläke. Tässä tapauksessa julkisen työvoimapalvelulain tarkoittama toimintatapa on, että työvoimatoimisto tekee arvion, voidaanko työelämään pyrkivää henkilöä tuloksellisesti tukea julkisella työvoimapalvelulla.

Tätä työvoimapalvelulain kohtaa työministeriö on vielä selventänyt antamallaan ohjeella toukokuussa 2007: ”Työkyvyttömäksi todetun henkilön tai osatyökyvyttömyyseläkkeellä olevan henkilön työllistymistä voidaan tukea palkkatuella, jos työvoimatoimisto arvioi tuen myöntämisen työvoimapoliittisesti tarkoituksenmukaiseksi. Työvoimatoimisto arvioi työnhakijalta edellytettävän työkykyisyyden kussakin yksittäistapauksessa erikseen. Arvioinnissa otetaan huomioon työmarkkinoille pyrkivän henkilön jäljellä oleva työkyky, vammaisuuden laatu sekä työmarkkinoilla tarjolla olevien työtehtävien sekä työntekijän terveydentilaan kohdistuvan vaatimukset. Koska palkkatyöstä maksettavalla palkalla

voi olla vaikutuksia osa-työkyvyttömyyseläkkeen suuruuteen, asiakasta on neuvottava selvittämään eläkelaitokselta, miten maksettava palkka vaikuttaa hänen eläkkeeseensä.”

Lisäksi ministeriön ohjeistuksessa kuvataan eläkkeen lepäämään jättäneiden henkilöiden työllistäminen seuraavasti: ”Kansaneläkelain 22 §:n 1 momentin mukaan työkyvyttömyyseläkkeen lepäämään jättänyt henkilö tai vasta eläkkeen lepäämään jättävä henkilö voidaan työvoimatoimiston yksittäistapauksessa suorittaman harkinnan perusteella työllistää työllisyysmäärärahoilla.” Työkyvyttömyyseläkkeen lepäämään jättäminen on tällä hetkellä mahdollista vain Kelan toistaiseksi myönnettyä täysimääräistä työkyvyttömyyseläkettä saaville henkilöille.

Työhön pyrkivien työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden ja heitä edustavien järjestöjen asiantuntijoiden antaman palautteen perusteella nykyinen käytäntö työvoimatoimistoissa ei täytä lain asettama tavoitteita eikä ole ministeriön ohjeiden mukaista. Työvoimatoimistoissa ei tehdä arviointeja työllistettävyydestä, vaan useimmissa tapauksissa työvoimatoimiston virkailijat pyrkivät käännyttämään työkyvyttömyyseläkkeellä olevan hakijan palvelujen ulkopuolelle jo ensimmäisen yhteydenoton tapahtuessa.

Nykyinen toimintatapa ei käytännössä mahdollista työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön pyrkivien työllistymistä julkisten työvoimapalveluiden avulla. Vallitseva toimintakäytäntö ei myöskään mahdollista heidän työllistymistään sosiaalisiin yrityksiin. Laki sosiaalisista yrityksistä asettaa sosiaalisiin yrityksiin työllistyvien kohderyhmään kuulumisen ehdoksi työnhakijana olemisen eli työvoimatoimiston asiakkuuden. Työvoimatoimistojen toimintatapa ei siten mahdollista hallitusohjelman asettaman sosiaalisiin yrityksiin työllistymisen tavoitteen toteutumista.

Vaikka selvityksen kohderyhmän asema työvoimatoimistoissa on varsin lohduton, löytyy muutamia myönteisiä poikkeuksia. On esimerkkejä, joissa työvoimatoimisto on ottanut työkyvyttömyyseläkkeellä olevan henkilön täysivaltaiseksi asiakkaaksi ja myöntänyt myös palkkatukea henkilön työllistymisen tueksi. Näiden positiivisten poikkeusten määrä on toistaiseksi vähäinen, mutta ne osoittavat tuloksellisen julkisen työvoimapalvelun olevan mahdollista työkyvyttömyyseläkettä saaville henkilöille.

Nykyinen tilanne työvoimapalvelulain tulkinnasta näyttää jättävän työvoimatoimistolle ja yksittäiselle virkailijalle liian laajan ja väljästi ohjeistetun harkintavallan. On myös ilmeistä, että harkintavaltaa käyttävät virkailijat eivät tunne riittävästi työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön palaamisen mahdollisuuksia.

Nykyinen epäselvä tilanne työvoimatoimistojen toimintakäytännöissä näkyy myös työministeriön työnhakijatilastoissa. Tilastoitujen ennen työnhaun alkamista eläkkeellä olleiden määrä on ollut useana vuonna noin 950 henkilöä Lakiin tai ohjeistuksiin tehdyt muutokset eivät ole muuttaneet näiden työnhakijoiden määrää. Sen sijaan työvoiman ulkopuolella ilman tarkempaa määriteltyä syytä olevien vajaakuntoisten työnhakijoiden määrä on kasvanut voimakkaasti. Tällä hetkellä heitä on tilastoitu kuukausitasolla noin 14 000 henkilöä. Ilmeisesti tämän ryhmän kasvaminen liittyy ainakin osittain työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työnhakijoiden määrän lisääntymiseen. Tässä kohden tilastointi ei anna kovin tarkkaa kuvaa tilanteesta.

Selvitystyön asettamisen perusteluiksi on määritelty mm. elämänkaaren pituisen joustavuuden lisäämisen työmarkkinoilla sekä työeläkejärjestelmän nykyisen suljetun luonteen muuttamisen. Joustavuutta työelämään, työkykyisyyden ja työkyvyttömyyden rajausta pehmentämällä, on aikaisemminkin lisätty työvoimahallinnon toimenpiteillä. Pitkäaikaistyöttömien eläkemahdollisuuksien selvittelypalvelu (ELMA) on vuodesta 2001 alkaen selvittänyt vaikeimmin työllistyvien työkykyä ja mahdollisuuksia siirtyä työkyvyttömyyseläkkeelle. Vuosittain selvittelyn piirissä on noin 5000 henkilöä. Tämä ns. Taipaleen malli on tuonut parannusta siihen osallistuneiden henkilöiden elämäntilanteeseen ja siirtänyt työnhakijoiden joukosta terveydellisistä syistä työllistymään kykenemättömiä henkilöitä työkyvyttömyyseläkkeelle.

4.2 Työolosuhteiden järjestelytuki työnantajille

Työnantajille myönnetyn työolosuhteiden järjestelytuen tarkoitus on kompensoida osatyökykyisen (vajaatyökykyisen) ja vammaisen henkilön tarvitsemien välttämättömien työolosuhteiden mukauttamisesta aiheutuvia kustannuksia. Työnantaja voi saada työolosuhteiden järjestelytukea työssä tehtäviin erikoisjärjestelyihin, jotta osatyökykyinen henkilö voi sijoittua työhön tai hän voi säilyttää työpaikkansa. Työolosuhteiden järjestelytuki on ollut työnantajien haettavissa vuodesta 2003 lähtien.

Järjestelytukeen liittyy tärkeä lähtökohta, mukauttamalla työoloja työllistyvän henkilön tarpeita vastaavaksi voi työkykyä käyttää aikaisempaa paremmin. Tämä tuki on ainut työllistymisen tukimuodoista joka aidolla tavalla huomioi laaja-alaisen työkykykäsityksen viestin työolojen merkityksestä työkyvylle. Onkin syytä uskoa, että parhaimmillaan työolosuhteiden järjestelytuki voisi muodostaa merkittävän osatyökykyisten ja vammaisten työllistymisen tukimuodon.

4.2.1 Nykyinen tilanne

Työolosuhteiden järjestelytuen tavoite on korvata työnantajalle vajaakuntoisen henkilön työhön sijoitukseen tai työssä pysymisen tukemiseksi tarpeellisia työkoneita, -välineitä tai -menetelmiä tai työpaikan ulkoisiin olosuhteisiin tehtäviä muutoksia, jotka ovat välttämättömiä vammasta tai sairaudesta aiheutuvan haitan poistamiseksi tai vähentämiseksi. Työolosuhteiden järjestelytuella voidaan myös korvata toisen työntekijän antama apu vajaakuntoisen henkilön työssä selviytymisen parantamiseksi. Työolosuhteiden järjestelyistä aiheutuvat kustannukset voidaan korvata työnantajalle tämän hakemuksesta. Työolosuhteiden järjestelytukea haetaan erillisellä lomakkeella siitä työvoimatoimistosta, jonka alueella työpaikka sijaitsee.

Yhden osatyökykyisen työntekijän järjestelytuki on enintään 2 500 euroa. Jos henkilö on vaikeavammainen, enimmäismäärää voidaan korottaa 1 000 eurolla. Tukea voidaan maksaa myös, jos toinen työntekijä auttaa tilapäisesti osatyökykyistä henkilöä. Tuki on enintään 250 euroa/kk ja sitä voidaan maksaa enintään vuoden ajan. Vaikeavammaisen henkilön avustamisesta tukea voidaan korottaa 100 eurolla/kk ja sitä voidaan maksaa enintään kahden vuoden ajan.

Työolosuhteiden järjestelytuen myöntäminen perustuu Valtioneuvoston asetukseen julkiseen työvoimapalveluun kuuluvista etuuksista 30.12.2002/1346. Asetuksen 23 § määritellään järjestelytuen myöntämisen edellytykset. ”Jos vajaakuntoisen henkilön työhönsijoittuminen tai työn säilyttäminen 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.
Jos muutoksista tai järjestelyistä aiheutuvat kustannukset muodostuisivat suuremmiksi kuin uuden koneen, laitteen tai kalusteen hankintakustannukset, työnantajalle voidaan korvata hankintakustannukset. Työolosuhteiden järjestelytukena voidaan korvata myös toisen työntekijän antama apu vajaakuntoisen työssä selviytymisen parantamiseksi.”

Asetuksen 24 § määrittelee kriteerit, jolla työolosuhteiden järjestelytuen tarvetta arvioidaan. ”Arvioidessaan työolosuhteiden järjestelytuen tarvetta ja sen myöntämisen edellytyksiä työvoimaviranomaisen on kuultava työterveyshuollon tai työsuojelun asiantuntijoita. Työ- tai muussa palvelussuhteessa olevan vajaakuntoisen henkilön työolosuhteiden järjestelytuen myöntäminen edellyttää lääkärinlausuntoa työntekijän työkyvyn rajoituksista sekä työterveyshuollon tai työsuojeluviranomaisen arviota suunniteltavien järjestelyjen tarpeellisuudesta. Työolosuhteiden järjestelytukea voidaan maksaa, jos työnantaja sitoutuu maksamaan vajaakuntoisen henkilön työsuhteeseen sovellettavan työehtosopimuksen mukaisen palkan tai, jollei sovellettavaa työehtosopimusta ole, tavanomaisen ja kohtuullisen palkan kyseisestä työstä.”

Työolosuhteiden järjestelytuen käyttö on hyvin vähäistä. Yksittäisen henkilön kannalta työolosuhteiden järjestelytuella voi kuitenkin olla ratkaiseva merkitys työllistymiselle. Vuosittain haettuja ja myönnettyjä järjestelytukia on ollut alle 100. Esimerkiksi Uudenmaan TE- keskus teki vuonna 2006 yhteensä 13 tukipäätöstä. Tämän tukimuodon merkitys työllistymisen volyymin edistäjänä on nykyisellään marginaalinen. Selvitystyön yhteydessä onkin esitetty perustellusti kysymys siitä, onko tukimuodon olemassaolo näin vähäisellä käytöllä tarpeellinen. Eri asiantuntijat ovat perustelleet tuen käytön vähäisyyttä sillä, että työnantajilla ei ole siitä riittävästi tietoa, eivätkä työvoimatoimistot tunne tarpeeksi sen käyttömahdollisuuksia. On ymmärrettävää, että hyvin vähäisesti käytössä oleva tukimuoto jää työvoimatoimistojen virkailijoille etäiseksi. Edelleen on arveltu tuen vähäisen käytön johtuvan siihen liittyvästä hankalasta hakukäytännöstä. Yleensä tuki on nykyisellään mielletty tarkoitetuksi fyysisten työolosuhteiden järjestelyihin. Erityisen merkittävä tukimuoto on fyysiseen ympäristöön kohdistuvan tuen osalta liikuntavammaisille ja aistivammaisille.

4.2.2 Arvio hakukäytännöstä

Hakukäytäntöjä arvioitaessa on mielekästä verrata hakuprosessin vaatimuksia suhteessa haettavan etuuden suuruuteen. Vajaakuntoisen työntekijän tuen enimmäismäärä on työolosuhteiden osalta 2 500 euroa ja toisen henkilön antaman tuen osalta 3 000 euroa. Tukea haettaessa on ensimmäinen kriteeri se, että työnantajan tulee saada lääkärintodistus työntekijän työkyvyn rajoituksista. Tämä kriteeri on tehty vaativaksi. Lääkärin tulee todistuksella määritellä työkyvyn

rajoitukset kyseessä olevan henkilön kohdalta ko. työtehtävään. Yleensä lääkäri kirjoittaa todistuksen henkilön terveydentilasta – työkyvyn arviointi ylittää tavanomaiseen lääkärintodistukseen liittyvät vaatimukset. Toinen vaatimus tuen myöntämiselle on työterveyshuollon lausunto, joka huolellisesti tehtynä edellyttänee työpaikalla toteutettua työpaikkaselvitystä. Työterveyshuollon lausunto voidaan korvata työsuojeluviranomaisen lausunnolla. Tämä tarkoittanee työsuojelutarkastajan tekemää tarkastuskäyntiä ja sen perusteella annettua lausuntoa.

Enintään 3000 euron kertaluonteisen avustusanomuksen käsittelyyn tarvitaan kahden asiantuntijan lausunnot. Hakemukseen tarvittavat lausunnot ovat näin ollen suuritöisiä suhteessa avustuksen suuruuteen. Näillä lausunnoilla tulee osoittaa, että haettavat järjestelyt tai muutostyöt ovat välttämättömiä vammasta tai sairaudesta johtuvien esteiden poistamiseksi. Vaativa hakuprosessi on käytännössä jotakuinkin mahdollista toteuttaa selkeiden ja helposti havaittavien rajoitteiden kohdalla. Esimerkiksi pyörätuolin käytöstä aiheutuvat esteettömään kulkuun tarkoitetut muutokset ovat sellaisia. Moniulotteisen vajaakuntoisuuden osalta muutosten välttämättömyyden osoittaminen muodostuu entistä haastavammaksi.

4.2.3 Yhdenvertaisuuslaki ja työolosuhteiden järjestelytuki

Työolosuhteiden järjestelytuen hakemista on monimutkaistanut vuonna 2004 voimaan astuneen yhdenvertaisuuslain tulkinta suhteessa tukeen. Yhdenvertaisuuslaissa 5 § määritellään: ” Työn teettäjän ja koulutuksen järjestäjän on tarvittaessa ryhdyttävä kohtuullisiin toimiin vammaisen henkilön työhön tai koulutukseen pääsemiseksi, työssä selviämiseksi ja työuralla etenemiseksi. Kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan huomioon toimista aiheutuvat kustannukset, työn teettäjän ja koulutuksen järjestäjän taloudellinen asema sekä mahdollisuudet saada toimien toteuttamiseen tukea julkisista varoista tai muualta.” Tämän yhdenvertaisuuslain kohdan perusteella on vuonna 2004 tehty työministeriössä ohje, jossa määritellään, että tuen myöntämisedellytyksiä arvioitaessa on ehdottomasti otettava huomioon järjestelytoimista aiheutuvat kustannukset työnantajalle ja työnantajan taloudellinen asema. Tämän ohjeistuksen jälkeen on työvoimatoimistoissa pyritty arvioimaan tukea myönnettäessä tukea hakevan työnantajan taloudellinen tilanne. Kriteerejä tämän taloudellisen arvioinnin suorittamiseen ei ole määritelty. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että työvoimatoimistossa arvioidaan tapauskohtaisesti onko työnantajan taloudellisen tilanteen perusteella välttämätöntä myöntää avustusta vai kykeneekö työnantaja suoriutumaan työolosuhteiden järjestelyistä ilman enintään 3 000 euron suuruista avustusta. Järjestelytuen myöntämiselle ei ole olemassa taloudellisen välttämättömyyden arviointikriteerejä. Arvioinnin vaikeutta osoittaa se, että järjestelytukia on taloudellisen aseman kriteereistä huolimatta myönnetty esimerkiksi kuntayhtymille.

Yhdenvertaisuuslain tavoite ohjata työnantajia ottamaan vastuuta työolosuhteiden erityisjärjestelyistä on merkittävä osatyökykyisten työllistymisen ja työssä pysymisen kannalta. Työpaikoilla tehtävät järjestelyt ovat keskeisiä sairastuneen tai vammautuneen henkilön työhön kykenemiseen tai työllistymiseen vaikuttavia tekijöitä. Tosiasiallisesti suhteellisen pienen työolosuhteiden järjestelyyn tarkoitetun avustuksen taloudellinen merkitys henkilön työssä pysymiseksi tai työllistämiseksi voidaan arvioida kohtuullisen vähäiseksi. Tuki merkitsee kertaluonteisena avustuksena enimmillään noin kuukauden palkkakustannusten kattamista. Ennemmin

tuki voidaan tulkita työnantajiin suunnatuksi kannustavaksi toimenpiteeksi, näin työnantajat ovat tätä tukea myös kommentoineet. Työnantajia kannustavana toimenpiteenä järjestelytuen merkitys voisi olla nykyistä joustavammin toteutettuna huomattava.

Tarkasteltaessa yhdenvertaisuuslakia on otettava huomioon myös lain 7 § tarkoittama positiiviseen erityiskohteluun viranomaisia velvoittava kohta: ”Tällä lailla ei estetä sellaisia erityistoimenpiteitä, joiden tavoitteena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttaminen 6 §:n 1 momentissa tarkoitetusta syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäisemiseksi tai lievittämiseksi (*positiivinen erityiskohtelu*). Positiivisen erityiskohtelun on oltava pyrityn tavoitteen kannalta oikeasuhteista.”

Työolosuhteiden järjestelytukea on pidettävä yhdenvertaisuuslain tarkoittamana erityistoimenpiteenä, joka johtaa yhdenvertaisuustavoitteen kannalta oikeaan lopputulokseen työssä olevan tai työhön pyrkivän henkilö kannalta. Yhdenvertaisuuslaki nimenomaisesti kieltää tällaisten positiivisten erityistoimenpiteiden estämisen yhdenvertaisuuslain perusteella. Tässä suhteessa työolosuhteiden järjestelytuen työministeriön ohjeistuksessa olevaa työnantajien taloudellisten mahdollisuuksien tarveharkintaa voidaan pitää yhdenvertaisuuslain vastaisena. Nykymuodossaan ohjeistus heikentää yhdenvertaisuuslain asettamaa velvoitetta vammaisen tai osatyökykyisen tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi.

Verrattaessa työolosuhteiden järjestelytukea yhdenvertaisuuslakiin on syytä ottaa huomioon valtioneuvoston selonteko vammaispolitiikasta vuodelta 2006. Selonteossa todetaan: ”Vammaisten kansalaisten työn saantia edistetään. Työ on keskeinen tapa lisätä osallisuutta ja ehkäistä syrjäytymistä. Työhön osallistumisen esteitä poistetaan ja vammaisten henkilöiden työllistymistä edistetään työntekijöitä ja työnantajia kannustavalla tavalla.” Edelleen selonteossa todetaan: ”Yhdenvertaisuuslaissa säädetään viranomaisten velvollisuudesta kaikessa toiminnassaan edistää yhdenvertaisuutta sekä työnantajan ja koulutuksenjärjestäjän erityisvelvollisuuksista vammaisten työntekijöiden ja opiskelijoiden tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi. Lisäksi työsopimuslaissa säädetään työnantajan velvollisuudesta kohdella työntekijöitä tasapuolisesti.” Työolosuhteiden järjestelytukea voidaan pitää keinona, jolla työllistymistä edistetään kannustavalla tavalla. Avustuksen kannustavan luonteen voidaan katsoa tukevan työnantajien erityisvelvoitetta edistää tosiasiallista tasa-arvoa.

Nykyisellään työolosuhteiden järjestelytuki ei vastaa asetuksen tavoitetta: ” Työvoimatoimisto voi sen käytettäviksi osoitettujen määrärahojen rajoissa myöntää etuuden, jos palvelua tai toimenpidettä ja etuuden myöntämistä pidetään henkilöasiakkaan palvelutarpeen kannalta tarpeellisena.” Henkilöasiakkaan työllistymisen tukeminen on jäänyt tukimuodossa käytännössä toteutumatta. Tämä on sikäli hyvin valitettavaa, että työolosuhteiden järjestelytuen kaltainen tuki voisi parhaimmillaan muodostaa merkittävän kuntoutustuelta ja työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön pyrkivien työllistymisen tukimuodon.

Työolosuhteiden järjestelytuki on tukimuoto, jolla voidaan kannustaa ja ohjata työnantajia sellaisiin erityisjärjestelyihin, jotka mahdollistavat osatyökykyisten työkyvyn realisoitumisen aidossa työympäristössä. Erityisesti mahdollisuus toisen

henkilön tarjoaman tuen korvaamiseen on tukimuoto, jolla parhaimmillaan voitaisiin kompensoida osatyökykyisen henkilön työhön rekrytoitumiseen liittyvää työhönottajien kokemaa keskeistä haastetta: työyhteisössä kuluu toisilta työntekijöiltä aikaa kauan työelämästä poissaolleen henkilön opastamiseen ja perehdyttämiseen sekä siitä syntyy lisäkustannuksia.

Työnantajille suunnatun rahallisen tuen merkityksestä vajaakuntoisten työllistymiseksi teki Aino Rahunen tutkimuksen jo vuonna 1989, jolloin maassa oli hyvä työllisyystilanne ja Etelä-Suomen kasvukeskuksissa esiintyi jopa työvoimapulaa. Vuoden 1989 työllisyystilanne muistutti jossain määrin nykyistä työmarkkinatilannetta. Lähes kaksikymmentä vuotta sitten työnantajilta kerätyn tutkimusaineiston perusteella Rahunen totesi: ” Kaikkein vaikeimmin työllistettävien osalta pelkällä palkkaan kohdistuvalla rahallisella tuella ei voiteta työllistymisen esteitä. Työllistämisen koettiin sitovan jo aikaisemmin palkatun henkilöstön resursseja ja työllistymisen katsottiin vaativan jonkun toisen henkilön työpanoksen, jotta se olisi mahdollista. Lisäksi työnantajat kaipasivat asiansa osaavaa työnvälittäjää työnantajan tarpeiden sekä työntekijän kykyjen ja mahdollisuuksien yhdistymiseksi. Työnvälittäjää kaivattiin myös asiantuntijaksi tukemaan ja neuvomaan työnantajaa vajaakuntoisten työllistymiseen liittyvissä erityiskysymyksissä.” (Rahunen, 1990.) Vuoden 1989 kyselytutkimuksen tulokset ovat tämän selvitystyön työnantajapalautteen perusteella edelleen relevantteja.

4.2.4 Työolosuhteiden järjestelytuen kehittäminen

Työolosuhteiden järjestelytukea on syytä kehittää sisällöltään, tasoltaan hakemuskäytännöiltään ja hallinnointi tavoiltaan. Nämä muutokset vaativat asetustason muutosta. Nykyisellään järjestelytukea voi käyttää samoin ehdoin uuden työntekijän rekrytointitilanteessa ja jo työsuhteessa olevan työntekijän työssä pysymisen tukemiseen. Työssä olleen henkilön työkyvyn alenemaan liittyvät korjaavat ja kuntouttavat toimenpiteet kuuluvat useimmiten työeläkekuntoutuksen vastuulle. Työvoimahallinnon tukimuoto löytänee useimmiten paikkansa uuteen työhön rekrytoitumisen vaiheessa. Tuen käyttämistä vakiintuneen työsuhteen aikana voidaan pitää erityistapauksena, esimerkiksi tilanteessa joissa henkilö vammautuu työuransa ja työsuhteensa hyvin varhaisessa vaiheessa.

Nykyisiä tukia on syytä korottaa. Tuen taso on ollut sama vuodesta 2003 alkaen. Useiden asiantuntijoiden lausuntojen mukaan esimerkiksi apuvälineiden ja muutostöiden hinnat ovat nousseet tänä aikana huomattavasti. Työkoneisiin, -välineisiin tai -menetelmiin tai työpaikan ulkoisiin olosuhteisiin tehtäviin muutoksiin tai järjestelyihin suunnattua tukea on syytä nostaa nykyisestä 2 500 eurosta 50 % eli vajaakuntoisen osalta enintään 3 750 euroon ja vaikeavammaisen osalta enintään 5 750 euroon. Toisen henkilön antama tuki voisi nousta palkkakehityksen huomioon ottaen 250 eurosta 350 euroon kuukaudessa, vaikeavammaisen osalta samantasoinen korotus merkitsisi korotusosan nousua 150 euroon kuukaudessa.

Uudistuksen yhteydessä on syytä arvioida uudelleen tukimuodon hakemuskäytännöt tähän asti saatujen kokemusten pohjalta. Tukea on käytetty vähän, joten sen haettavuuden helpottamisen tulee olla uudistuksen tavoitteena. Hakuprosessia on syytä yksinkertaistaa. On syytä harkita uudelleen Yhdenvertaisuuslain pohjalta tehtyä ohjeistusta työnantajan taloudellisten mahdollisuuksien arvioinnista. Eräät

asiantuntijat ovat suositelleet tuen myöntämisen siirtämistä TE - keskuksiin, jotta tuen myöntämiseen liittyvä osaaminen vahvistuisi. Tätä on syytä harkita. Todennäköisesti uudistusten jälkeenkään tukimuodon käyttö ei kasva erityisen suureksi. Lisäksi uudistuksen yhteydessä on lisättävä työvoimahallinnon tietoa tukimuodosta, erityisesti työnantajapalveluissa. Järjestelytuesta on tehtävä tiedotusmateriaalia työnantajien käyttöön siten, että se on myös sähköisesti saatavilla. Potilas- ja vammaisjärjestöjen on edelleen syytä tiedottaa ja neuvoa jäsenistöään tukimuodon käytössä. Uudistusten ja tiedottamisen jälkeen tukimuodon käytön voidaan saatujen kokemusten perusteella arvella nousevan parhaimmillaan muutamaan sataan tukipäätökseen vuodessa.

4.3 Uusi tukimuoto - Pitkään työelämästä poissaolleen osatyökykyisen rekrytointituki

Osatyökykyisten työllistymisen edistämiseksi työnantajia tulee kannustaa nykyistä enemmän tekemään tarvittavia muutoksia työolosuhteissa ja tarjoamaan räätälöityä ohjausta rekrytointivaiheessa. Tämän tavoitteen edistämiseksi on syytä ottaa käyttöön nykyisten tukimuotojen rinnalle pitkään työelämästä poissaolleiden osatyökykyisten henkilöiden rekrytointituki.

Osatyökykyisten pitkään työstä poissaolleiden henkilöiden rekrytointituki olisi uusi räätälöity tukimuoto. Rekrytointituki olisi työvoimapoliittinen täsmäkeino edistämään hallitusohjelman tavoitetta työelämän ulkopuolella olevien ryhmien työllistymisen tukemiseksi avoimille työmarkkinoille. Uusi tukimuoto olisi eräs työvoimahallinnon proaktiivinen toimintatapa odotettavissa oleviin työvoimapolitiikan haasteisiin.

Rekrytointituki liittyisi uusiin työsuhteisiin kuuden ensimmäisen kuukauden aikana. Uusi tuki olisi tarkoitettu osatyökykyisten (vajaakuntoisten) henkilöiden työhön rekrytoitumisen aiheuttamien tavanomaista suurempien kustannusten korvaamiseksi työnantajille seuraavin ehdoin:

A) Henkilö on vian, vamman tai sairauden vuoksi osatyökykyinen (vajaakuntoinen). Vika, vamma tai sairaus todennetaan lääkärin B-lausunnolla.
B) Henkilö on ollut pitkään työelämästä poissa. Tämä määritellään samoin aikakriteerein kuin pitkäaikaistyöttömyyden kohdalla: yhtäjaksoinen työelämästä poissaolo yli 12 kuukautta tai yli 12 kuukautta poissa työelämästä useammassa jaksossa.
C) Henkilön kanssa solmitaan uusi työehtosopimuksen mukainen työsuhde joko toistaiseksi tai vähintään 12 kuukauden pituiseksi määräajaksi.
D) Työnantaja toimittaa tukihakemuksen yhteydessä suunnitelman tuen käytöstä ja arvioi sen vaikutusta henkilön työssä selviytymiseen.

Pitkään työelämästä poissaolleiden rekrytointituki voisi olla tasoltaan, lyhytaikaisena tukena, työolosuhteiden muuta järjestelytukea hieman korkeampi. Tuki olisi käytettävissä joustavasti työsuhteen solmimisen jälkeen kuuden ensimmäisen työssäolokuukauden aikana. Rekrytointituki olisi tarkoitettu ensisijaisesti toisen henkilön antaman tuen korvaamiseksi työpaikalla. Olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista ulottaa tuki myös pienimuotoisiin järjestelyihin työkoneisiin, -välineisiin tai –menetelmiin tai työpaikan ulkoisiin olosuhteisiin liittyen.

Tukimuodon taso voisi olla toisen henkilön antaman tuen korvaamiseksi enintään 2 000 euroa ja pienimuotoisiin fyysisiin muutostöihin työympäristössä tai työssä

tarvittaviin apuvälineisiin enintään 500 euroa. Työnantaja voisi hakea tukea ennen työsuhteen alkamista hakemuksella jossa todennettaisiin henkilön osatyökykyisyys terveyden tilan perusteella, pitkä työstä poissaolo, solmittavan työsuhteen pituus sekä esitettäisiin suunnitelma tarvittavista rekrytoitumista tukevista toimenpiteistä ja arvio näiden toimenpiteiden vaikutuksesta työssä menestymiseen. Rekrytointituki maksettaisiin työnantajan toimittamia dokumentteja vastaan toteutuneiden kustannusten mukaisesti.

Tuella voitaisiin korvata työpaikkaohjaajien, työsuunnittelijoiden tai vastaavien avustusta saavan työnantajan palveluksessa olevien henkilöiden tarjoamaa tukea. Myös esimiehen tai työtoverin tavanomaista suuremman tuen tarve työsuhteen alussa oikeuttaisi avustukseen. Tuki voisi toimia myös yhtenä sosiaalisten yritysten toimintamahdollisuuksia lisäävänä tekijänä. On syytä olettaa, että sosiaalisiin yrityksiin rekrytoidaan tavanomaista enemmän pitkään työelämästä syrjässä olleita osatyökykyisiä (vajaakuntoisia) henkilöitä.

Rekrytointituen hakukäytäntö on syytä tehdä yksinkertaiseksi ja selkeäksi. Lisäksi virkailijoita tulee perehdyttää ja tiedottaa rekrytointituesta sekä henkilöasiakkaille että työnantajille. On tärkeää, että tukimahdollisuus on hyvin tiedossa myös työvoimatoimistojen työnantajapalveluissa.

Rekrytointituki olisi tarkoitettu osatyökykyisille (vajaakuntoisille) pitkäaikaistyöttömille ja työelämän ulkopuolelta työhön palaaville osatyökykyisille (vajaakuntoisille) työnhakijoille. Työelämän ulkopuolelta työhön palaavalla osatyökykyisellä (vajaakuntoisella) tarkoitetaan ensisijaisesti kuntoutustuelta tai työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistyviä henkilöitä. Muita osatyökykyisiä (vajaakuntoisia), työelämään pitkän poissaolon jälkeen palaavia henkilöitä voi löytyä esimerkiksi valmistuvista opiskelijoista, ensikertaa työmarkkinoille siirtyvistä nuorista tai kotityöstä palkkatyöhön siirtyvistä henkilöistä.

Pitkään työstä poissaolleiden henkilöiden rekrytoitumistuen käyttömäärän voi suhteuttaa todennäköisen kohderyhmän määrään. Vuonna 2006 vajaakuntoisia pitkäaikaistyöttömiä työnhakijoita oli noin 25 000 henkilöä. Näiden henkilöiden määrä on ollut laskeva – vuonna 2007 heitä oli noin 15 % vähemmän. Jos arvioidaan tästä 15 %:n laskusta noin puolen työllistyneen ja puolen poistunut muutoin työnhausta, on työllistyneiden määrä tästä ryhmästä vajaat 2 000 henkilöä. Uuden avustusmuodon voidaan odottaa hieman lisäävän tästä ryhmästä työllistyneiden määrää, jolloin arvio uudella avustusmuodolla työllistyneistä pitkäaikaistyöttömien ryhmässä olisi 2 000 - 3 000 henkilöä.

Työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön palaamista tavoittelevien kokonaismäärän on tässä raportissa arvioitu olevan noin 30 000 henkilöä. Tästä voidaan vuositasolla arvioida suotuisissa olosuhteissa syntyvän noin 2 000- 3 000 uutta työsuhdetta. Sellaisten työllistyvien henkilöiden lukumäärää avustuksen piirissä, jotka eivät kuulu pitkäaikaistyöttömien tai eläkkeeltä työhön palaavien ryhmiin on vaikeampaa. Muista ryhmistä rekrytointiavustuksella työllistyneiden määrän voidaan arvella jäävän kahta em. ryhmää selvästi pienemmäksi. Lisäksi avustuksen käyttöä rajaisi ja määrää laskisi vaatimus vähintään 24 kuukauden pituisesta työsuhteesta. Toisaalta työsuhteen pituuteen esitetyn vaatimuksen voidaan katsoa kannustavan työnantajia solmimaan

pitempiä työsuhteita. Vuositasolla rekrytointiavustuksen piiriin voidaan arvioida tulevan suotuisimmillaan noin 4 000 – 5 000 henkilöä.

Rekrytointitukien määrä jäisi todennäköisesti käytännössä alle määritellyn maksimitason. 4000:n henkilön kertaluonteisten rekrytointiavustukset 1 800 euron keskimääräisellä avustustasolla merkitsisivät noin 7 miljoonan euron vuosikustannusta. Uuden tukimuodon käyttöönotto ja siihen liittyvä koulutus ja tiedotus merkitsevät sitä, että ensimmäisenä käyttöönottovuotena avustus jäisi huomattavasti alle em. arvion. Voidaan arvioida ensimmäisen avustusvuoden kustannusten olevan parhaimmillaankin selvästi alle puolet em. 7 miljoonan arviosta. Tukimuodon käyttöönoton jälkeen todellisen kustannustason arviointiin on paremmat edellytykset. Rekrytointiavustuksen aiheuttamaa kustannuslisäystä vähentäisivät tilanteet, jossa uusi rekrytointituki olisi vaihtoehtoinen tuki muulle tukimuodolle.

Pitkään työelämästä poissaolleiden osatyökykyisten (vajaakuntoisten) rekrytointituki suhteutuisi muihin avustusmuotoihin seuraavasti:

A) Rekrytointituki voitaisiin myöntää rinnakkain palkkatuen kanssa
B) Rekrytointituki olisi vaihtoehtoinen tuki työolosuhteiden järjestelytuelle. Työolosuhteiden järjestelytukea voitaisiin käyttää pitkäkestoisena tukena rekrytointivaihetta pidempää tukea tarvitseville sekä työkoneisiin, -välineisiin tai -menetelmiin tai työpaikan ulkoisiin olosuhteisiin tehtäviin muutoksiin, myös vaikeavammaisuuden vuoksi.
C) Rekrytointituki voisi toimia vaihtoehtoisena tukena työvoimatoimiston kustantamalle työvalmentajapalvelulle.

4.4 Kehittämisehdotukset

Selvitystyön kehittämisehdotukset pyrkivät joustavuuden lisäämiseen työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työllistymiseksi työvoimapalveluiden keinoin. Nykyisessä työvoimapoliittisessa tilanteessa työvoimahallinnon luonteva rooli on selvittää eläkemahdollisuuksien lisäksi myös työhön pyrkivien työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työllistymismahdollisuuksia. Joustavuuden lisääminen eläkejärjestelmään merkitsee pitkällä tähtäimellä myös työkyvyttömyyseläkkeiden tarkoituksenmukaista ja oikeaan osuvaa toteutumista. Nykyinen suljettu toimintatapa johtaa vaikeuksiin eläkkeelle pääsyssä ja myös eläkkeeltä työelämään palaamisessa. Työkyvyttömyyseläkejärjestelmään tulee saada kaksisuuntaista liikettä. Työelämään paluun tulee perustua vapaaehtoisuuteen.

Selvitystyön ehdotukset tavoittelevat tilannetta, jossa kuntoutustuelta ja työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön pyrkivien palvelut muuttuvat työvoimatoimistoissa vakiintuneeksi ja hallituksi toimintatavaksi, joissa tuloksellinen työllistyminen ei jää enää yksittäistapauksiksi. Loppuraportissa tähän lukuun liittyvät esitykset ovat suurelta osin samoja kuin väliraportin esitykset. Lisänä väliraporttiin on esitykset työolosuhteiden järjestelytuen kehittämisestä ja järjestelytuen tavoitteisiin liittyvän uuden osatyökykyisten pitkään työstä poissaolleiden henkilöiden rekrytointituki.

Väliraportin kehittämisehdotuksista loppuraportissa on tarkennettu ammatilliseen kuntoutukseen liittyviä esityksiä. Selvityshenkilö näkee työllistymismahdollisuuksien selvittämisen olevan ammatillisen kuntoutuksen vastuunjaosta erillinen kysymys ja perustuvan selkeästi lakiin julkisista työvoimapalveluista. Tarkennetussa ehdotuksessa

työllisyysmahdollisuuksien arviointi on erotettu ammatillisen kuntoutuksen toimenpiteistä ja korostetaan työllistymismahdollisuuksien arvioinnissa asiakaskohtaisen yhteistyön tärkeyttä työvoimatoimiston sekä eläkelaitosten ja Kelan välillä.

Näiden kehittämisehdotusten lisäksi on huomattava, että myös muissa luvuissa on työvoimapalveluihin liittyviä esityksiä. Kaikki työvoimapalveluihin liittyvät esitykset on koottu yhteen yhteenvetoluvussa.

1. Tavoite: Työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työelämään pyrkivien henkilöiden on päästävä työvoimatoimistojen täysivaltaisiksi asiakkaiksi. Työvoimatoimiston täysivaltaisella asiakkaalla tarkoitetaan kuntoutustuke tai toistaiseksi myönnettyä työkyvyttömyyseläkettä saava työnhakija rinnastetaan työnvälityspalvelussa ja työllistymistä tukevien etujen osalta työttömään työnhakijaan. Kuitenkin niin, että työkyvyttömyyden perusteella etuutta saavalla työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysturvaetuuteen.

Työvoimapalveluja kehitetään asiakaslähtöisesti siten, että ne palvelevat myös kuntoutustuella (määräaikainen työkyvyttömyyseläke) ja toistaiseksi myönnetyllä työkyvyttömyyseläkkeellä olevia työvoimapalveluja säätelevän lain tarkoittamalla tavalla.

Keinot:

a) Työ- ja elinkeinoministeriö julkaisee esitteen ja muuta tarvittavaa materiaalia työvoimatoimistojen asiakkaiden ja virkailijoiden käyttöön työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistymisen mahdollisuuksista.

b) Työvoimahallinnon henkilöstökoulutuksena järjestetään tarvittava perehtyminen tähän erityisalueeseen. Erityisesti työvoimatoimistojen johtajille tarjotaan perustiedot työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistymisen mahdollisuuksista.

c) Jokaisessa työvoimahallinnon toimipisteessä on työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistymisen mahdollisuudet tunteva työvoimaneuvoja/nimikkovirkailija.

c) Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeistusta tarkennetaan nykyistä paremmin työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistymistä kannustavaan suuntaan.

d) Työvoimatoimistoille suunnataan tiedotuskampanja kohderyhmän työllistymismahdollisuuksien tunnistamiseksi.

e) Jokaisen työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistymään pyrkivän tulee päästä, lain julkisista työvoimapalveluista tarkoittamalla tavalla, viimeistään yhden kuukauden kuluessa työnhakijaksi rekisteröitymisen jälkeen työnhakuhaastatteluun (alkuhaastattelu) työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistymisen kysymyksiin perehtyneen virkailijan luokse.

f) Työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön pyrkiville työnhakijoille on laadittava ja otettava käyttöön työvoimahallinnon rekisteriin tarkennettu koodi, joka mahdollistaa kohderyhmän tunnistamisen ja toimenpiteiden suuntaamisen tälle ryhmälle.

g) Työvoimatoimistojen fyysistä esteettömyyttä ja työhallinnon tarjoaman informaation saavutettavuutta on kehitettävä.

2. Tavoite: Kuntoutustuella (määräaikainen työkyvyttömyyseläke) ja toistaiseksi myönnetyltä työkyvyttömyyseläkkeellä työhön pyrkivän työllistettävyys on selvitettävä ammatillisesti, kokonaisvaltaisesti ja yksilöllisesti työllistymisedellytysten arviointipalvelulla.

Keinot:

Työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden työllistymisedellytysten arviointia kehitetään vuoden 2008 aikana. Työllistymisedellytysten arviointiin liitetään asiakaskohtaisen yhteistyön lisääminen eläkelaitosten ja Kelan kanssa.

3. Tavoite: Kuntoutustuella (määräaikainen työkyvyttömyyseläke) ja toistaiseksi myönnetyltä työkyvyttömyyseläkkeellä työllistymistä on tuettava palkkatuella ja tarvittaessa työelämään ulottuvalla muulla asiakaslähtöisellä tuella.

Keinot:

a) Palkkatukea käytetään kohderyhmän rekrytoitumiskynnystä alentamaan ja tarvittaessa tukemaan pitkäkestoista työllistymistä. Palkkatuen myöntämisessä työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistyvä henkilö rinnastetaan vajaakuntoiseen työttömään työnhakijaan.

b) Työkokeiluja käytetään aktiivisesti tukemaan kohderyhmän työllistymistä ja työllistymismahdollisuuksien arviointia.

c) Työllistyjän yksilöllinen tukihenkilön (työvalmentaja) toteuttamaa työhön valmennusta käytetään tarvittaessa kohderyhmän työllistymisen tukena. Kohderyhmän tuloksellisesta työllistämisestä on tutkimusten mukaan saatu parhaita tuloksi yksilöllisten tukipalvelujen avulla. Palvelujen hankintaan osoitetaan tarpeeseen nähden riittävät määrärahat.

d) Ammatillisen kuntoutuksen ja työvoimapoliittisen koulutuksen palveluja käytetään kohderyhmän työllistymisen tukemisessa tarkoituksenmukaisella tavalla. Työeläkelaitosten tai kansaneläkelaitoksen kuntoutusvastuulla olevien asiakkaiden joustavaan, asiantuntevaan ja nopeaan palveluihin ohjaukseen panostetaan. Palveluihin ohjauksessa noudatetaan saattaen vaihdettava – periaatetta. Tarvittaessa työvoimatoimisto opastaa ja neuvoo myös työllistyvän henkilön työnantajaa eläkelaitosten mahdollisista palveluista.

e) Samanaikaisesti toteutuvien toimenpiteiden tulee olla mahdollisia tuloksellisen työllistymisen sitä edellyttäessä.

4. Tavoite: Työllistymispalveluja kehittävien ja tarjoavien toimijoiden on otettava

palveluvalikkoonsa myös kuntoutustuella (määräaikainen työkyvyttömyyseläke) ja toistaiseksi myönnetyltä työkyvyttömyyseläkkeellä työelämään pyrkivät.

Keinot:

a)Työllisyyspoliittisen avustuksen kohderyhmänä oleviin lisätään kuntoutustuelta ja työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön pyrkivät

b)Työllisyyspoliittiseen avustukseen kohdennettua määrärahaa nostetaan miljoonalla eurolla selvityksen kohderyhmään liittyvien hankkeiden mahdollistamiseksi.

c)Työllisyyspoliittisten avustusten kohderyhmän laajentamisesta tiedotetaan.

5. Tavoite: Osatyökykyisten ja vammaisten työllistämisen edistämiseksi tulee työnantajia tukea työolosuhteiden sopeuttamisen aiheuttamien lisäkustannusten kompensoimiseksi nykyistä laajemmin. Erityisesti työolosuhteiden sopeuttamista on työvoimapoliittisesti tarkoituksenmukaista tukea uusien työsuhteiden syntymisen edistämiseksi.

Keinot:
a) Työ ja elinkeinoministeriössä aloitetaan pitkään työelämästä poissaolleiden osatyökykyisten (vajaakuntoisten) rekrytointituen yksityiskohtaisen selvittämisen ja käyttöönoton valmistelun.
b) Työ- ja elinkeinoministeriössä uudistaa työolosuhteiden järjestelytuen hakumenettelyä ja hallinnointia ja valmistellee tuen tasojen korottamisen.

5.0 TYÖKYVYTTÖMYYSELÄKKEJÄRJESTELMÄN NÄKÖKULMA

Työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistymisen mahdollisuuksia ja niiden kehittämistä selvitetään tämän selvitystyön ohella ainakin sosiaaliturvan uudistamiskomitean SATA-komitean sekä työvoiman kohtaantotyöryhmän työhön liittyen. Lisäksi Eläketurvakeskus on asettanut asiantuntijaryhmän selvittämään sairasvakuutuslain, työeläkelakien ja kansaneläkelain säännösten vaikuttamista kuntoutustuella ja työkyvyttömyyseläkkeellä olevien ihmisten mahdollisuuksiin palata joko kokoaikaiseen tai osa-aikaiseen työhön. Tämän lisäksi eläkkeelle siirtymisen vähentämiseen tähtää masennusproblematiikkaan keskittyvä sosiaali- ja terveysministeriön MASTO – hanke.

Sosiaaliturvan uudistamiskomitean työn yhtenä tavoitteena on työn kannustavuuden parantaminen kaikissa elämäntilanteissa. Sen tehtävänä on laatia ehdotus siitä, miten sosiaaliturvajärjestelmä tekee mahdolliseksi työn ja sosiaaliturvan joustavan yhdistämisen. Komitea tarkastelee sosiaaliturvan, verotuksen, asiakasmaksujen ja työstä saatavan ansiotulon yhteisvaikutusta.

Valtiosihteeri Raimo Sailaksen vetämä, ministeriöiden ja työmarkkinajärjestöjen edustajista koottu työmarkkinoiden kohtaantotyöryhmä puolestaan selvittää, voitaisiinko osa eläkkeellä olevista työntekijöistä saada palaamaan työhön. Ryhmä

aikoo ehdottaa jatkovalmistelua sille, millä keinoin työkyvyttömyyseläkkeellä olevat ihmiset voivat palata työelämään.

Työkyvyttömyyseläkejärjestelmän rakenne jakautuu työeläkelakien mukaiseen ansiosidonnaiseen eläkejärjestelmään ja Kelan perusturvaan liittyvään eläkejärjestelmään. Kelan järjestelmä on osa perusturvaa ja toimii myös täydentävänä etuutena ansiosidonnaiselle eläkejärjestelmälle.

Työkyvyttömyyseläkkeen saajat on jaettavissa eläkejärjestelmien tuottamien luokitusten perusteella kolmeen ryhmään: 1) Henkilöihin, joilla on eläketulona vain ansiosidonnaista työkyvyttömyyseläkettä. 2) Henkilöt, joilla on eläketulona vain Kelan työkyvyttömyyseläkettä. 3) Henkilöt, joilla on eläketuloina sekä ansiosidonnaista että Kelan työkyvyttömyyseläkettä.

Tarkasteltaessa työllistymisen mahdollisuuksia eläkejärjestelmien ehtojen näkökulmasta on syytä tarkastella näiden kolmen ryhmän tilannetta ryhmä kerrallaan. Tämän tarkastelun tiedot perustuvat voimassa olevan lainsäädännön lisäksi Eläketurvakeskuksen ja Kelan asiantuntijoiden haastatteluihin ja heiltä saatuihin työpapereihin sekä joihinkin kirjallisiin lähteisiin.

	1) Ansiosidonnainen työkyvyttömyyseläke	2) Kelan työkyvyttömyyseläke	3) Ansiosidonnainen ja Kelan työkyvyttömyyseläke yhdessä
Suomessa asuvat työkyvyttömyyseläkkeellä olevat henkilöt	109 143 henkilöä	45 477 henkilöä	101 656 henkilöä

(Vuonna 2006, Kelan tilasto-osasto)

5.1. Ansiosidonnainen työkyvyttömyyseläke

Henkilöitä, joilla on eläketulona vain ansiosidonnaista työkyvyttömyyseläkettä, asui Suomessa yhteensä 109 143 henkilöä vuoden 2006 lopussa. Ansiosidonnainen työkyvvttömyyseläke voi olla joko täysi työkyvyttömyyseläke tai osatyökyvyttömyyseläke. Täyden työkyvyttömyyseläkkeen myöntämisen kriteeri on, että työkyky on alentunut sairauden vuoksi vähintään kolmella viidesosalla. Osatyökyvyttömyyseläkkeen kriteerinä on työkyvyn alentuminen vähintään kahdella viidenneksellä.

Täydellä työeläkelakien mukaisella työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden ansiosidonnaiset työkyvyttömyyseläkkeet ovat keskimääräistä työkyvyttömyyseläkkeitä suurempia. He jäävät useimmiten työkyvyttömyyseläkkeelle suoraan työelämästä ja heillä on takanaan selkeä työhistoria. Tähän ryhmään kuuluu runsaasti tuki- ja liikuntaelinsairauksien sekä myös masennussairauksien vuoksi työkyvyttömyyseläkkeellä olevia.

Ansiotyö eläkkeen ohella

Täydellä työkyvvttömyyseläkkeellä oleva henkilö voi ansaita eläkkeen ohella enintään 40 % siitä laskennallisesta palkasta, eläkepalkasta, joka on ollut eläkkeen myöntämisen perusteena. Osatyökyvyttömyyseläkkeellä oleva henkilö voi ansaita 60 % siitä laskennallisesta palkasta, eläkepalkasta, joka on ollut eläkkeen myöntämisen perusteena. Eläkkeensaaja saa eläkelaitoksestaan pyytämällä henkilökohtaisen euromääräisen ansaintarajan. Eläkkeensaajalla on ilmoitusvelvollisuus ansiotuloistaan. Kun edellä mainittuja 40:n ja 60:n prosentin rajoja tarkastellaan, muutetaan se ansio, josta nämä rajat lasketaan, aina palkkakertoimella sen vuoden tasoon, jossa tarkastelu tehdään, riippumatta siitä, minkä säännöstön mukaan eläke on laskettu.

Täyttä työkyvyttömyyseläkettä saava henkilö voi saada eläkettä enintään 60 % eläkepalkasta, minkä lisäksi hän voi saada ansiotuloja enintään 40 % eläkepalkan suuruudesta. Eläke ja ansiotulo voivat siis yhteensä muodostaa 100 % eläkepalkasta. Tästä säännöstä seuraa lopputulos, että henkilö, jonka eläke on myönnetty korkean palkan perusteella, voi ansaita työkyvyttömyyseläkkeen ohella enemmän kuin henkilö, jonka eläke on määrätty matalan palkan mukaan. Tämä periaate seuraa työeläkejärjestelmän peruslähtökohtaa: eläke on myöhennettyä palkkaa. Henkilöt, joiden eläkepalkka on jäänyt hyvin pieneksi vähäisen ja rikkonaisen työhistorian vuoksi, eivät voi tämän säännön mukaisesti saada eläkkeen ohella juuri minkäänlaisia työtuloja. Tämä tilanne on usein niin sanotuilla vapaakirjaeläkeläisillä, joista merkittävä osa on mielenterveyskuntoutujia.

Osatyökyvyttömyyseläke

Osatyökyvyttömyyseläkkeellä olevia, ansiosidonnaista työkyvyttömyyseläkettä saavia henkilöitä oli vuoden 2006 lopussa 16 917. Kelan työkyvyttömyysjärjestelmässä ei ole osatyökyvyttömyysetuutta, joten tämän vuoksi muissa ryhmissä ei voi olla osatyökyvyttömyyseläkkeellä olevia henkilöitä.

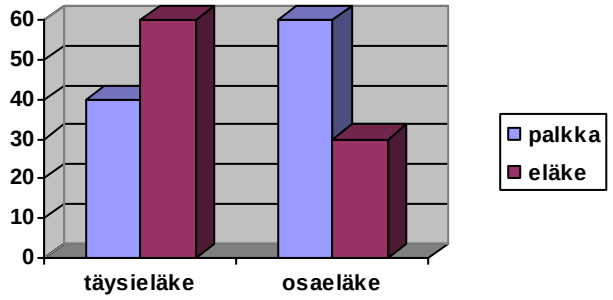
Edunsaajan työtulojen noustessa pitkäaikaisesti ansaintarajaa korkeammiksi voidaan harkita eläkkeen muuttamista osatyökyvyttömyyseläkkeeksi. Osatyökyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä täydeltä työkyvyttömyyseläkkeeltä tapahtuu vain hyvin vähän. Työeläkekeskuksen tilaston mukaan täyden työkyvyttömyyseläkkeen osatyökyvyttömyyseläkkeeksi muutti vuonna 2007 vain kuusi henkilöä.

Osatyökyvyttömyyseläke on 50 % täydestä työkyvyttömyyseläkkeestä ja ansaintaraja on 60 % eläkepalkan mukaisista ansioista. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että koska täysi työkyvyttömyyseläke on enintään 60 % eläkepalkasta, niin puolet tästä on enintään 30 % eläkepalkasta, joten enimmillään osatyökyvyttömyyseläkettä saava henkilö voi saada eläkettä 30 % siitä palkasta, josta eläke on määritelty ja ansaita 60 % siitä palkasta, josta eläke on määritelty. Osatyökyvyttömyyseläkkeellä olevan henkilön kokonaisansio voi korkeimmillaan olla 90 % eläkepalkasta.

Nykyisillä säännöksillä henkilön kannattaa maksimoidakseen tulot työkyvyttömyyseläkkeellä ollessaan ansaita ennemmin 40 % eläkepalkasta täydellä työkyvyttömyyseläkkeellä kuin siirtyä osatyökyvyttömyyseläkkeellä ja ansaita 60 % eläkepalkasta. Ensimmäinen vaihtoehto antaa kokonaistuloksi 100 % siitä palkasta, josta eläke on määrätty. Jälkimmäinen vaihtoehto antaa kokonaistuloksi 90 % siitä palkasta, josta eläke on määrätty. Työkyvyttömyyseläkkeellä tai

osatyökyvyttömyyseläkkeellä olevan henkilön tehdessä ansiotyötä eläkkeellä ollessaan kertyy hänelle näistä ansioista lisää eläkettä 1,5 prosenttia ansiotulosta vuodessa. Tähän työkyvyttömyyseläkkeen aikana karttuneeseen eläkkeeseen hänellä on oikeus hakemuksesta eläkkeen muuttuessa vanhuuseläkkeeksi 63 vuoden iässä. Jos työskentely jatkuu 63:n ikävuoden jälkeen, tästä työstä karttunut eläke lisätään vanhuuseläkkeeseen hakemuksesta sitten, kun työskentely on päättynyt.

Eläkkeen ja palkan välinen suhde täydessä ja osatyökyvyttömyyseläkkeessä



Eläkkeen keskeyttäminen ja lakkauttaminen

Työtulojen noustessa tilapäisesti yli eläkepalkan mukaan säädettyjen tulorajojen voidaan työkyvyttömyyseläkkeen maksaminen keskeyttää. Keskeyttäminen voidaan tehdä joko määräaikaisesti tai toistaiseksi. Eläketurvakeskus on suosittanut, että keskeytyksen ei tulisi jatkua yli vuotta, vaan tällöin eläke pitäisi lakkauttaa. Työkyvyttömyyseläkkeen keskeytysaika katsotaan eläkejärjestelmän kannalta eläkkeelläoloajaksi. Työkyvyttömyyseläkkeen maksamisen keskeyttämisajan jälkeen eläke palautuu maksuun alkuperäisellä tasolla ja alkuperäisen eläkepäätöksen mukaisesti. Työkyvyttömyyseläkkeiden maksun keskeyttäminen on viime vuosina kasvanut, vuonna 2005 keskeytettiin 114 eläkettä ja vuonna 2007 337 eläkettä.

Työkyvyttömyyseläke lakkautetaan, jos eläkkeensaajan työkyky on siinä määrin palautunut, ettei hän enää täytä eläkkeen saamisen edellytyksiä. Työkyvyttömyyseläkkeiden lakkautukset ovat lisääntyneet viime vuosina. Vuonna 2000 lakkautettiin 190 työkyvyttömyyseläkettä ja vuonna 2007 lakkautettuja eläkkeitä oli 284 kappaletta. Yleisin eläkkeen lakkauttamisen syy on ansiotulojen pysyväisluonteinen nousu yli määrättyjen ansiorajojen. Toistaiseksi myönnetyn eläkkeen lakkauttamisen yhteydessä otetaan tulojen lisäksi huomioon myös henkilön terveydentila arvioitaessa työskentelyn jatkumisen edellytyksiä.

Eläkkeen lakkauttamisen jälkeen henkilöllä on, jos työhönpaluu epäonnistuu, oikeus saada päätös uudesta työkyvvttömyyseläkkeestä entisin ehdoin. Tällöin entinen eläke palautuu uudelleen maksuun. Tässä tapauksessa ei oteta huomioon eläkkeen päättymisen jälkeen jatkunutta työskentelyä eläkkeen ehtoja määrättäessä. Tämän järjestelyn tavoitteena on turvata entisen eläketason säilyminen mahdollisesti eläkkeiden välillä tapahtuneen, heikommilla ehdoilla toteutuneen työskentelyn varalta. Uusi työkyvyttömyyseläke entisin ehdoin myönnetään uuden työkyvyttömyyden perusteella, jos eläkkeen päättymisestä ei ole kulunut yli kahta vuotta. Samoin

menetellään myös yli kahden vuoden kuluttua, jos aiemmin työkyvyttömyyseläkettä saanut henkilö tulee uudelleen työkyvyttömäksi ja syynä on sama sairaus, joka oli aikaisemman eläkkeen myöntämisen perusteena. Eläkkeen lakkauttamisen jälkeen työhön palaavan henkilön tulee tehdä uusi eläkehakemus ja hänen oikeutensa eläkkeeseen arvioidaan uudestaan. Jos myös uusi eläkeratkaisu on myönteinen, aikaisempi eläke palautuu.

Eläkkeen keskeyttämisen ja lakkauttamisen lisäksi ansiosidonnaista työkyvyttömyyseläkettä saavalla henkilöllä on mahdollisuus työskennellä työkokeilussa enintään kolme kuukautta eläkkeen ollessa voimassa.

Viimeisen työnantajan eläkevastuu

Yksityisen sektorin työeläkkeet rahoitetaan pääsiassa työnantajien ja työntekijöiden maksamilla vakuutusmaksuilla. Työnantajan eläkemaksujen taso vaihtelee eläkelain, yrityksen koon ja toimialan mukaan. Työeläkelaitoksesta eläkevakuutuksen ottaneen työnantajan vakuutusmaksu riippuu työnantajan maksamasta palkkasummasta. Työnantajan palkkasumman jäädessä alle 1,6 miljoonaan euroon vuodessa (TyEL) vakuutusmaksu on kiinteä prosentti maksetuista palkoista. Työnantajan vuosittaisen palkkasumman kohotessa yli 1,6 miljoonan euron vakuutusmaksun suuruuteen vaikuttaa korottavasti, jos työnantajan palveluksessa olleille on myönnetty useita uusia työkyvyttömyyseläkkeitä.

Uudet työkyvyttömyyseläkkeet nostavat työnantajan riskisuhdetta ja tämä vaikuttaa vakuutusmaksun suuruuteen. Riskisuhteen vaikutus maksettavaan eläkevakuutusmaksuun on riippuvainen siitä, kuinka iso työnantajan maksama vuosittainen palkkasumma on. Mitä isompi palkanmaksaja työnantaja on, sitä suurempi on alkaneiden uusien työkyvyttömyyseläkkeiden vaikutus eläkemaksun suuruuteen. Tämä mekanismin mukaan uudet, toistaiseksi myönnetyt työkyvyttömyyseläkkeet vaikuttavat työnantajan maksamaan eläkemaksuun, kun työnantajan vuosittaiset palkkamenot ylittävät 1,6 miljoonaa euroa.

Työnantajan työkyvyttömyyseläkkeiden riskisuhdetta nostavat vain uudet toistaiseksi myönnetyt työkyvyttömyyseläkkeet. Kuntoutustukena myönnetty työkyvyttömyyseläke ei nosta riskisuhdetta. Työnantajan eläkevastuu voi parhaimmillaan toimia työnantajaa kannustavana tekijänä työhön paluun tukemiseksi, koska välttämällä kuntoutustuen muuttumista toistaiseksi myönnetyksi eläkkeeksi työnantaja voi säästää vakuutusmaksussa.

Tilanteessa, jossa työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön palanneelle henkilölle myönnetään työkyvyttömyyseläke uudelleen samoin perustein kuin aikaisempi työkyvyttömyyseläke, uudelleen myönnetty eläke ei vaikuta työnantajan vakuutusmaksuihin. Tämän perusteella viimeisen työnantajan eläkevastuu ei muodosta merkittävää estettä työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön palaamiselle.

Viimeisen työnantajan eläkkeenmaksuvelvollisuutta on kritisoitu runsaasti vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymiseen liittyvässä keskustelussa. Suuria työnantajia rasittanutta eläketapausten ja vakuutusmaksujen välistä suoraa yhteyttä on vuoden 2005 lainmuutoksessa pyritty tasoittamaan edellä kuvatulla riskisuhde-menetelmällä. Eläkevakuutusmaksujen merkityksestä vammaisten ja vajaakuntoisten

työllistymisen esteenä näyttää edelleen olevan epätietoisuutta. Eläketurvakeskus julkaisi vuonna 2007 esitteen asiasta. Tähän asiaan liittyvää tiedotusta ja tiedon jakamista on edelleen syytä jatkaa.

Selvitystyön johtopäätös on, että toistaiseksi myönnetyltä työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön palaamiseen viimeisen työnantajan eläkevastuulla ei näyttäisi olevan ainakaan suoranaisia työhönpaluuta estäviä vaikutuksia. Kuntoutustuella olevien työhön paluuseen viimeisen työnantajan eläkevastuulla näyttäisi olevan näitä mahdollisuuksia edistävää vaikutusta.

5. 2 Kelan työkyvyttömyyseläke

Henkilöitä, joilla on eläketulona vain Kelan työkyvyttömyyseläkettä, asui Suomessa yhteensä 45 477 henkilöä vuoden 2006 lopussa. Vuoden 2008 alussa tuli voimaan uusi kansaneläkelaki, joka hieman muutti Kelan työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistymisen ehtoja.

Kelan työkyvyttömyyseläkkeelle voi lain mukaan ”pääsääntöisesti siirtyä yli 20-vuotias henkilö, joka on vian, vamman tai sairauden takia estynyt tekemään tavallista työtä tai siihen verrattavaa työtä, jota on pidettävä ikä, ammattitaito tai muut seikat huomioon ottaen hänelle sopivana ja kohtuullisen toimeentulon turvaavana.” Alle 20-vuotiaat henkilöt saavat eläkettä vain, jos he eivät ole ammatillisesti kuntoutettavissa. Eläkkeen sijasta alle 20-vuotiaat henkilöt saavat nuorten kuntoutusrahaa. Työkyvyttömyyseläkeoikeus on alle 20-vuotiaalla, jos hän on sokea, liikuntakyvytön tai niin avuttomassa tilassa, ettei tule toimeen ilman toisen henkilön apua.

Eläkkeen saamiseksi edellytetään vähintään kuuden kuukauden mittaista työkyvyttömyyttä (sairausloma). Eläke kuitenkin alkaa sairauspäivärahan enimmäissuoritusajan päätyttyä. Ennen kuin eläkepäätös tehdään, on Kelan varmistettava, että hakijan mahdollisuudet kuntoutukseen on selvitetty. Kelan eläkettä ei voi myöntää osatyökyvyttömyyseläkkeenä.

Pelkästään kansaneläkelain mukaista työkyvyttömyyseläkettä saavista henkilöistä noin puolet on kehitysvammaisia. Toisen puolen ryhmästä muodostavat syntymästään asti muutoin vammaiset henkilöt sekä nuorena sairastuneet mielenterveyskuntoutujat.

Ansiotyö eläkkeen ohella

Kelan työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden ansaintamahdollisuus selkeytyi viimeisimmän kansaneläkelain muutoksen yhteydessä. Kaikissa Kelan työkyvyttömyyseläkkeissä on 1.1.2008 lukien yhtenäinen ansaintaraja, 588,66 e/kk. Tämän ansaintarajan sisälle tulee mahtua kaikki lomarahat, ylityöt ym. Kela seuraa esimerkiksi verotustietojen avulla tulorajoissa pysymistä. Eläkkeensaajalla on ilmoitusvelvollisuus ansiotuloistaan.

Kelan eläkkeiden ansaintaraja on pysynyt samana vuodesta 1999 alkaen, jolloin eläkkeen lepäämäänjättämissäännös astui voimaan. Kansaneläkkeessä ei ole eläkkeen keskeyttämismahdollisuutta. Kelan eläkkeen voi ainoastaan katkaista.

Eläkkeen lepäämään jättäminen

Jos eläkkeensaaja, jonka terveydentilassa ei ole tapahtunut eläkkeen myöntämisen jälkeen olennaista muutosta, ansaitsee enemmän kuin 588,66 euroa kuukaudessa, täysimääräinen toistaiseksi myönnetty työkyvyttömyyseläke jätetään lepäämään työssäoloajaksi. Täysimääräistä Kelan työkyvyttömyyseläkettä saa, jos muiden eläkkeiden suuruus on alle 49,29 euroa kuukaudessa. Lepäämään jättäminen ei koske määräaikaisia, kuntoutustukena myönnettyjä eläkkeitä.

Eläke jätetään lepäämään vähintään kuuden kuukauden ja enintään viiden vuoden ajaksi. Henkilölle, jonka eläke on jätetty lepäämään, myönnetään enintään 24:n kuukauden ajaksi vammaisetuuksista annetun lain mukainen ylin vammaistuki, suuruudeltaan 384,37 euroa. Eläkkeen maksaminen aloitetaan uudelleen, kun henkilö on lopettanut työnteon tai hänen ansiotulonsa ovat vähentyneet alle 588,66 euron tulorajan. Jollei lepäämään jätettyä eläkettä ole Kansaneläkelaitoksen pyytämällä ilmoituksella vaadittu maksettavaksi uudelleen viiden vuoden kuluessa eläkkeen lepäämään jättämisestä, katsotaan se ilman eri päätöstä lakanneeksi.

5.3 Ansiosidonnainen ja Kelan työkyvyttömyyseläke yhdessä

Henkilöitä, joilla on eläketulona sekä ansiosidonnaista että Kelan työkyvyttömyyseläkettä, asui Suomessa yhteensä 101 656 henkilöä vuoden 2006 lopussa. Ansiosidonnaista työkyvyttömyyseläkettä täydentää Kelan eläke, jos ansiosidonnainen eläke on enemmän kuin 49,29 euroa kuukaudessa, mutta vähemmän kuin 1154,30 euroa kuukaudessa. Tällöin Kelan eläke ei ole täysimääräinen ja esimerkiksi eläkkeen lepäämäänjättäminen ei ole mahdollista.

Tähän ryhmään kuuluvat henkilöt ovat useimmiten nuorehkolla iällä sairastuneita ja heillä on vähäistä ja usein rikkonaista työkokemusta. Tähän ryhmään kuuluu merkittävä osa mielenterveyssyistä työkyvyttömyyseläkettä saavista. Sellaisia työkyvyttömyyseläkkeitä, joille ei siirrytty suoraan työelämästä, vaan joissa eläke alkoi yli vuosi työstä pois jäämisen jälkeen, oli kaikista työkyvyttömyyseläkkeistä noin 15 %. Mielenterveyssyistä myönnetyistä eläkkeistä näiden, vapaakirjaeläkkeiksi kutsuttujen eläkkeiden osuus oli noin 30 %.

Ansiotyö eläkkeen ohella

Kansaneläkkeen ja työeläkkeen ansaintarajojen ollessa määrältään erilaisia on hakijan noudatettava niistä alempaa. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa ansaintaraja eläkkeen ohella tehtävästä työstä voi tällä ryhmällä jäädä hyvinkin alhaiseksi. Ansaintaraja ei voi tässä ryhmässä nousta eläkkeiden ollessa voimassa yli 588,66 euron.

Jos hakija haluaa, hän voi myös luopua vain toisesta eläkkeestään ja saada vain toista. Tällöin kyseeseen tulee kansaneläkkeen lakkauttaminen ja ansiosidonnaisen eläkkeen keskeyttäminen tai lakkauttaminen. Jonkin verran pieniä ansiosidonnaisia työkyvyttömyyseläkkeitä on keskeytetty, esimerkiksi kesän ajaksi hakijoiden saadessa kesätöitä. Tämä työkyvyttömyyseläkettä saavien kesätyön tekeminen eläkkeen keskeyttämisen avulla on eläkejärjestelmän näkökulmasta uusi ilmiö.

5.4 Kuntoutustuki

Työkyvyttömyyseläke voidaan myöntää määräaikaisena eläkkeenä, jolloin etuutta kutsutaan kuntoutustueksi. Jos henkilön työkyvyn katsotaan voivan palautua hoidon tai kuntoutuksen avulla, eläke myönnetään määräajaksi kuntoutustukena. Lakien mukaan kuntoutustuki myönnetään hakijan kuntoutumisen edistämiseksi niin pitkäksi ajaksi kuin hakijan arvioidaan olevan työkyvytön. Sitä myönnettäessä on eläkelaitoksen varmistettava, että hakijalle on laadittu hoito- tai kuntoutussuunnitelma. Kuntoutustuki voidaan myöntää myös hoito- tai kuntoutussuunnitelman valmistelun ajaksi.

Kuntoutustuen myöntämisperusteet ja etuuden suuruus ovat samat kuin toistaiseksi myönnetyissä työkyvyttömyyseläkkeissä. Myös mahdollisuus ansiotuloon kuntoutustuen ohessa on mahdollista samojen tulorajojen mukaan kuin toistaiseksi myönnettyjen eläkkeissä. Kuntoutustuki on samansisältöinen kansaneläkelaissa ja työeläkelaeissa. Työeläkelakien mukaan myönnetty kuntoutustuki voidaan myöntää myös osakuntoutustukena.

Kuntoutustuella on vuositasolla noin 20 000 henkilöä, joista hieman alle puolelle kuntoutustuki on myönnetty mielenterveyshäiriöiden perusteella. Työkyvyttömyyseläkkeet alkavat kuntoutustukena yleisemmin nuorilla. Joissakin sairausryhmissä, erityisesti masennussairauksissa, eläkkeet alkavat muita sairausryhmiä yleisemmin kuntoutustukena.

Kuntoutustuen tarkoitus

Kuntoutustuki on tarkoitettu myönnettäväksi silloin, kun hakijan kohdalla ryhdytään aktiivisiin kuntoutustoimiin tai kun hakijan vamman, vian tai sairauden voidaan odottaa paranevan asianmukaisella hoidolla. Jos kuntoutustoimenpiteet tai hoito vievät arvioitua pidemmän ajan, kuntoutustukea voidaan tarvittaessa jatkaa. Jos kuntoutus epäonnistuu tai hoito ei tuota odotettua tulosta eikä työkyvyn parantuminen näytä todennäköiseltä, kuntoutustuki muutetaan toistaiseksi myönnettäväksi työkyvyttömyyseläkkeeksi.

Kuntoutustuen jatkumiselle ei ole laissa säädetty määräaikaa. Eläketurvakeskus on ohjeistanut, että kuntoutustuen tarkoitus huomioon ottaen tulisi perättäisten kuntoutustukien määrää kuitenkin rajoittaa ja pyrkiä tekemään lopullinen ratkaisu työkyvyttömyyseläkeasiassa kohtuullisessa ajassa. Soveltamiskäytännössä lähdetään siitä, että kun henkilön eläkeoikeus tulee uudelleen arvioitavaksi kuntoutustuen jatkuttua noin kaksi vuotta, kuntoutustuen jatkaminen tämän jälkeen tulee yleensä kysymykseen ainoastaan perustellusta syystä. Perusteltuja syitä ovat mm. se, että sairauden hoito on vielä kesken tai että lääkinnällinen tai ammatillinen kuntoutus on kesken. Kahden vuoden jälkeen olisi pyrittävä tekemään eläkeratkaisu. Kelan järjestelmässä ei liene samantyyppistä tarkentavaa ohjeistusta käytössä.

Kuntoutustuen tavoite on olla aktiivinen ja suunnitelmallinen kuntouttava vaihe, jonka kuluessa pyritään henkilön työkyky palauttamaan. Niistä henkilöistä, joiden täysi yksityisen sektorin kuntoutustuki päättyi kokonaan vuonna 2003, oli vuoden 2004 lopussa työssä 42 prosenttia. Mielenterveyssyistä kuntoutustukea saaneet palasivat työhön harvemmin kuin muiden sairauksien vuoksi kuntoutustukea saaneet. (Gould ym 2007.) Asiantuntijoiden keskuudessa vallitsee melko yhtenevä näkemys siitä, että kuntoutustukivaiheen tulisi johtaa nykyistä useammin työhön palaamiseen.

Kuntoutustukijakson aikana voidaan osana ammatillista kuntoutusta maksaa kuntoutusrahaa työnantajalle, joka solmii kuntoutustuella olevan henkilön kanssa työsopimuksen. Useimmin kyseeseen tulee palaaminen samalle työpaikalle, josta henkilö on jäänyt sairastumisen kautta pois. Kuntoutusrahan maksaminen on kuitenkin mahdollista myös uudelle työnantajalle.

5.5 Eläkkeeltä työhön siirtymisen edistäminen

Toimeksiannossa selvitystyön tehtäväksi määritellään kuntoutustuelta ja työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön palaamisen edistämisen. Toimeksiannossa viitataan myös siihen, että työhön palaamista tulee edistää järjestelmien joustavuutta lisäämällä. Merkittävimmin tätä tavoitetta voidaan lisätä kehittämällä työkyvyttömyyseläkejärjestelmän joustavuutta siten, että palkkatyöhön osallistuminen olisi mahdollista ja myös kannustavaa kaikissa tilanteissa, joissa työkyvyttömyyseläke on käytössä.

Eläketurvakeskuksen selvityksen mukaan työssä olevia, täyttä työkyvyttömyyseläkettä saavia henkilöitä oli vuoden 2006 lopulla 5.6 % kaikista etuutta saavista eli noin 14 000 henkilöä. Osatyökyvyttömyyseläkettä saavista työssä on 61,9 %, eli noin 9 900 henkilöä. Ansiosidonnaisia työkyvyttömyyseläkkeitä saavista henkilöistä osallistuu vuoden 2006 lopulla palkkatyöhön yhteensä noin 23 900 henkilöä. (Kannisto 2007.)

Käytännössä eläkkeeltä työhön siirtymisen tavoite merkitsee seuraavaa:
1. Työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työhön osallistuvien henkilöiden lukumäärä kasvaa.
2. Työkyvyttömyyseläkkeen keskeyttäneiden ja katkaisseiden henkilöiden lukumäärä kasvaa.
3. Täydeltä työkyvyttömyyseläkkeeltä osatyökyvyttömyyseläkkeelle siirtyvien henkilöiden lukumäärä kasvaa.

Työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistymisen edistäminen ei merkitse sitä, että työkyvyttömyyseläkkeitä olisi myönnetty aikaisemmin väärin tai löyhin perustein. Myönteisen työkyvyttömyyseläkepäätöksen saaminen ei ole ollut missään vaiheessa erityisen helppoa. Osalla eläkkeellä olevista ja työhön pyrkivistä henkilöistä toimintakyky voi parantua eläkkeellä ollessa. Osalle työhön pyrkivistä taas työelämän muutokset voivat antaa mahdollisuuden uudenlaiseen työllistymiseen. Työkyvyttömyyseläkkeelle päätymiseen johtaneiden syiden kirjo on laaja ja samalla tavalla eläkkeeltä työhön paluun mahdollisuuksien tulee olla monenlaisia.

Työhön osallistuminen ja työhön palaaminen työkyvyttömyyseläkkeeltä näyttää olevan monipolvinen ja toisinaan myös pitkäkestoinen prosessi. On tarpeellista kehittää järjestelmiä niin, että niissä on mahdollisimman monta ikkunaa raollaan työelämän suuntaan. Tällöin tulevat yksilölliset, työelämään johtavat polut mahdollisiksi. Työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön siirtyvien virtaa voidaan kuvata useiksi pieniksi puroiksi, joiden yhteisvaikutus voi olla merkittävä. Työhön paluuta edistettäessä on mahdollisimman monelle purolle avattava etenemismahdollisuuksia. Seuraavaksi tarkastellaan näiden purojen aukaisemista edellä esitettyyn eläkejärjestelmään perustuvan ryhmittelyn mukaisesti.

5.5.1 Täydellä ansiosidonnaisella työkyvyttömyyseläkkeellä olevat

Ansiosidonnaista työkyvyttömyyseläkettä saavien henkilöiden antaman palautteen mukaan tärkein uudistusta vaativa kohta on se, että saa mahdollisuuden kokeilla kykyjään ja jaksamistaan työelämässä kohtuullisen ajan ilman että eläkeoikeus vaarantuu. Työhön osallistumisen mahdollisuus tulisi avata ennustettavalla ja turvallisella tavalla. Tämä työhaluisten etuuden saajien toivoma työhön osallistumisen keino on kehitettävissä nykyisistä ansiosidonnaisen eläkejärjestelmän toimintatavoista.

Eläkkeen keskeyttäminen ja lakkauttaminen

Eniten työhön pyrkivien henkilöiden toivomaa keinoa muistuttava nykyjärjestelmän toimintatapa on eläkkeen maksatuksen keskeyttäminen. Nykyisellään maksatuksen keskeyttäminen voi Eläketurvakeskuksen ohjeen mukaisesti kestää enintään vuoden. Keskeyttämisen aikana henkilö voi hankkia ansiotuloja ilman, että eläkejärjestelmän tulorajat vaikuttavat ansiomahdollisuuksiin. Tämä tarjoaa mahdollisuus osallistua täysipainoisesti työelämään niin, että eläkeoikeus ja eläkkeen taso säilyvät. Eläkkeen maksun keskeyttäneiden määrä on ollut nouseva, mutta edelleen kokonaismäärä on varsin pieni. Vuonna 2007 keskeyttämisiä oli 284 kappaletta. Selvitystyön havaintojen perusteella näyttäisi siltä, että tietoisuus nykyisestä keskeyttämismahdollisuudesta ja sen suhteellisen hyvästä selkeydestä ei ole tavoittanut riittävästi etuuden saajia. Toisaalta enintään vuoden keskeyttämisaika on melko lyhyt eikä sitä ole koettu tarpeeksi pitkäksi, jotta työkykyä voisi riittävästi kokeilla.

Nykyisin työeläkejärjestelmän toimintatapa mahdollistaa eläkkeen lopettamisen siten, että eläketaso säilyy kaksi vuotta tai saman sairauden aiheuttamaan työkyvyttömyyden kyseessä ollen pidemmänkin ajan. Eläkkeen lakkauttamisen jälkeen eläkkeelle palaaminen edellyttää eläkkeen uudelleen hakemista ja siten eläkeoikeuden uutta harkintaa. Tämän uudelleenhakeminen on kohta, joka heikentää merkittävästi kiinnostusta eläkkeen keskeyttämiseen. Eläkkeelle paluu edellyttää tässä tapauksessa eläkeoikeuden uudelleen arviointia. Eri asiantuntijat ovat todenneet, että tilanteessa, jossa henkilö on ollut toistaiseksi työkyvyttömyyseläkkeellä eikä työhönpaluu ole onnistunut, on hyvin todennäköistä, että eläkeoikeus myönnetään joka tapauksessa uudelleen samoin perustein kuin ensimmäisellä kerralla.

Työkyvyttömyyseläkkeelle suoraan työelämästä jääneet henkilöt ovat hyvin usein kokeneet viimeiset työvuodet vaikeiksi ja heidän riskinottokykynsä kohdata samantyyppisiä vaikeuksia uudelleen on vähäinen. Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen näyttää olevan vain harvoin selkeä ja helppo tapahtuma, usein se kuvataan monipolvisena ja vaikeana prosessina. Siksi on ymmärrettävää, että täysipainoinen työelämän kokeilu vaatii poikkeuksellisen selkeät ja ennustettavat pelisäännöt, jotta se on realistisesti houkuttelevaa.

Eläkevarojen riittävyys

Eläkejärjestelmän tärkeä lakisääteinen tehtävä on turvata eläkevarojen riittävyys. Yksi tämän riittävyyden edellytys on, että eläkemenot ovat mahdollisimman alhaiset. Eläkevarojen turvaamisen kannalta on katsottu tarpeelliseksi huolehtia

mahdollisimman tarkoin siitä, että työkyvvttömyyseläkkeille ei siirry työkykyisiä henkilöitä. Ilmeisesti tämän lakisääteisen varovaisuusnäkökulman nimissä työkyvyttömyyseläkkeiden ja työelämän välillä on haluttu pitää korkea raja-aita. Tämä näkyy siinä, että työkyvyttömyyseläkkeiden hylkäämisprosentit ovat korkeita ja esimerkiksi mielenterveyssyistä haettujen eläkkeiden hylkäämisprosentit ovat olleen viime vuosina kasvussa.

Työkyvyttömyyseläkkeellä olevan henkilön väliaikainenkin siirtyminen työhön siten, että eläke keskeytetään tai katkaistaan, vähentäisi eläkevarojen käyttöä ja tästä näkökulmasta katsottuna olisi eläkevarojen turvaamisen tavoitteen mukainen. Väliaikainen työllistyminen johtaisi todennäköisesti osassa tapauksissa myös pysyvämpään työhönpaluuseen, jolloin eläkevarojen turvaamisen näkökulma toteutuisi täydellisesti. Silti on syytä lähestyä tätä työhönpaluun kannustamisen tavoitetta konservatiivisesti siten, että eläkevarojen turvaamisen näkökulma tulee riittävästi otettua huomioon. Kokemuksen kertyessä voitaneen jatkossa edetä myös tässä ehdotettuja keinoja aktiivisempiin, kannustaviin toimintatapoihin.

Takuueläke

Työmarkkinoiden kannalta ansiosidonnaista työkyvyttömyyseläkettä saavat henkilöt ovat kiinnostava ryhmä, koska heillä on työkokemusta ja koulutusta. Tässä ryhmässä on henkilöstöä yhteiskunnan kipeästi kaipaamiin avaintehtäviin kuten terveydenhuoltoon tai insinöörityöhön.

Eräs mahdollinen ratkaisu tämän ryhmän työhön palaamisen tukemiseksi olisi kehittää nykyisen työkyvyttömyyseläkkeen maksun keskeyttämismenetelmän pohjalta takuueläkejärjestelmä. Takuueläke turvaisi useammaksi vuodeksi eläkeoikeuden ja eläkkeen tason säilymisen edunsaajan osallistuessa työelämään. Tämä järjestely olisi yksinkertainen toteuttaa eikä aiheuttaisi juurikaan kustannuksia. Ruotsissa on toiminnassa vastaavantyyppinen järjestelmä, johon keskeyttämisen lisäksi kuuluu mahdollisuus saada eläke-etuutta kolmen ensimmäisen kuukauden ajan työn aloittamisen jälkeen (Hytti 2006).

Suomessa vastaava järjestely olisi mahdollista kehittää nykyisistä toimintamalleista liittämällä yhteen jo olemassa oleva kolmen kuukauden työkokeiluoikeus eläkkeen voimassaoloaikana ja mahdollisuus keskeyttää eläkkeen maksaminen useamman vuoden ajaksi. Tämän järjestelyn ”tuotteistaminen” esitteissä ja www-sivuilla esiteltäväksi toimintatavaksi voisi tuoda uutta työvoimaa työmarkkinoille. Takuueläke antaisi etuudensaajille mahdollisuuden kunnolliseen työkyvyn testaamiseen oikeassa työssä ja samalla se tukisi eläkevarojen turvaamisperiaatetta. Tämäntyyppisen järjestelyn kehittämistä olisi syytä tutkia.

5.5.2 Osatyökyvyttömyyseläkettä saavat henkilöt

Osatyökyvyttömyyseläkkeellä oli vuoden 2006 lopussa 16 000 henkilö eli noin 0,4 % työikäisestä väestöstä. Ruotsissa osatyökyvyttömyyseläkettä saavia oli vuonna 2005 noin 140 000 henkilöä 2,4 % työikäisestä väestöstä. Osatyökyvyttömyyseläkkeiden suhteellisesti vähäinen määrä Suomessa on selkein rakenteellinen ero meidän ja muiden Pohjoismaiden eläkejärjestelmien välillä. (Hytti 2006.)

Osatyökyvyttömyyseläkkeet tulisi nähdä yhtenä mahdollisena reittinä täydeltä työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistymiseen. On syytä tarkastella mahdollisuuksia osatyökyvyttömyyseläkejärjestelmän kehittämiseen niin, että järjestelmä olisi nykyistä toimivampi ja kannustaisi myös siirtymään täydeltä työkyvyttömyyseläkkeeltä työn rinnalla olevan osaetuuden piirin.

Osatyökyvvttömyyseläkkeellä olevista oli työssä vuoden 2006 lopussa 61.9 % eli noin 9 900 henkilöä. Osatyökyvyttömyyseläkettä saavien työhön osallistumisesta tehty tutkimus osoittaa tämän ryhmän jakautuvan kahteen osaan. Noin puolet on henkilöitä, jotka ovat työsuhteessa jäädessään osatyökyvyttömyyseläkkeelle. Heidän työsuhteensa näyttävät jatkuvan melko usein. Toinen osa osatyökyvyttömyyseläkkeellä olevista ei ole työssä osaeläkkeen myöntämishetkellä ja heidän työllistymisensä osatyökyvyttömyyseläkkeellä ollessaan näyttää toteutuvan heikosti. Jälkimmäinen ryhmä saa useimmiten osittaisen työkyvyttömyyseläkkeen täydennykseksi soviteltua työmarkkinatukea. Tämän jälkimmäisen ryhmän tilannetta on kutsuttu ”lohtueläkkeiksi” eli että eläkepäätös on tehty osaetuutena, koska työkyvyttömyyseläkekynnys ei ole kunnolla ylittynyt. (Gould ym. 2003.)

Osatyökyvyttömyyseläkkeen ansioraja

Kuten edellä on todettu, voi osatyökyvyttömyyseläkkeen ohella hankkia ansiotuloja enintään 60 % eläkkeen perusteena olevasta eläkepalkasta. Tämä 60 %:n taso on johdettu kahden viidesosan työkyvyttömyysasteesta. Eläke-etuuden ollessa osatyökyvyttömyyseläkkeellä 50 % täydestä eläkkeestä merkitsee tämä etuutta, joka on enintään 30 % eläkkeen perusteena olevasta eläkepalkasta. Yhteensä korkein eläke-etuuden ja ansaintarajan mukainen tulo voi olla 90 % siitä palkasta, jonka perusteella eläke on määrätty. Koska eläke-etuus ja ansioraja täydessä työkyvyttömyyseläkkeessä voi olla yhteensä 100 % eläkepalkasta, antaa täysi eläke mahdollisuuden parempaan kokonaistuloon kuin osaeläke. Tämä on nykyisen ansiosidonnaisen osatyökyvyttömyyseläkkeen heikkous verrattuna täyteen etuuteen. Tämä heikkous olisi syytä korjata kun tavoitteeksi asetetaan työhön osallistumisen lisääminen.

Kelan osaetuus

Kelan työkyvyttömyyseläkettä ei ole mahdollista myöntää osaetuutena. Tutkijoiden selvitystyölle tekemien laskelmien perusteella näyttää siltä, että puolet tällä hetkellä osatyökyvyttömyyseläkettä saavista henkilöistä olisi oikeutettu Kelan täydentävään etuuteen, jos tällainen osaetuus olisi olemassa. Tämä osaltaan parantaisi osatyökyvyttömyyseläkeläisten asemaa, kansalaisten yhdenvertaisuutta ja voisi myös lisätä osatyökyvyttömyyseläkkeen houkuttelevuutta ansiosidonnaista ja Kelan etuutta samanaikaisesti saavien työkyvyttömyyseläkeläisten ryhmässä. Edelleen Kelan osaetuus voisi tarjota vain Kelan työkyvyttömyyseläkettä saavien ryhmässä mahdollisuuden pysyvän työllistymisen myötä siirtyä osaetuuden piiriin ja siten käyttää turvatuissa olosuhteissa osatyökykyään.

On syytä harkita Kelan osatyökyvyttömyysetuuden yksityiskohtaista selvittämistä. Tämä näkökulma voisi olla työllistymistä tukeva. Etuutta voitaisiin valmistella osatyökykyisen henkilön pitkäkestoisena työllistymisen tukena siten, että tuki olisi tarkoitettu Kelan työkyvyttömyyseläkkeen saajan perustuloksi osa-aikaisen työn

ohessa. Uusi tukimuoto voisi osaltaan kehittää suomalaista työkyvyttömyyseläkejärjestelmää lähemmäksi muita Pohjoismaita.

5.5.3 Täyttä Kelan työkyvyttömyyseläkettä saavat

Täyttä Kelan työkyvyttömyyseläkettä saavien asema on melko selkeä. Sama tuloraja koskee vuoden 2008 alusta alkaen toistaiseksi myönnettyjä ja määräaikaisia työkyvyttömyyseläkkeitä. Suurin pulma on tulorajan jälkeenjääneisyys. Raja on ollut sama vuodesta 1999 alkaen eikä siinä ole indeksisääntöä. Työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistymisen edistämiseksi on syytä harkita tulorajan nostoa ja myös sen sitomista indeksiin. Kymmenen vuotta samana pysyneen tulorajan nostaminen noin 20 prosentilla olisi kohtuullista. Uusi tuloraja voisi olla vuodesta 1999 alkaen takautuvasti tehtävän indeksiarvion mukaisesti noin 700 euroa.

Kelan täyttä työkyvyttömyyseläkettä saavien työllistymisen tukimuoto on ollut vuodesta 1999 alkaen eläkkeen lepäämäänjättämisjärjestelmä. Tämän järjestelmän kehittämisestä on raportissa jäljempänä oma lukunsa.

5.5.4 Ansiosidonnainen ja Kelan työkyvyttömyyseläke yhdessä

Kahdesta eläkejärjestelmästä etuutta saavien henkilöiden tilanne on ollut työllistymismahdollisuuksien osalta epäselvä. Eläkkeen ohella tehtävän ansiotyön tuloraja on määritelty kahdesta eläkkeestä matalimman tulorajan mukaisesti. Eläkkeen lepäämäänjättämisjärjestelmää ei ole voinut tässä ryhmässä hyödyntää. Ainoana keinona työllistyä eläkkeen ohessa on ollut keskeyttää tai katkaista ansiosidonnainen työeläke ja noudattaa sen jälkeen Kelan ansiorajoja. Kelan ansiorajatkin ovat olleet tämän ryhmän kohdalla epäselviä aina tämän vuoden alussa voimaan astuneeseen kansaneläkelainmuutokseen saakka, nyt Kelan tuloraja on selkeä 588,66 euroa eläkkeen ohessa tehtävästä työstä. Käytännössä tämän ryhmän tulorajat eläkkeen ohella tehtävästä työstä on tähän asti arvioitu asiakaskohtaisesti erikseen Kelan asiakastiskillä.

Tähän ryhmään kuuluu suuri osa nuoremmista työkyvyttömyyseläkkeen saajista. Erityisesti on huomattava, että ryhmään kuuluu runsaasti erityisopetuksesta valmistuvia nuoria aikuisia ja esimerkiksi opintojen aikana sairastuneita henkilöitä. On perusteltua, että tämän ryhmän työllistymisen ehtoja parannetaan nopeasti. Ryhmän työllistymisen ehtoja selkeyttää ja parantaa kaikki sellaiset toimet, joilla lisätään ansiosidonnaisten ja Kelan eläkejärjestelmän välistä yhteneväisyyttä ja harmoniaa.

Yleinen työkyvyttömyyseläkkeen saajien ansioraja

Eläkkeen ohella tehtävän työn ansiorajoja olisi mahdollista selkeyttää ottamalla käyttöön kaikissa työeläkemuodoissa yhtenevä euromääräinen eläkkeen ohella tehtävän työn ansioraja. Niissä eläkemuodoissa, joissa eläkkeen määräytymisperusteiden mukaisesti etuuden saajalle määritellään tätä yhtenäistä ansiorajaa korkeampi ansioraja, noudatettaisiin korkeampaa ansiorajaa. Näin uudistus ei heikentäisi eläkkeen ohella mahdollisten ansioiden määrää yhdenkään etuuden saajan kohdalla, mutta parantaisi tähän asti heikossa asemassa olleiden

ansiomahdollisuuksia. Ansioraja olisi syytä asettaa Kelan ansiorajan mukaisesti. Edellä esitetyn ehdotuksen mukaisesti tämä yhtenäinen ansioraja voisi olla 700 euroa.

Yleisen työkyvyttömyyseläkkeiden ansiorajan säätäminen ei aiheuttaisi kustannuksia. Korkeampi ansioraja tuottaisi kokonaistaloudellisesti ajatellen hyötyä: edunsaajille parantuneen ansiomahdollisuuden, valtiolle ja kunnalle lisää verotuloja, kunnille sosiaaliavusten tarpeen vähentymistä, eläkelaitoksille mahdollista eläkemenojen vähentymistä ja työnantajille uudistus lisäisi työvoiman tarjontaa. Lisäksi yhtenäinen ansioraja antaisi hyvän ja selkeän mahdollisuuden kertoa työkyvyttömyyseläkkeen saajille kohentuneesta työllistymisen mahdollisuudesta.

Muut keinot

Toinen merkittävä keino tämän ryhmän työllistymisen edistämiseksi olisi eläkkeen lepäämäänjättämisen mahdollisuuden laajentaminen tähän ryhmään. Tämä mahdollisuus on esitetty tarkemmin eläkkeen lepäämäänjättämisen kehittämistä koskevassa luvussa.

Kolmas keino lisätä tämän ryhmän työhön osallistumista olisi lisätä Kelan työkyvyttömyyseläkkeisiin eläkkeen keskeyttämisen mahdollisuus. Tämä uudistus lisäisi osaltaan eläkejärjestelmän kahden osan välistä tasapainoa ja tarjoaisi yhden uuden työelämään johtavan mahdollisuuden.

Neljäntenä keinona tämä ryhmä hyötyisi Kelan työkyvyttömyyseläkkeisiin toivon mukaan kehitettävästä osaetuudesta. Tästä ryhmästä voisi hyvinkin löytyä henkilöitä, joille Kelan osatyökyvyttömyysetuuden käyttöönottaminen realisoisi mahdollisuuden osatyökyvyn hyödyntämiseen..

5.5.5 Kuntoutustuki

Kuntoutustuen eli määräaikaisen eläkkeen tulisi olla aktiivinen etuusvaihe, jonka juridisena perusteena on eläke-etuuden myöntäjän näkemys siitä, että henkilö on kuntoutettavissa takaisin työelämään. Eläke-etuuden myöntäjällä on lakisääteinen velvollisuus varmistaa, että kuntoutustuella olevalle henkilölle on tehty kuntoutussuunnitelma, jonka perusteella työhön palaamisen oletetaan olevan mahdollista.

Kuntoutustuki ei nykyisellään näytä olevan yhteneväinen lainsäätäjän tavoitteen kanssa. Ennemminkin kuntoutustuki näyttäytyy määräaikaisena eläkkeenä, joka useimmissa tapauksissa johtaa toistaiseksi myönnetylle työkyvyttömyyseläkkeelle. Tämä oli myös selvitystyöhön haastateltujen asiantuntijoiden jotakuinkin yksimielinen näkemys. Myös useat etuuden saajat ottivat yhteyttä selvitystyön aikana ja heidän viestinsä oli asiantuntijoiden kanssa samansuuntainen.

Kuntoutustuen pelisäännöt

Kuntoutustuen myöntämistä Eläketurvakeskus on ohjeistanut siten, että tuki haetaan hyvissä ajoin ennen sairauspäivärahakauden päättymistä, sitä haetaan yleensä kahdeksi vuodeksi eikä tukijaksoja myönnetä yhtä enempää kuin erityisistä syistä.

Tätä ohjeistusta voidaan pitää hyvänä ja kannatettavana, mutta eri asiantuntijoilta ja etuuden saajilta tulleen tiedon mukaan käytännössä asiat eivät suju ohjeen mukaisesti.

Kuntoutustukea haetaan vasta niin lähellä sairauspäivärahakauden päättymistä, että kuntoutustuen alkamisen ja päivärahakauden päättymisen väliin jää aika, jolloin etuuden saajan toimeentuloa ei ole järjestetty. Kuntoutustukijaksoja myönnetään useina lyhyinä jaksoina, jolloin käytännössä on lähes jatkuva etuuden haku tai tukipäätöksen odotteluprosessi käynnissä. Nämä raportoidut epäkohdat heikentävät aivan ilmeisesti kuntoutumisen mahdollisuutta.

Olisi tärkeää, että Eläketurvakeskuksen ohjeistus toteutuisi aukottomasti myös käytännössä ja että Kela pyrkisi vastaavanlaisiin toimintakäytäntöihin.

Lisää kuntouttavaa otetta

Kuntoutustuen aikana järjestettäviin palveluihin olisi saatava nykyistä enemmän aktiivista ja työelämään suuntaavaa otetta. Avainasemassa ovat ammatillisen kuntoutuksen palvelut. Työeläkekuntoutujille tarkoitetut, ammatillisen kuntoutuksen toimenpiteet koskevat käytännössä lähinnä kuntoutustuella olevia henkilöitä. Näistä toimenpiteistä olisi työhönpaluun tulosten parantamiseksi syytä laajentaa ja kehittää erityisesti työpaikoilla toteutettavaa työvalmentajapalvelua. Tämän toiminnan mahdollisuuksista on tässä raportissa oma lukunsa.

Kuntoutusrahan maksamista työnantajille palkkatukea muistuttavasti olisi syytä lisätä. On myös syytä lisätä kuntoutusrahan maksamista työnantajalle palkkatuenomaisesti myös silloin kun etuuden saaja hakeutuu uuden työnantajan palvelukseen. Tässä yhteydessä kannattaa ottaa huomioon sosiaaliset yritykset yhtenä uudelleentyöllistymisen mahdollisuutena.

Työnantajien vastuu

Ansiosidonnainen eläkejärjestelmä pyrkii aktivoimaan ja vastuuttamaan työnantajat hakemaan sellaisia ratkaisuja ja työolosuhteiden järjestelyjä, jotka mahdollistavat työhönpaluun. Työnantajien eläkevastuun ajatus on toimia työnantajia kannustavasti. Eläkevastuusta seuraavat maksut suuremmille työnantajille eivät realisoidu vielä kuntoutustukiaikana, vaan vasta toistaiseksi myönnetyn eläkepäätöksen yhteydessä.

Työnantajien vastuunottamisen ajatus toimii ilmeisen vaihtelevasti. Jotkut työnantajat ovat raportoineet toimivista käytännöistä, joissa suuren työnantajan tulosyksiköt ovat vakavasti hakeneet ja osin onnistuneetkin löytämään ratkaisuja toistaiseksi myönnettyjen eläkkeiden välttämiseksi. Selvitystyön aikana on löytynyt myös yrityksiä, jotka ovat luoneet liiketoimintaa siitä, että tukevat suuria yrityksiä löytämään keinoja toistaiseksi myönnettyjen eläkkeiden ja sen kautta eläkemaksujen välttämiseksi.

Työterveyshuollon rooli

Kuntoutustukijakson aikana tapahtuvan työhön paluun tukemisessa voisi työterveyshuollolla keskeinen rooli. Nykyisin sen osallistuminen työllistymisen tukemiseen toteutuu hyvin vaihtelevasti.

Laaja-alainen työterveyshuolto, joka sairauden tunnistamisen ja hoidon lisäksi osallistuu myös työyhteisön kehittämiseen, pystyy olemaan merkittävästi avuksi kuntoutustuella olevan henkilön työhön paluussa. Yhdessä työterveyshuollon kanssa voitaisiin myös kehittää pitkiltä sairauslomilta tai kuntoutustuelta työhön paluuseen liittyviä käytäntöjä. Lähtökohdan käytäntöjen kehittämiseen antaa esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön julkaisema opas ”Pitkittyvä sairausloma ja työhön paluu - Opas työnantajalle”. Erityisesti mielenterveysongelmiin liittyvään työhön paluuseen antaa tukea Työterveyslaitoksen Terve mieli työssä - projektin materiaali.

Kuntoutustukijaksoon liittyvään hoitojärjestelmän, eläkelaitosten, työterveyshuollon ja työpaikkojen väliseen yhteistyöhön tarvitaan lisää kokeilu- ja tutkimustoimintaa. Tarvitaan työpaikkalähtöisiä toimenpiteitä kuntoutustukijaksoihin ja myös pitkittyviin sairauslomiin liittyvien kysymysten ottamiseksi huomioon työyhteisöissä.

Työvoimahallinnon mahdollisuudet

Kuntoutuen työhön paluuta tavoittelevan ja määräaikaisen luonteen vuoksi työvoimahallinnon palkkatukiohjeistuksessa kuntoutustuella olevat tulisi ottaa huomioon omana ryhmänään. Kuntoutustuella olevien kohdalla tulisi voida tarvittaessa käyttää palkkatukea ja muita työllisyyspoliittisia toimenpiteitä työllistymisen tueksi sinä aikana, jolloin kuntoutustuki on voimassa.

Ennen palkkatukipäätöksen myöntämistä työvoimatoimiston olisi kuitenkin tarkastettava, onko työllistyvällä henkilöllä mahdollisuutta saada osana ammatillista kuntoutusta kuntoutusrahaa työnantajalle maksettavana etuutena. Ellei tätä mahdollisuutta ole, työvoimatoimiston olisi syytä myöntää palkkatukea työllistymisen tueksi kuntoutustukiaikana samoin ehdoin kuin vajaakuntoiselle työnhakijalle.

Nuorten kuntoutusrahan ikärajan nosto

Kuntoutustuki liittyy nuorten työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden asemaan. Nykyisessä Kelan lainsäädännössä ei alle 20 -vuotiaille henkilöille voida myöntää toistaiseksi eikä määräaikaisesti myönnettyä työkyvyttömyyseläkettä muutoin kuin silloin, kun heidän ammatillisen kuntoutuksensa todetaan olevan mahdotonta.

Käytännössä alle 20-vuotiaiden työkyvyttömien nuorten tulona on useimmiten kuntoutusraha, joka edellyttää kuntoutustukea selkeästi aktiivisempien kuntouttavia toimenpiteiden toteuttamista. Useat asiantuntijat ovat suosittaneet tämän ikärajan nostamista 25:een vuoteen. Tätä olisikin syytä harkita yhtenä keinona ehkäistä nuorena eläkkeelle siirtymistä.

5.5.6. Eläkkeen lepäämään jättäminen

Eläkkeen lepäämään jättämisen mahdollisuus koskee nykyisin vain niitä henkilöitä, jotka saavat täysimääräistä Kelan työkyvyttömyyseläkettä. Siihen oikeutetuista henkilöistä noin puolet on kehitysvammaisia ja toinen puoli jakautuu etupäässä syntymästään asti vammaisiin ja nuorella iällä sairastuneisiin mielenterveyskuntoutujiin.

Eläke jätetään lepäämään vähintään kuuden kuukauden ja enintään viiden vuoden ajaksi. Henkilölle, jonka eläke on jätetty lepäämään, myönnetään enintään 24:n kuukauden ajaksi vammaisetuuksista annetun lain mukainen ylin vammaistuki, suuruudeltaan 384,37 euroa vuonna 2008. Eläkkeen maksaminen aloitetaan uudelleen, kun henkilö on lopettanut työnteon tai hänen ansiotulonsa ovat vähentyneet alle 588,66 euron tulorajan. Jollei lepäämään jätettyä eläkettä ole Kansaneläkelaitoksen pyytämällä ilmoituksella vaadittu maksettavaksi uudelleen viiden vuoden kuluessa eläkkeen lepäämään jättämisestä, katsotaan se ilman eri päätöstä lakanneeksi.

Työssäoloaikana henkilö ansaitsee normaalisti omaa eläketurvaa. Eläkkeen lepäämään jättänyttä henkilöä ei pidetä eläkkeensaajana. Eläkkeen lepäämään jättäminen ei vaikuta oikeuteen saada kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annetun lain mukaista kuntoutusta. Työvoimahallinnon palkkatukiohjeistuksessa katsotaan, että eläkkeen lepäämään jättäneiden henkilöiden työllistymistä voidaan tukea palkkatuen avulla.

Ongelmat

Eläkkeen lepäämäänjättämisjärjestelmä on ollut voimassa vuodesta 1999 alkaen. Järjestely ei ole tuottanut juuri minkäänlaisia työllistymistuloksia. Tällä hetkellä eläkkeen lepäämään jättäneiden henkilöiden määrä on 128 henkilöä. Missään vaiheessa määrä ei ole ollut merkittävästi tätä suurempi. Lähes kymmenen vuoden kokemusten perusteella lepäämäänjättämisjärjestelmää on syytä uudistaa tai siitä luopua.

Lepäämäänjättämisjärjestelyn suurin ongelma on ollut kohderyhmän rajaaminen vain Kelan täysimääräistä työkyvyttömyyseläkettä saaviin. Tähän ryhmään kuuluu yli 40 000 henkilöä, mutta pitää huomata, että tämä ryhmä on työkyvyttömyyseläkettä saavista ryhmistä kaikkein kauimpana työelämästä. Heillä ei ole työkokemusta ja vain harvoin myöskään ammatillista koulutusta. Sen sijaan tälle ryhmälle on ollut tarjolla melko runsaasti huoltosuhteista työtoimintaa, joka on osaltaan pitänyt heitä pois palkkatyön piiristä.

Lisäksi eläkkeen lepäämään jättämiseen liittyy lepäämäänjättämissäännösten ja palkkatukisäännösten vaikutuksesta syntynyt byrokratialoukku, joka vaikeuttaa työllistymistä.

Kohderyhmän laajentaminen

Tärkein uudistus eläkkeen lepäämäänjättämisjärjestelmän kehittämisessä olisi kohderyhmän laajentaminen kaikkiin Kelan työkyvyttömyyseläkettä saaviin henkilöihin. Lepäämäänjättämisen tulisi työllistymistavoitteiden mukaisesti koskea toistaiseksi myönnettyjä työkyvyttömyyseläkkeitä ja kuntoutustukia.

Tähän asti lepäämäänjättämisjärjestelmän kohderyhmän laajentamisessa on ollut vaikeutena ansiosidonnaisen työkyvyttömyyseläkejärjestelmän ja Kelan eläkejärjestelmän erilaisuudet ja yhteensovittaminen. Erityisen pulmalliselta ansiosidonnaisen järjestelmän näkökulmasta on näyttänyt lepäämään jättämiseen liittyvän korotetun vammaistuen maksaminen edunsaajalle.

Eläkkeen lepäämäänjättämisjärjestelmän kohderyhmän laajentamista voitaisiin lähestyä samansuuntaisesti ansiosidonnaisiin työkyvyttömyyseläkkeisiin toivon mukaan tehtävän takuueläkkeen kehittämisen kanssa. Säilyttäessään oikeuden ansiosidonnaiseen eläkkeeseen henkilön, joka saa ansiosidonnaista ja Kelan eläkettä, olisi mahdollista osallistua Kelan ylläpitämään eläkkeen lepäämäänjättämisjärjestelmään. Ansiosidonnaisten eläkkeiden keskeyttämismahdollisuuden aikaraja olisi syytä mitoittaa samaksi kuin Kelan eläkkeen lepäämisaika. Näin kaksi järjestelmää toimisi saumattomasti ja toisiaan tukien ja eläkkeeltä työllistymistä edistävästi.

Eläkkeen lepäämään jättämisen kohderyhmä laajenisi runsaasta 40 000 hengestä noin 160 000 henkeen. Uusi kohderyhmä toisi nykyistä kohderyhmää enemmän työelämään suuntautuneita henkilöitä lepäämäänjättämisen piiriin. Järjestelmä voitaisiin säilyttää muilta osin nykyisenlaisena. Eläkkeen lepäämäänjättämisen tuloraja nousisi samalle tasolle kuin mihin Kelan eläkkeiden ansioraja ehdotetaan nostettavaksi.

Byrokratialoukun poistaminen

Eläkkeen lepäämäänjättämisjärjestelmän ja työmarkkinaetuuksien yhteensovittamiseen liittyy tällä hetkellä byrokratialoukku. Useissa tapauksissa työllistymistä edistäisi merkittävästi palkkatuen ja myös muiden työvoimapoliittisten etujen käyttäminen työllistymisen tukena. Laki julkisista työvoimapalveluista ja sitä tarkentava ohjeistus nimenomaan sallivat palkkatuen ja muiden etuisuuksien käyttämisen eläkkeen lepäämään jättäneen henkilön työllistämiseksi.

Palkkatuen myöntämisen edellytyksenä on se, että sitä haetaan ennen työsuhteen alkamista. Palkkatukea ei myönnetä työsuhteeseen, joka jo on voimassa. Eläkkeen lepäämään jättäminen taas tapahtuu etuuden saajan tulojen noustessa yli säädetyn tulorajan. Tulojen nousu taas edellyttää työsuhteen olemista voimassa ja palkanmaksun toteutumista. Nämä kahden järjestelmän säännöt ovat sillä tavalla ristiriitaiset, että käytännössä palkkatuen käyttäminen eläkkeen lepäämään jättämisen lainsäädännön perusteella tapahtuvan työllistymisen tukemiseen ei ole mahdollista. Tämä ilmeisen tahaton byrokratialoukku on poistettava pikaisesti.

Eräs hyvä, joustava ja nykyiseen lainsäädäntöön hyvin istuva keino eläkkeen lepäämään jättämiseen ja palkkatukeen liittyvän byrokratialoukun poistamiseksi olisi se, että eläkkeeltä työhön pyrkivälle henkilölle myönnetään palkkatukea jo eläkkeellä ollessaan alkavaan työsuhteeseen. Tämä järjestely poistaisi byrokratialoukun ja auttaisi eläkkeen lepäämään jättämisen lisäksi työllistymistä myös niissä tapauksissa, joissa eläkkeen maksu keskeytetään ja eläke katkaistaan.

Palkkatukiohjeistusta tulisi tässä kohden tarkentaa niin, että palkkatukea myönnettäisiin esimerkiksi vuoden ajaksi työkyvyttömyyseläkkeellä olevalle ja työhön pyrkivälle henkilölle. Vuoden päätöksen jälkeen palkkatukea olisi mahdollisuus jatkaa, jos henkilö olisi jäänyt pois työkyvyttömyyseläkkeeltä.

5.6. Ammatillinen kuntoutus

Ammatillisen kuntoutuksen tarkoituksena on parantaa tai ylläpitää kuntoutuvan henkilön työkykyä ja ansiomahdollisuuksia. Ammatillinen kuntoutus voi olla ammatinvalinnanohjausta, kuntoutustukimusta, työ- ja koulutuskokeiluja, työhönvalmennusta, ammatillista ja muuta koulutusta, työvoimaneuvontaa ja työhönsijoitusta, elinkeinotukea sekä työhön tai opiskeluun liittyviä apuvälineitä ja työolosuhteiden järjestelytukea.

Ammatillista kuntoutusta järjestävät työvoimaviranomaiset, Kansaneläkelaitos, tapaturma- ja liikennevakuutus, työeläkevakuutus sekä ammatilliset oppilaitokset. Kuntoutuksen aikaisen toimeentuloturvan suuruus ja ehdot ovat kuntoutuksen järjestäjän mukaan vaihtelevat.

5.6.1 Työeläkekuntoutus

Työeläkelaitokset järjestävät työeläkekuntoutusta, jonka tavoitteena on edistää työssä pysymistä tai sinne palaamista. Kuntoutuksen kriteereinä on sairauden, vian tai vamman aiheuttama työkyvyttömyyden uhka. Työeläkekuntoutusta uudistettiin vuonna 2004. Uudistuksen tavoitteena oli varhentaa kuntoutuksen aloittamista sekä parantaa sen osuvuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Uudistuksen yhteydessä työeläkekuntoutukselle määriteltiin yhdeksi erityiseksi tehtäväksi työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen ehkäiseminen.

Työeläkekuntoutuksella pyritään ehkäisemään tai siirtämään niiden henkilöiden työkyvyttömyyseläkkeelle joutumista, jotka ovat vielä mukana työelämässä tai joiden työskentelyn päättymisestä ei ole kulunut pitkää aikaa. Kuntoutuksella myös tuetaan työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden paluuta työelämään.

Työeläkekuntoutukseen oikeuden ehtoina on, että henkilön suhde työelämään ei ole katkennut. Keskimäärin työsuhteen päättymisestä ei ole pidempää aikaa kuin 1,5 vuotta ennen työeläkekuntoutuksen alkamista. Hakijalta edellytetään myös, että hän on ansainnut työeläketurvaa melko pitkään, vakiintunut aikaraja tähän arvioon on noin viisi vuotta. Lisäksi kuntoutusoikeuden saaminen edellyttää, että eläkkeen perusteena olevat tulevan ajan ansiot ovat yli 25 000 euron suuruiset.

Työeläkekuntoutuksen määrä on ollut 1990-luvulta alkaen kasvava, vuonna 2006 työeläkekuntoutukseen osallistui lähes 8 000 henkilöä. Näistä henkilöistä osallistui työpaikkakuntoutukseen 43 %, koulutukseen 35 % ja kuntoutustutkimuksiin 17 %. Eläkkeeltä, lähinnä työkyvyttömyyseläkkeeltä, olevia henkilöitä työeläkekuntoutukseen osallistujia oli 31 % eli noin 2 400 henkilöä. Eläkkeeltä kuntoutukseen tulleista 43 % eli yli 1000 henkilöä palasi työelämään. Erityisesti eläketaustaisten kuntoutujien siirtyminen työelämään on vuosi vuodelta parantunut.

Työeläkekuntoutus näyttää kohdistuvan yleensä suoraan työelämästä eläkkeelle jääviin ja koskevan lähinnä kuntoutustukijaksolla olevia. Eläkkeeltä työhön palaamisen kannalta on rohkaisevaa eläketaustaisten kuntoutujien määrän kasvaminen ja se, että heillä on melko hyvät tulokset työhönpalaamisessa. On toivottavaa, että tämä suuntaus jatkuu ja voimistuu. Työeläkekuntoutuksessa mielenterveyskuntoutujien osuus ei ole niin korkealla tasolla kuin uudet eläkepäätökset antaisivat aihetta olettaa. Tämä epäkohta on työeläkekuntoutuksessa otettu huomioon ja tilannetta pyritään parantamaan.

On kuitenkin huomattava, että toistaiseksi työkyvyttömyyseläkkeellä olevat ja sellaiset henkilöt, joiden eläkkeelle siirtyminen ei tapahdu melko suoraan työelämästä, rajautuvat työeläkekuntoutuksen ulkopuolelle. Esimerkiksi nuorena sairastuneiden tai vammaisten henkilöiden kohdalla työeläkekuntoutus on mahdollista vain harvoin.

5.6.2 Kelan ammatillinen kuntoutus

Kansaneläkelain mukaan Kelan on järjestettävä henkilölle, jolla on asianmukaisesti todettu, sairauden, vian tai vamman johdosta todennäköinen uhka tulla työkyvyttömäksi, ammatillista kuntoutusta tai valmennusta. Sama velvollisuus ammatillisen kuntoutuksen järjestämiseen on myös henkilölle, jonka ansiomahdollisuudet ovat olennaisesti heikentyneet em. syistä. Kuntoutus tulisi järjestää myös silloin, kun henkilön työkyky ja ansiomahdollisuudet ovat jo olennaisesti heikentyneet. Lisäedellytyksenä on, ettei ammatillista kuntoutusta ole järjestetty työeläkelakien, julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain tai erityisopetusta koskevien säännösten perusteella. Kelan ammatilliseen kuntoutukseen osallistui vuonna 2006 runsaat 16 000 henkilöä. Yli kolmannes heistä osallistui työkykyä edistävään toimintaan ja runsaat neljännes koulutuksiin.

Kelalla on viimesijainen, yleinen ja laaja ammatillisen kuntoutuksen järjestämisen vastuu. Kelan lakisääteisen ammatillisen kuntoutuksen piiriin kuuluvat ensisijaisesti henkilöt, joiden osalta työeläkelaeissa säädetty ansiorajavaatimus ei täyty tai joiden työkyvyttömyyseläke ei sisällä tulevaa aikaa ja jotka eivät ole vakiintuneet työelämään.

Näyttää siltä, että ne eläkkeeltä työhön pyrkivät ja ammatillisen kuntoutuksen palveluja tarvitsevat henkilöt, jotka eivät täytä työeläkekuntoutuksen kriteerejä, kuuluvat lakisääteisesti Kelan ammatillisen kuntoutuksen piiriin. Näiden henkilöiden ammatillisen kuntoutuksen haasteet liittyvät ensisijassa pitkään poissaoloon työelämästä ja työmarkkinoilta. Työllistymismahdollisuuksien ja kuntoutustarpeiden arviointi saattaa olla haastavampaa kuin niiden henkilöiden kohdalla, joilla on kiinteä suhde työelämään.

Kelan ja työvoimahallinnon hyvä yhteistyötyöhön työhön pyrkivien työkyvyttömyyseläkeläisten kohdalla olisi ensiarvoisen tärkeää. Työvoimatoimistot voisivat toimia työmarkkinoiden ja työelämän tuntijoina ja Kelan toimistot ammatillisen kuntoutuksen toimenpiteiden tuntijoina. Tämän tyyppistä yhteistyötä on toteutettu esimerkiksi Norjassa työkyvyttömyyseläkeläisten työhön paluun edistämiseksi.

Joissain tapauksissa Kelan ja työvoimahallinnon välinen yhteistyö voi toteutua työvoiman palvelukeskusten avulla. On kuitenkin huomattava, että palvelukeskukset eivät kata koko maata ja useimmissa tapauksissa palvelukeskusten työ on kohdentunut syrjäytymisvaarassa olevien pitkäaikaistyöttömien palveluihin. On ilmeistä, että palvelukeskukset voivat osittain vastata yhteistyön haasteeseen. Osittain yhteistyötä

on paras toteuttaa Kelan ja työvoimahallinnon perusyksiköiden asiakaskohtaisella yhteistyöllä.

Kelan palvelupisteissä on ensiarvoisen tärkeää ottaa huomioon työhön pyrkivät työkyvyttömyyseläkeläiset omana kohderyhmänään sekä ammatillisen kuntoutuksen että eläke-etuuksien osalta. Työhön paluun mahdollisuuksia esittelevää materiaalia olisi tarpeellista olla esillä palvelupisteistä. Lisäksi henkilöstön koulutuksessa tulisi ottaa huomioon tämä asiakasryhmä. Selvitystyön aikana on tullut työhön pyrkiviltä henkilöiltä melko paljon hyvinkin negatiivista palautetta siitä, miten huonon vastaanoton heidän toiveensa palata työhön ovat saaneet Kelan palvelupisteissä. Kela on useimmiten ensimmäinen paikka, josta työkyvyttömyyseläkkeellä oleva henkilö lähtee selvittämään mahdollisuuksiaan työntekoon.

5.6.3 Työvoimahallinnon ammatillinen kuntoutus

Työvoimaviranomaisen järjestämistä tai hankkimista palveluista säädetään julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa. Julkiseen työvoimapalveluun kuuluvia palveluja ovat työnvälityspalvelut, työvoimapoliittinen aikuiskoulutus, ammatinvalinta- ja urasuunnittelupalvelut, koulutus- ja ammattitietopalvelu, ammatillinen kuntoutus, työmarkkinatoimenpiteet ja työllistymisen edistäminen työllisyysmäärärahoilla. Näihin toimenpiteisiin osallistui vuonna 2006 yhteensä runsaat 23 000 henkilöä. Yleisimmät toimenpiteet olivat työkokeilu työpaikalla sekä terveydentilan ja työkunnon tutkimukset.

Työhallinnon ammatillinen kuntoutus on tarkoitettu pääasiassa työttömille ja työttömyysuhan alaisille henkilöille. Sen lisäksi ammatillisen kuntoutuksen piiriin voi kuulua työmarkkinoiden ulkopuolella olevia henkilöitä, esimerkiksi nuoria. Ammatillisen kuntoutuksen toimenpiteet, jotka edellyttävät työhallinnolle osoitettujen määrärahojen käyttöä, ovat harkinnanvaraisia.

Mikäli joku muu taho on järjestänyt tai kustantanut henkilön ammatillisen kuntoutuksen, työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi rekisteröidyn henkilön työllistymistä voidaan tukea tarvittaessa työnantajalle myönnettävällä palkkatuella. Työkyvyttömäksi todetun henkilön tai osatyökyvyttömyyseläkkeellä olevan henkilön työllistymistä voidaan tukea palkkatuella, jos työvoimatoimisto arvioi palkkatuen myöntämisen työvoimapoliittisesti tarkoituksenmukaiseksi.

Työvoimahallinnon järjestämälle ammatillisen kuntoutukselle näyttää muodostuvan työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistyvien henkilöiden kuntoutuksessa yhteistoimijan rooli suhteessa työeläkekuntoutukseen ja Kelan kuntoutukseen. Tämä rooli on tärkeä, koska työvoimapalvelut ovat työelämään suuntautuvia ja siksi ensiarvoisen tärkeitä työllistymisprosessien näkökulmasta. Erityisen tärkeää on työvoimapalvelujen rooli työmarkkinoiden ja työvoiman kysynnän asiantuntijannäkökulmasta. Nämä toteutuvat melko heikosti työeläkekuntoutuksessa ja Kelan kuntoutuksessa. Mitä kauempana työhön pyrkivä henkilö on työelämästä, sitä keskeisempää on, että ammatillisen kuntoutuksen prosessissa on mukana työmarkkinoiden tuntemusta.

5.6.4 Ammatillisen kuntoutuksen vastuunjako ja yhteistyö

Ammatillisen kuntoutuksen lainsäädännössä on selkeä työnjako-ohje vain tapaturmassa tai liikennevahingossa vammautuneen tai ammattitautiin sairastuneen henkilön kuntoutukseen liittyen. Muilta osin työnjako eri ammatillisten toimijoiden välillä perustuu edellä lyhyesti kuvatun lainsäädännön lisäksi toimijoiden väliseen yhteistoimintaan. Niissä tilanteissa, joissa ei ole aivan selvää, kenelle kuntoutuksen järjestäminen kuuluu, korostuu eri toimijoiden yhteistyön merkitys. Tätä yhteistyötä säätelee laki kuntoutuksen asiakasyhteistyöstä.

Kuntoutusasian neuvottelukunta totesi toimintakertomuksessaan vuonna 2007: ”Kuntoutusta järjestävien tahojen erilaiset järjestämis- ja rahoitusperusteet lisäävät kuntoutuksen monimutkaisuutta. Käytännössä vastuunjako eri kuntoutusta järjestävien tahojen välillä ei ole riittävän selvä. Tämä haittaa mm. kuntoutusprosessiin oikea-aikaista käynnistymistä ja sujuvuutta sekä tarpeellisten kuntoutuspalvelujen saatavuutta.” Tähän arvioon voi osittain yhtyä myös selvitystyön näkökulmasta.

Työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön palaavat henkilöt ovat ammatillisen kuntoutuksen toimijoille vielä jossain määrin uusi asiakasryhmä. Myös ammatillisten toimenpiteiden nivoutuminen osaksi työllistymistapahtumaa voi olla haasteellista. Jonkin verran selvitystyön aikana on tullut yhteenottoja, joissa on moitittu ammatillisen kuntoutuksen ratkaisuja hitaudesta esimerkiksi silloin, kun työnantaja on halunnut palkata mielestään sopivan työkyvyttömyyseläkkeellä olevan henkilön ja toivonut työllistymisen tueksi työvalmentajapalvelua. Ilmeisesti suurin ongelma tämän tyyppisissä tapauksissa on tiedon ja neuvonnan puute työnantajalle ja työllistyvälle henkilölle. Työllistymiseen liittyvissä tilanteissa neuvonnan ja tiedotuksen tärkein lenkki näyttää olevan työvoimatoimisto. Tiedon lisäksi tarvitaan yhä joustavampaa yhteistyötä ammatillisen kuntoutuksen toimijoiden välillä.

Ammatillisen kuntoutuksen vastuutahoilla on vakiintuneet yhteistyörakenteet. On toivottavaa, että jatkossa kiinnitetään entistä enemmän huomiota työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistyvien henkilöiden palveluiden kehittämiseen ottaen huomioon myös työnantajien palvelutarpeet.

5.7 Muut sosiaalietuudet ja verotus

Asumistuki

Eläkkeen saajan asumistuki vähentää melko voimakkaasti työhön siirtyvän, työkyvyttömyyseläkettä saavan henkilön tuloja. Kelan kotisivuilla olevan etuuslaskurin mukaan 1000 euroa kuukaudessa eläkettä saava henkilö menettää tulojen kasvaessa merkittävän osuuden tulojen lisäyksestä seuraavasti: jos henkilön asumiskustannukset Helsingissä ovat 430 euroa ja hän ansaitsee 500 euroa kuukaudessa palkkatuloa, tämä vaikuttaa asumistukea alentavasti 170 euroa. Asumistuen laskun vaikutus tulojen kasvaessa on siis 34 prosenttia tulojen lisäyksestä.

Asumistuki on yksi kiireellisin sosiaaliturvan uudistamistyöryhmässä käsiteltävistä asioista. On toivottavaa, että eläkkeellä olevan henkilön työllistymiseen asumistuen kautta liittyvät ilmeiset kannustinpulmat ratkaistaan tässä yhteydessä.

Tuloverotus

Työkyvyttömyyseläkettä ja ansiotuloa saavan henkilön verotus toteutuu useimmiten niin, että ansiotulon myötä verotettavaa kokonaissumma kasvaa. Tämän kasvavan verotettavan tulon henkilön kokonaisveroastetta nostava vaikutus otetaan huomioon eläkelaitosten ohjeistuksen mukaan palkkatulon ennakonpidätyksessä. Tällä tavoin ennakonpidätysprosentti nousee melko korkeaksi, vaikka tulot ovat pienehköt. Korkea ansiotulojen veroprosentti on omiaan vähentämään hakeutumista työhön. Kokonaisuudessa henkilön veroaste ei kasva niin korkeaksi kuin miltä ennakkoverotuksen perusteella näyttää olevan. Tuloveron osuus lisääntyneistä ansiotuloista, verokiila, antaa kuitenkin negatiivisen kuvan ansiotyön kannustavuudesta.

Työkyvyttömyyseläkettä saavan henkilön näyttää olevan mahdollista saada verotuksessa työkyvyttömyyseläkkeen perusteella invalidivähennystä ja työtulojen perusteella tulonhankintavähennystä. Nämä kaksi vähennystä huomioon ottamalla kokonaisveroaste ei yleensä kasva kovin korkeaksi. Ilmeisesti kaikilla työkyvyttömyyseläkkeellä olevalla henkilöllä ei näitä molempia vähennyksiä ole kuitenkaan käytössä. Sosiaaliturvan uudistamiskomitean työssä on tavoitteena kehittää myös sosiaalietuisuuksiin liittyvää verotusta. On toivottavaa, että tämän uudistuksen yhteydessä otetaan huomioon positiivisella tavalla myös työkyvyttömyyseläkkeellä olevien ja työhön osallistuvien henkilöiden verokohtelu.

Sairausvakuutuskorvaus

Sairausvakuutuslain mukaan päivärahaoikeus on enintään sen kalenterikuukauden loppuun, jota seuraavan kuukauden aikana päivärahapäivien luku nousisi 300 päivään. Jos tämä aikaraja on täyttynyt, pitää henkilön olla lain mukaan olla työkykyinen vähintään vuoden ajan, jotta uusi päivärahaoikeus astuu voimaan. Päiväraha voidaan myöntää enimmäisajan täyttymisen jälkeen, vaikka henkilö ei ole ollut työkykyinen vuoden aikaa, jos työkyvyttömyys johtuu uudesta sairaudesta. Uuden sairauden johdosta päivärahaa voidaan myöntää enimmäisajalta.

Käytännössä työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen edellyttää niin pitkää sairauspäivärahakautta, että päivärahaoikeuden enimmäismäärä täyttyy. Työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön palatessa pitää olla vuosi työssä ennen kuin on mahdollista saada sairauspäivärahaa siihen sairauteen, jonka vuoksi on olut eläkkeellä. Muun sairauden takia päivärahaa saa tavalliseen tapaan.

Tämä sairausvakuutuslaista johtuva tilanne on joissain tapauksissa ongelmallinen työhön paluun kannalta. Käytännössä tästä ongelmasta on raportoitu vain vähän, mutta jos selkeästi nykyistä suurempi määrä ihmisiä palaa työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön, sairausvakuutuspäivärahaoikeus saattaa muodostaa pulmia. Olisi syytä harkita poikkeussäännön kirjaamista sairasvakuutuslakiin työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön palaamista varten.

5.8 Kehittämisehdotukset työkyvyttömyyseläkkeisiin ja niihin liittyviin etuuksiin työllistymisen edistämiseksi

Työeläkelakien mukaiset eläkkeet

a. Tulee selvittää mahdollisuus kehittää nykyisistä ansiosidonnaisen työkyvyttömyyseläkkeen työkokeiluoikeuden ja eläkkeen maksun keskeyttämisen toimintatapojen pohjalta työllistymistä tukeva takuueläkejärjestely. Työkyvyttömyyseläkeoikeus säilyisi aiemmin myönnetyllä tavalla enintään viisi vuotta henkilön ansiotulojen noustessa eläkkeeseen määriteltyä ansiorajaa korkeammaksi. Ensimmäisen kolmen kuukauden ajan ansiorajan ylitys ei vaikuttaisi eläkkeen maksuun. Ensimmäisen kolmen kuukauden säännön voimassaoloon tulisi asettaa sopiva ”karenssiaika”, jonka jälkeen sääntöä voisi noudattaa uudelleen.

b. Tulee selvittää mahdollisuus nostaa osatyökyvyttömyyseläkkeen mahdollistamaa ansiorajaa nykyisestä 60:sta prosentista vähintään 70:een prosenttiin eläkepalkasta. Tämän ansiorajan nostamisen jälkeen osatyökyvvttömyyseläkkeen mahdollistama tulotaso olisi samalla tasolla kuin kokoaikaisen työkyvyttömyyseläkkeen mahdollistama tulotaso.

c. Tulee selvittää mahdollisuus määrittää kaikkia työkyvyttömyyseläkkeitä koskeva yhtäläinen ansioraja eläkkeen ohessa tehtävälle työlle, jonka lisäksi on käytössä eläkepalkasta nykyisellä tavalla eläkekohtaisesti määriteltävä ansioraja. Etuuden saajan kohdalla noudatetaan näistä kahdesta ansiorajasta edullisempaa. Yhtäläinen ansioraja eläkkeen ohella tehtävälle työlle määritellään olevan 700 euroa kuukaudessa, jonka alle jäävät ansiotulot eivät vaikuta eläkkeen maksatukseen. Ansioraja on myös syytä sitoa indeksiin.

d. Ammatillisen kuntoutuksen palveluna lisätään ja edistetään työvalmentajapalvelun käyttöä työpaikalle ulottuvana tukimuotona. Lisäksi lisätään ja edistetään kuntoutusrahana työnantajalle palkkatuenomaisesti maksettavan etuuden käyttöä.

Kansaneläkelain mukaiset eläkkeet

a. Työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistymisen edistämiseksi on syytä harkita Kelan työkyvyttömyyseläkkeen ohella tehtävän työn tulorajan nostoa ja myös sen sitomista indeksiin. Kymmenen vuotta samana pysyneen tulorajan nostaminen 700 euroon parantaa työllistymisen mahdollisuuksia. Samalla ansioraja luo pohjan kaikkia työkyvyttömyyseläkeläisiä koskevalle yhtenäiselle ansiorajalle.

b. Eläkkeen lepäämäänjättämisjärjestelyn kohderyhmän laajentamista tulisi harkita niin, että kaikki Kelan työkyvyttömyyseläkettä, niin toistaiseksi myönnettyä kuin kuntoutustukea saavat henkilöt liitettäisiin eläkkeen lepäämäänjättämisen kohderyhmäksi. Tämä muutos yhdessä työeläkelakien puolella tehtävien muutosten kanssa kasvattaisi ja monipuolistaisi merkittävällä tavalla eläkkeen lepäämäänjättämiseen oikeutettujen kohderyhmää. Tämä muutos kehittäisi eläkkeen lepäämäänjättämisjärjestelmästä merkittävän työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työllistymisväylän.

c. Eläkejärjestelmien yhteensopivuuden ja joustavuuden lisäämiseksi olisi syytä harkita Kelan eläkkeeseen samantyyppistä eläkkeen keskeyttämismahdollisuutta kuin on työeläkelakien mukaisissa eläkkeissä.

d. Eläkkeeltä työllistymisen edistämiseksi ja osatyökyvyttömyyseläkejärjestelmän kehittämiseksi olisi syytä harkita Kelan osatyökyvyttömyysetuuden yksityiskohtaista selvittämistä. Yksityiskohtaisen selvittämisen näkökulma voisi olla työllistymistä tukeva. Etuutta voitaisiin valmistella osatyökykyisen henkilön pitkäkestoisena työllistymisen tuen näkökulmasta siten, että tuki olisi tarkoitettu Kelan työkyvyttömyyseläkkeen saajan perustuloksi työn ohessa.

e. Tulisi harkita kansaneläkelain tarkennusta myös niin, ettei alle 25 -vuotiaille henkilöille voida myöntää toistaiseksi eikä määräaikaisesti myönnettyä työkyvyttömyyseläkettä muutoin kuin silloin, jos heidän ammatillisen kuntoutuksensa todetaan olevan mahdotonta

d. Ammatillisen kuntoutuksen palveluna lisätään ja edistetään työvalmentajapalvelun käyttöä työpaikalle ulottuvana tukimuotona. Lisäksi lisätään ja edistetään kuntoutusrahana työnantajalle palkkatuenomaisesti maksettavan etuuden käyttöä.

Työvoimapoliittiset etuudet

a. Osana eläkkeen lepäämäänjättämisjärjestelmän kehittämistä olisi poistettava eläkkeen lepäämään jättämiseen ja palkkatuen myöntämisen yhteensovittamiseen liittyvä byrokraattinen loukku. Paras tapa tämän loukun poistamiseksi ja samalla aiemmin esitettyjen eläkkeisiin liittyvien uudistusten avulla toteutuvan työllistymisen tukemiseksi on kehittää palkkatukiohjeistusta siten, että palkkatuen myöntäminen olisi mahdollista eläkkeellä olevan henkilön työllistymisen tukemiseksi vuoden ajan. Vuoden jälkeen työllistymisen tukeminen palkkatuella voisi jatkua, jos eläke on keskeytetty, katkaistu tai eläke on lepäämässä.

b. Osana kuntoutustuelta työllistymisen tukemista kuntoutustuella olevan henkilön työllistyminen palkkatuella voisi toteutua kuntoutustuen ollessa voimassa. Tämä on mahdollista, koska kuntoutustuki on määräaikainen ja sen tavoitteena on työelämään paluu. Palkkatukea myönnettäessä tulisi tarkastaa ensin henkilön oikeus saada työnantajan palkkauskustannuksia vastaan kuntoutusrahaa.

Muut kehittämisehdotukset

a. Asumistukea tulee kehittää niin, että se kannustaa nykyistä paremmin työkyvyttömyyseläkkeellä olevia henkilöä työllistymään.

b. Tuloverotusta kehitettäessä tulee huolehtia työkyvyttömyyseläkkeellä olevien ja ansiotyötä tekevien henkilöiden kannustavasta verokohtelusta.

c. Olisi syytä harkita poikkeussäännön kirjaamista sairausvakuutuslakiin työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön palaamista varten koskien sairausvakuutuspäivien enimmäismäärän jälkeen uudelleen voimaan tulevaa sairauspäivärahaoikeutta.

6.0 VÄLITYÖMARKKINOIDEN KEHITTÄMISEN NÄKÖKULMA

Välityömarkkinoiden kehittämisen yhtenä lähtökohtana on Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen työllisyyden politiikkaohjelmaan perustuvan ja

työministeriön asettaman Tupo 2 työryhmän vuoden 2006 alussa laatimat esitykset uusiksi väyliksi työhön. Välityömarkkinoiden kehittämisen tavoitteena on lisätä vaikeimmin työllistyvien mahdollisuuksia osallistua työelämään. Keskeinen välityömarkkinoiden kehittämisen lähtökohta on ollut suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymisen myötä syntyvien työvoimakapeikkojen välttäminen.

Välityömarkkinoille tarjotaan aktiivisen työvoima- ja sosiaalipolitiikan työmahdollisuuksien lisäksi työhön sijoittamista edistäviä ja työssä selviytymistä tukevia palveluja. Työmarkkinatoimenpiteiden (työharjoittelu ja työelämävalmennus) ja palkkatuetun työn tavoitteena on parantaa ammattitaitoa, osaamista ja työmarkkina-asemaa ja näin edistää pääsyä avoimille työmarkkinoille. Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle ja aktiivisen sosiaalipolitiikan sosiaali- ja terveysministeriölle. Työ- ja elinkeinoministeriön osiota välityömarkkinoista on kutsutta siirtymätyömarkkinoiksi ja Sosiaali- ja terveysministeriön osuutta välittäviksi työmarkkinoiksi.

Selvitystyössä kuullut asiantuntijat ovat olleet jonkin verran huolestuneita siitä, miten kahteen hallintokuntaan jakautunut kehitystyö vaikuttaa osatyökykyisten työelämään osallistumisen ja yhdenvertaisuuden tavoitteiden toteutumiseen. Tässä saattaa piillä riski kahden kerroksen välityömarkkinoiden syntymisestä. Tässä mahdollisessa jaossa kuntoutustuelta ja työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön pyrkivien asema voi heikentyä siten, että he ovat suljettujen sosiaalihuollon toimenpiteiden piirissä ja mahdollisuus työelämään kiinnittymiseksi jää huonoksi. Välityömarkkinoiden jakautuminen kahteen erillisesti hallinnoitavaan osioon asettaa nykyistä suurempia haasteita yhteistoiminnalle paikallisella ja valtakunnallisella tasolla.

Sosiaali- ja terveysministeriö jäsentää joulukuussa 2007 laatimassaan muistiossa välityömarkkinoiden toimintaa niin, että Työ- ja elinkeinoministeriö hallinnoi välityömarkkinoita ja Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa ja koordinoi aktiivisen sosiaalipolitiikan osalta välityömarkkinat - ohjelman toimintaa valtakunnallisesti. Sosiaali- ja terveysministeriö tekee yhteistyötä työ- ja elinkeinoministeriön, Kelan ja Suomen Kuntaliiton kanssa.

6.1 Välittävät työmarkkinat

Aktiiviseen sosiaalipolitiikkaan kuuluvien välityömarkkinoiden kehitystä on valmisteltu Sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa sosiaalisen työllistämisen työryhmässä, joka jätti ehdotuksensa tammikuussa 2005. Työryhmä jakoi vaikeasti työllistettävien henkilöiden palveluiden ja tukitoimien neljään osa-alueeseen: työsuhteen ulkopuolella tapahtuva työ, tuettu työsuhteinen työ, työvoiman palvelukeskukset ja muut tukimuodot, joihin työryhmä sisällytti vammaispalvelulain mukaiset tukitoimet, kehitysvammaisten työ- ja päivätoiminnan, kuntouttavan työtoiminnan, työkokeilut, työelämävalmennuksen ja – harjoittelut. Työryhmä ehdotti mm. työtoiminnan kehittämistä ja keskittämistä sosiaalihuoltolakiin.

Sosiaalisen työllistämisen työryhmä katsoi, että työkeskusten kokemusta matalan tuottavuuden työn järjestämisestä tulisi mahdollisuuksien mukaan hyödyntää sosiaalihuoltolain ja sosiaalisista yrityksistä annetun lain mukaisena toimintana. Työryhmä ehdotti myös, että jos työtoiminta on järjestetty siten, että toiminta vastaa työsuhteista työtä, tulisi toiminta työtoiminnan sijaan järjestää esimerkiksi

sosiaalihuoltolain mukaisena työsuhteisena työnä. Työryhmän mukaan näiden henkilöiden työllistymistä saattaisi edistää se, että työsuhteista työtä järjestettäisiin työkeskusten sijaan sosiaalisissa yrityksissä tai työsuhteessa avoimilla työmarkkinoilla.

6.2 Tanskalainen esimerkki

Selvitystyön toimeksiannossa asetetaan tavoitteeksi kuntoutustuella ja työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden työllistymisen. Tämä tulee nähdä prosessina, jossa ensimmäinen vaihe on työllistyminen työkyvyttömyysetuisuuksien ollessa voimassa. Tämä pienten askelten logiikka sisältyy esimerkiksi tanskalaiseen toimintatapaan, jossa tavoitteena on vuosittain työllistää 2 000 työkyvyttömyyseläkkeellä olevaa henkilöä.

Kesästä 2005 alkaen Tanskassa on ollut voimassa säädös, jonka perusteella maksetaan avustusta yksityisille ja julkisille työnantajille työkyvyttömyyseläkkeellä olevan henkilön työllistämiseksi. Työnantaja saa tukea puolet työnantajan palkkakuluista kuitenkin niin, että palkka voi olla enintään 1/6 työehtosopimuksen mukaisesta palkasta. Avustuksen maksaa paikallishallinto, niin että valtio korvaa 50 % avustuksista syntyvistä kustannuksista paikallishallinnolle. (Eurostat Raportti 2005.) On syytä tarkastella, olisiko vastaavanlaista toimintatapa sovellettavissa Suomessa.

6.3 Huoltosuhteisen työn perinne

Suomessa työkyvyttömyyseläkettä saavien henkilöiden keskeinen ja perinteinen tapa tehdä työtä ilman työsuhdetta on huoltosuhteinen työtoiminta. Työtoiminnalla on vuosikymmenten perinteet osana suomalaista laitospainotteista hoivaperinnettä. Erityisen vankka asema työtoiminnalla on kehitysvammaisten ja mielenterveyskuntoutujien hoivaperinteessä. Mielisairaaloissa työtoimintaa on harjoitettu 1920-luvulta alkaen, jolloin työn teettäminen tuli käyttöön uutena mielisairaiden hoitomuotona ja sitä kutsuttiin työhoidoksi, myöhemmin työterapiaksi. Tästä hoitomuodosta kehittyi aikaa myöden työtoiminta. Työtoiminta oli sen ajan tietämykseen perustuvaa hoitoa ja työtoiminasta saatiin myös tuloja sairaaloille.

Jo 1930-luvulta alkaen toimintaan osallistuville on suoritettu pienimuotoista korvausta työnteosta, aluksi jotain hyvää syötävää tai tupakkaa ja vähitellen pienimuotoista rahallista korvausta. 1970-luvulla työtoiminta kehittyi kohti teollisuusterapiaa, jolloin korvausten maksaminen alkoi perustua työsuoritteisiin tai tuntiperusteiseen korvaukseen. (Mauro 2001) Myöhemmin työtoiminta ja teollisuusterapia kehittyivät toisaalta toimintaterapiaksi ja toisaalta työtoiminnaksi. Mielisairaalaverkoston asteittaisen karsimisen myötä työtoimintaa alettiin 1980-luvulla alkaen yhä enemmän toteuttaa avohuollon toimintakeskuksissa ja erityisesti 1990-luvulta alkaen myös suojatyökeskuksissa.

Nykyisin työkyvyttömyysetuutta saavien ihmisten työskentely ilman työsuhdetta perustuu sosiaalihuoltolakiin ja kehitysvammalakiin. Sosiaalihuoltolaissa määritellään kunnan tehtäväksi vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta ja henkilöille, jotka eivät kykene osallistumaan työllistämistä tukevaan toimintaan, kunnan tulee järjestää työtoimintaa.

Työllistymistä tukevalla toiminnalla tarkoitetaan laissa 27 d §; ”erityisien työhön sijoittumista edistävien kuntoutus- ja muiden tukitoimien järjestämistä henkilöille joilla vamman tai sairauden tai muun vastaavan syyn johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista ja jotka tarvitsevat työhallinnon palvelujen ja toimenpiteiden lisäksi 1 momentissa tarkoitettuja tukitoimia työllistyäkseen avoimille työmarkkinoille. Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan osana voidaan järjestää työtä, jossa työntekijä on työsopimuslain tarkoittamassa työsuhteessa palvelun tuottajaan.” Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan noin 3 000:lle henkilölle, maksetaan työsopimuslainmukaista palkkaa tämän säännöksen perusteella. Palkan rahoitus perustuu pääosin kuntien rahoitukseen.

Työtoiminta on sosiaalihuoltolain 27 e § mukaan: ”Vammaisten henkilöiden työtoiminnalla tarkoitetaan toimintakyvyn ylläpitämistä ja sitä edistävää toimintaa. Työtoimintaa järjestetään työkyvyttömille henkilöille, joilla vammaisuudesta johtuen ei ole edellytyksiä osallistua 27 d §:ssä tarkoitettuun työhön ja joiden toimeentulo perustuu pääosin sairauden tai työkyvyttömyyden perusteella myönnettäviin etuuksiin. Vammaisten henkilöiden työtoimintaan osallistuva henkilö ei ole työsopimuslain 1 luvun 1 §:ssä tarkoitetussa työsuhteessa toiminnan järjestäjään tai palvelun tuottajaan.”

Kehitysvammalain 2 § puolestaan määrittää työtoiminnan: ” Erityishuoltoon kuuluvia palveluksia ovat, sen mukaan kuin asetuksella tai tämän lain nojalla muutoin säädetään tai määrätään: 4) työtoiminnan ja asumisen järjestäminen sekä muu vastaava yhteiskunnallista sopeutumista edistävä toiminta.”

Työtoiminnasta suoritettavan taloudellisen korvauksen enimmäissuuruus ja ehdot on määritelty tuloverolain 92 §: ” Veronalaista tuloa eivät ole: 23) kunnan, sosiaali- tai terveydenhuoltoa harjoittavan muun julkisyhteisön tai yleishyödyllisen yhteisön kehitysvammaiselle, mielenterveyspotilaalle, päihdehuollon asiakkaalle taikka muulle sosiaalihuollon asiakkaalle järjestämästä työ- tai päivätoiminnasta maksettu keskimäärin päivää kohden enintään 12 euron suuruinen toiminta- tai muun niminen avustus, jolla tuetaan asiakkaan hoitoa, kuntoutumista tai yhteiskuntaan sopeutumista.”

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama sosiaalisen työllistymisen työryhmä arvioi vuonna 2005 vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaan toimintaan osallistuvan vuosittain runsaat 3000 henkilöä ja kehitysvammalain mukaiseen työ- ja päivätoimintaan osallistuvan noin 12 000 henkilöä. Kehitysvammalain osalta on tarkennettu työtoimintaan osallistuvia olevan noin 7 000 henkilöä. Kehitysvammalain mukaista työtoimintaa järjestävät yleensä kunnat ja kuntayhtymät.

Mielenterveyden keskusliiton vuonna 2005 tekemän kyselyn perusteella työtoimintaan arvioitiin osallistuvan vuosittain noin 3 500 – 4000 mielenterveyskuntoutujaa. Mielenterveyskuntoutujien työtoimintaa järjestävät yleensä kolmannen sektorin toimijat, joten tarjonnan kokonaismäärän arviointi ei ole yhtä tarkkaa kuin kehitysvammaisten kohdalla. Muiden ryhmien kuin kehitysvammaisten ja mielenterveyskuntoutujien osalta työtoimintaan osallistuminen on vähäisempää, arviolta alle 1 000 henkilöä on työtoiminnassa mukana muun vammaisuuden kuin kehitysvammaisuuden tai mielenterveysongelmien johdosta. Sosiaalihuoltolain ja

kehitysvammalain perusteella järjestettävään työtoimintaan osallistuu vuosittain yhteensä noin 11 000 – 12 000 työkyvyttömyyseläkkeellä olevaa henkilöä.

6.4 Sosiaalisen työllistymisen markkinat

Sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2001 julkaiseman vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymisen kokonaiskartoituksen mukaan noin 11 000 henkilöä osallistui sosiaalihuoltolain mukaiseen työllistymistä edistävään toimintaan tai työtoimintaan. Toiminnan kokonaisrahoitus oli noin 116 miljoonaa euroa (690 miljoonaa markkaa), josta julkisen rahoituksen osuus oli noin 79 miljoonaan euroa (470 miljoonaa markkaa) siten, että kuntasektorin osuus oli noin 70 miljoonaa euroa (420 miljoonaa markkaa) ja valtion noin 9 miljoonaa euroa (50 miljoonaan markkaa). Tuotannollisten yksiköiden osuus kokonaiskustannuksista oli noin 100 miljoonaa euroa (600 miljoonaa euroa), joista julkinen rahoitus oli noin 67 miljoonaa euroa (400 miljoonaa markkaa) jakautuen seuraavasti: kunnat noin 60 miljoonaa euroa (360 miljoonaa markkaa) ja valtio noin 7 miljoonaan euroa (40 miljoonaa markkaa). (Ylipaavalniemi 2001.)

Kokonaiskartoituksella on jo hieman ikää ja valmistuessaankaan se ei liene ollut täysin kattava. Silti sitä voidaan edelleen pitää hyvinkin suuntaa-antavana esityksenä. Tutkimustietoa tukee sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2003 julkaisema ja VATES-säätiön toteuttama työllistämispalveluiden tilastokatsaus, jonka mukaan tuotannollisten työkeskusten, kehitysvammaisten toimintayksiköiden ja mielenterveyskuntoutujien toimintayksiköiden yhteenlasketut julkiset kustannukset ovat noin 53,5 miljoonaa euroa, yhteenlaskettujen kokonaiskustannusten noustessa yli 100 miljoonaan euron.. Tässä selvityksessä julkiset kustannukset jakautuvat seuraavasti: noin 45 miljoonaa euroa oli kuntien osuus ja noin 7 miljoonaa euroa valtion osuus. Lisäksi tuoreempi tilastokatsaus osoittaa toimintaan osallistuvien määrän olleen kasvussa 2000-luvun alkuvuosina. (Ylipaavalniemi 2003.) Näiden tutkimusten esiin nostamien summien lisäksi on syytä ottaa huomioon RAY:n rahoitusosuus, joka on vuonna 2008 päivä- ja työtoimintaan noin 13 miljoonaa euroa. Julkiset kustannukset työtoiminnan ja suojatyön järjestämisessä ovat näin ollen yhteensä noin 70-80 miljoonaa euroa vuodessa, kun otetaan huomioon kuntien, valtion ja RAY:n rahoitus.

Koska jo vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymisen kokonaiskartoituksessa oli mukana sosiaalisia yrityksiä (vaikka lainsäädäntöä ei tuolloin vielä ollut) sekä runsaasti projektitoimintaa, voidaan arvioida kokonaiskustannustason pysyneen jotakuinkin samana viimeisen kymmenen vuoden aikana. Asiantuntijahaastattelussa alan kokenut tuntija totesi kokonaiskustannustason olleen jokseenkin sama jo 1990-luvun alussa. Työllistämispalveluiden tilastokatsaus antaa viitteitä siihen, että osallistujamäärät ovat kasvaneet rahoituksen pysyessä jotakuinkin samana 2000-luvun alkupuolella. Vammaisia työllistävän toiminnan kustannustehokkuus on siis ollut kasvussa. On huomattava, että alalla on kohtuullisen paljon projektitoimintaa, jonka huomioon ottaminen tai pois jättäminen toiminnan volyymia ja kustannuksia arvioitaessa vaikuttaa kokonaiskuvaan merkittävästi. Sosiaalisten yritysten lisääntymisen myötä julkisten kustannusten suhteellinen osuus lienee siirtynyt 2000-luvun kuluessa hieman enemmän valtiolle palkkatukien osuuden lisääntyessä.

Edellä esitettyjen osallistujamäärien lisäksi kuntouttavaan työtoimintaan osallistuu ilman työsuhdetta vuosittain noin 8 000 henkilöä, mutta nämä henkilöt ovat lähinnä työttömiä työnhakijoita ja siten tämän tarkastelun ulkopuolella. Kuntouttavassa työtoiminnassa on kuitenkin otettava huomioon sosiaalisten yritysten toivomus, että kuntouttavaa työtoimintaa voitaisiin toteuttaa myös sosiaalisissa yrityksissä. Nykyinen lainsäädäntö rajaa kaikki yritykset kuntouttavan työtoiminnan järjestämisen ulkopuolelle. Kuntouttavan työtoiminnan järjestämisen mahdollisuus sosiaalisissa yrityksissä toimisi hyvänä sillanrakentajana sosiaalisten yritysten ja paikallisten, välittäviä työmarkkinoita toteuttavien kunnan virkailijoiden välillä. Lisäksi kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen sosiaalisissa yrityksissä avaisi näille yhden uuden toimintamahdollisuuden.

Työtoimintaa järjestää palvelun tarjoaja, joka voi olla kunta tai yleishyödyllinen yhteisö. Työtoiminta tapahtuu joko palvelun tarjoajan hallitsemissa tiloissa tai avosijoituksena muun työn tarjoajan tiloissa. Järjestäjän tiloissa tapahtuvaa toimintaa kutsutaan työtoiminnaksi. Muualla järjestettyä työtoimintaa kutsutaan avotyötoiminnaksi. Avotyössä oleva työskentelee tavallisessa työpaikassa, mutta tekee työtä huoltosuhteessa ja on kirjoilla toiminta- tai suojatyökeskuksessa. Avotyössä on arvioitu olevan noin 1 600 kehitysvammaista ihmistä. Lisäksi avotyötä tekee joitakin satoja mielenterveyskuntoutujia. Yhteensä avotyötoimintaan arvioidaan osallistuvan vuosittain noin 2 000 henkilöä.

Mielenterveyden keskusliiton vuonna 2005 työtoimintayksiköihin tekemän kyselyn perusteella työtoimintaa tehtiin keskimäärin lähes 6 tuntia päivässä ja avotyötoimintaa keskimäärin hieman alle 5 tuntia päivässä. Työtoiminnasta toteutunut keskimääräinen korvaus päivää kohden oli 6 euroa ja avotyötoiminnassa runsaat 6 euroa. Keskimääräinen tuntikorvaus työtoiminnassa oli 90 senttiä ja avotyötoiminnassa 1, 25 euroa. Kehitysvammaiset osallistuivat työtoimintaan keskimäärin 8,2 vuotta ja muut 2, 15 vuotta. Avotyötoimintaan kehitysvammaiset osallistuivat keskimäärin 4,8 vuotta ja muut 2,1 vuotta. Työstä saadun korvauksen määrä perustui osittain osallistujan suoriutumiseen työtehtävistä ja osittain tehtyjen tuntien määrään. Jonkin verran palkkion suuruuden määrittely liittyi myös ohjaamisen tarpeeseen: mitä pienempi ohjaamisen tarve sitä suurempi korvaus.

Sosiaali- ja terveysministeriön sosiaalisen työllistämisen työryhmä katsoi, että jos työtoiminta on järjestetty siten, että toiminta vastaa työsuhteista työtä, tulisi toiminta työtoiminnan sijaan järjestää esimerkiksi sosiaalihuoltolain mukaisena työsuhteisena työnä. Työtoimintayksiköihin suunnatun kyselyn perusteella voidaan arvioida, että osa työtoiminnasta ja erityisesti avotyötoiminta on pääpiirteiltään järjestetty työsuhteista työtä vastaavasti. Selvitystyön toimeksiannon pohjalta on helppo liittyä sosiaalisen työllistämisen työryhmän näkemykseen siitä, että osa huoltosuhteisesta työtoiminasta tulisi saada työsuhteisen työn piiriin.

6.5 Työsuhteista työtä toivotaan

Eri kyselyjen perusteella voidaan arvioida, että noin puolet työtoimintaan osallistuvista toivovat työtoiminnan sijaan palkkatyötä (kts. Mielekäs yritys - raportti). Myös tähän selvitystyöhön liittyen ovat jotkut palveluntuottajat ystävällisesti tehneet pienimuotoisia kyselyjä työtoimintaan osallistujille ja toimintaa ohjaavalle henkilöstölle. Työtoimintaa ohjaavan henkilöstön arviot osallistujien

mahdollisuuksista tehdä työtä ovat huomattavasi pessimistisempiä kuin osallistujien omat arviot. Ohjaushenkilöstö arvioi työsuhteisen työn olevan mahdollista noin 10 %:lle työtoimintaan osallistujista. Näiden näkemysten perusteella voidaan arvioida noin 20 – 30 %:n osallistujista olevan halukkaita ja heillä olevan myös valmiuksia työskennellä työsuhteisessa työssä. Tämä tarkoittaisi nopealla aikataululla noin 2000 – 3000:n henkilön siirtymistä työsuhteiseen työhön. Toimintoja kehittämällä osallistujien määrä saattaisi kasvaa. Työsuhteiseen työhön siirtymistä mahdollistavana tekijänä on pidetty työn ohessa tapahtuvaa työvalmentajan tarjoamaa tukea. Tämän tuen toteuttaminen olisi täysin mahdollista, koska tarkoitukseen soveltuva ohjaava henkilöstö on jo työllistävissä yksiköissä olemassa ja heidän työnsä rahoittaa yleensä kunnan sosiaalitoimi.

Työtoiminnan ja yleensä työkeskustoiminnan on todettu johtavan vain suhteellisen harvoin työllistymiseen palkkatyösuhteeseen. Vuonna 1999 työkeskuksissa työnsä lopettaneista vajaakuntoisista 56 % ei osallistunut mihinkään aktiiviseen toimintaan kuukausi työn lopettamisen jälkeen. Työmarkkinoille oli sijoittunut 15 % ja koulutukseen 24 % työkeskuksissa lopettaneista. (Ylipaavalniemi, 2001) Tähän kehitykseen on varmasti monia syitä, kuten eläkejärjestelmien suljettu luonne sekä työvoiman kysynnän vähäisyys selvityksen ajankohtana jne. Nykyisten työvoimapoliittisten näköalojen ja eläkejärjestelmään mahdollisesti tehtävien joustojen vaikutuksesta voidaan arvella työkeskustoiminnan ja huoltosuhteisen työtoiminnan olevan mahdollista kehittyä niin, että merkittävä osa huoltosuhteisesta työstä muuttuisi työsuhteiseksi työksi. Osan kohdalla tämä muutos voisi johtaa myös täysipainoiseen osallistumiseen palkkatyöhön.

Työsuhteisen työn puolesta ovat viime aikoina kampanjoineet näyttävästi kehitysvammajärjestöt, erityisesti liittyen meneillään olevaan kirkon Yhteisvastuukeräykseen, jonka teema on ”Haluan töihin”. Tasavallan Presidentti Tarja Halonen avasi Yhteisvastuukeräyksen seuraavasti:” Täällä kotimaassa vuoden 2008 Yhteisvastuukeräyksellä edistetään kehitysvammaisten ihmisten työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Vammaisilla ihmisillä on oikeus tehdä työtä yhdenvertaisesti muiden kanssa. Tätä periaatetta korostavat sekä YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista että Euroopan neuvoston vammaispoliittinen toimintaohjelma ja monet muut kansainväliset asiakirjat, joihin Suomi on sitoutunut. Myös maamme oma perustuslaki vahvistaa jokaisen ihmisen oikeuden työhön. Lisäksi monet suomalaiset yhteisöt, kuten evankelis-luterilainen kirkko ovat sitoutuneet edistämään vammaisten ihmisten työllistymistä.”

Lisäksi on huomattava, että työtoimintaan osallistujista merkittävä osa on henkilöitä, joilla on tuloina ainoastaan kansaneläkelain mukainen työkyvyttömyyseläke. Tämän käytännössä syntymästään asti työkyvyttömien ryhmä on Sata-komitean perusturvajaoston puheenjohtajan Osmo Soininvaaran mukaan pahiten maassamme eläkeläisköyhyydestä kärsivä ryhmä. Siirtyminen huoltosuhteisesta työtoiminasta pienimuotoiseenkin työsuhteiseen työhön tarkoittaa osalle tästä ryhmästä mahdollisuutta vaikuttaa omaan elintasoonsa myös työeläkkeen kerryttämisen avulla. Sinällään palkkatyöhön siirtyminen merkitsee tulotason nousua, vaikka tällä hetkellä eläkkeen saajan asumistuki verottaakin raskaasti pientä työtuloa saavaa henkilöä. Viidensadan euron työtulot vähentävät pienituloisen, työkyvyttömyyseläkettä saavan henkilön asumistukea noin 140 – 180 euroa. Sosiaaliturvaa uudistavassa Sata-komiteassa on yhdeksi nopean aikavälin tavoitteeksi otettu asumistuen kehittäminen.

6.6 Sosiaalihuoltolain kehittäminen

Jotta sosiaalisen työllistymisen työryhmän esittämä tavoite siitä, että osa työtoiminnasta muuttuisi työsuhteiseksi työksi toteutuisi, tulee myös harkita sosiaalihuoltolakiin tehtäviä tarkennuksia työllistymistä edistävän toiminnan ja työtoiminnan järjestämisestä. Sosiaalihuoltolakia tulisi tarkentaa siten, että työsuhteinen työ on aina ensisijainen muoto, jos henkilölle järjestetään työtä. Työsuhteisen työn järjestämistä ei ole syytä sitoa vain työllistymistä tukevan palvelun järjestäjään. Tämä linjaus lienee jäänne vanhasta invalidihuoltolain mukaisesta työtoiminnasta. Tämän rajauksen poistamisen jälkeen työsuhteinen työllistyminen kunnan tukemana voisi toteutua nykyistä paremmin esimerkiksi sosiaalisiin yrityksiin. Työtoimintaa tulisi järjestää ensisijassa kuntouttavana toimintana. Lisäksi sosiaalisen työllistämisen työryhmän esittämä huoltosuhteisen työn keskittäminen sosiaalihuoltolakiin tulisi panna toimeksi.

Tämän lisäksi sosiaalihuoltolaissa olisi syytä työsuhteiseen työhön ohjautumisen parantamiseksi tarkentaa myös työtoiminnan viimesijaisuutta. Olisi hyvä tarkentaa, että työtoimintaa järjestetään yleensä ensisijaisesti kuntouttavien tavoitteiden saavuttamiseksi ja toissijaisesti heikosti toimintakykyisten henkilöiden toimintakykyä ylläpitävänä toimintana. Erityisen merkittävää työtoiminnan kehittäminen kohti työsuhteista toimintaa on sellaisten henkilöiden kannalta, jotka ovat vasta tulossa toimintajärjestelmän piiriin, jotta heidän kiinnittymistään siihen voitaisiin vähentää. Myös osalle nykyään huoltosuhteista työtoimintaa tekevistä henkilöille olisi mahdollista tehdä palkkatyötä räätälöidyissä ja tarvittaessa tuetuissa olosuhteissa.

6.7 Työvoimahallinnon mahdollisuudet

Edellisen lisäksi on huomattava työvoimahallinnon mahdollisuudet palkkatuen myöntämiseksi työkyvyttömyyseläkkeellä oleville. Nykyinen lainsäädäntö, jota työ- ja elinkeinoministeriön tuleva palkkatukiohjeistus toivon mukaan edelleen jäntevöittää, mahdollistaa palkkatuen maksamisen harkinnanvaraisesti myös työkyvyttömyyseläkkeellä olevan henkilön työllistymisen tukemiseksi. Työvoimahallinnon palkkatuki on tarkoitettu ensisijassa työmarkkinoille rekrytoitumisen tueksi.

Työkyvyttömyyseläkettä saavien kohdalla olisi syytä harkita myös jouston lisäämistä palkkatuen määrässä. Työkyvyttömyyseläkettä saavalle henkilölle eläkkeen ohella työllistyminen merkitsee eläkkeen asettamien tulorajojen puitteissa työskentelemistä. Näissä tapauksissa palkkatuen perusosa voi olla jopa eläkkeen asettamiin tulorajoihin nähden liian korkea avustus. Olisikin tehtävä mahdolliseksi palkkatuen myöntäminen myös perusosaa pienempänä silloin kun työllistyminen 50 %:n palkkauskulujen tukitasolla merkitsee nykyistä palkkatuen perusosaa pienempää tukea. Lisäksi työvoimahallinnolla on käytettävissä tukimuotona työolosuhteiden järjestelytuki, jota toivon mukaan edelleen kehitetään ja jonka rinnalle otetaan käyttöön erityinen osatyökykyisten rekrytointituki

Suomalainen sovellus Tanskassa käytössä olevasta työkyvyttömyyseläkeläisten erityisestä palkkatuesta voisi seurata sosiaalihuoltolain työsuhteisen työllistymistä edistävän toiminnan kehittämisestä ja laajentamisesta sekä työtoiminnan nykyistä

selvemmästä rajaamisesta ensisijassa kuntouttavaksi toiminnaksi. Lisäksi suomalainen toimintatapa koostuisi työvoimahallinnon palkkatukimahdollisuudesta, jota voitaisiin käyttää pitkäjänteisesti ja joustavasti työelämään rekrytoitumisen tukemiseksi. Kolmas elementti suomalaisessa sovelluksessa olisivat sosiaaliset yritykset, jotka muodostaisivat tärkeän kanavan huoltosuhteisesta työtoiminnasta työsuhteiseen työhön siirtymisessä. Tämä kehitys yhdessä eläkejärjestelmään toivon mukaan tehtävien joustojen kanssa antaisi usealla tuhannelle huoltosuhteisessa työtoiminnassa olevalle mahdollisuuden työsuhteiseen palkkatyöhön. Osalle muutos merkitsisi jollakin aikajänteellä mahdollisuutta myös täysipainoiseen työelämään osallistumiseen.

6.8 Kehittämisehdotukset välityömarkkinoiden kehittämiseksi

Sosiaalihuoltolaki:

1. Sosiaalihuoltolain 27 § d kohtaa tarkennetaan siten, että työsuhteiseen työhön työllistyminen on aina ensisijainen toimenpide silloin, kun työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin liittyy työn tarjoaminen.
2. Sosiaalihuoltolain 27 § d kohtaa tarkennetaan siten, että työllistymistä edistävänä toimenpiteenä toteutettava työsuhteinen työ voi olla mahdollista myös muualle kuin työllistymistä edistävän palveluntarjoajaan
3. Sosiaalihuoltolain 27 § e kohtaa tarkennetaan siten, että työtoiminnan viimesijaisuus suhteessa työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin tarkentuu. Lisäksi työtoiminnan järjestämisen sitomista etupäässä kuntouttaviin tavoitteisiin vahvistetaan.
4. Työsuhteen ulkopuolella tehtävä työ kootaan sosiaalihuoltolain alle.

Palkkatuen ohjeistus:

5. Palkkatuen ohjeistusta tarkennetaan niin, että eläkejärjestelmästä johtuvien ansiorajojen niin edellyttäessä työkyvyttömyysetuutta saavan henkilön palkkatuki voidaan myöntää myös palkkatuen perusosaa pienempänä.

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta:

6. Kuntouttavan työtoiminnan lakia muutetaan niin, että myös sosiaaliset yritykset voivat järjestää kuntouttavaa työtoimintaa

7.0 TYÖLLISTYMISEN TUKIKEINOJEN NÄKÖKULMA

Työllistymisen tukemiseksi on laaja kirjo erilaisia keinoja. Näistä keinoista tässä selvitystyössä käsitellään sosiaalista yritystoimintaa ja työvalmentajapalveluja.

Sosiaalisen yritystoiminnan tarkastelu sisältyy jo selvitystyön toimeksiantoon. Toimeksiannon mukaisesti sosiaalisten yritysten tarkastelu keskittyy mielenterveyskuntoutujien, kuntoutustuella olevien ja eläkkeen lepäämään jättäneiden henkilöiden mahdollisuuksien parantamiseen sosiaalisiin yrityksiin työllistymiseksi.

Työvalmentajatoiminta on noussut esiin selvitystyön aikana tehdyissä asiantuntijahaastatteluissa ja kuulemisissa keskeiseksi selvitystyön kohderyhmään hyvin soveltuvaksi työllistymisen tukikeinoksi. Työvalmentajatoiminnasta on myös olemassa laaja kansainvälinen kokemus ja tutkimusaineistoa.

Näiden kahden raportissa esiin nostettavan työllistymismenetelmän lisäksi on olemassa useita muita kiinnostavia toimintatapoja, jotka voivat hyödyttää merkittävästi selvitystyön kohderyhmää. Merkittävinä ja laajaakin kehittämispotentiaalia omaavina menetelminä tulee mainita mielenterveyskuntoutujien klubitalot siirtymätyöohjelmineen sekä vammaisyrittäjyys. Sekä klubitalot että vammaisyrittäjyys työllistävät merkittävän joukon selvitystyön kohderyhmää.

Mielenterveyskuntoutujien klubitaloja toimii Suomessa vuonna 2007 kaksikymmentä ja niiden siirtymätyöohjelmiin osallistui vuonna noin 100 kuntoutujaa. Työvoimahallinnon avustuksiin toivon mukaan tulevat kohderyhmän laajennukset työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden hyväksymisestä ESR projektien ja työvoimapoliittisten avustusten kohderyhmään tullee merkittävästi vahvistamaan klubitalojen työllistymiseen suuntaavaa toimintaa.

Pelkästään näkövammaisten pitkät perinteet omaavaan ja hyvin järjestäytynyt itsenäinen yrittäjyys työllistää yli tuhat henkilöä. Samoin tuki- ja liikuntaelinsairaiden sekä neurologisten sairauksien ryhmässä on kiinnostavaa yrittäjähenkeä ja yrittäjyyden tukemista. Arvonlisäverovapaus vammaisille yrittäjille on jo perinteinen kipupiste, jonka työllisyyttä tukeva merkitys on ilmeinen. Sosiaalisen yrittämisen ohella on syytä suunnata työvoimapoliittisia toimenpiteitä myös näille itsenäisesti työllistyville vammaisille. Erityisenä kysymyksenä nousee esiin starttirahaoikeus työkyvyttömyyseläkettä tai osatyökyvyttömyyseläkettä saaville henkilölle.

7.1 Sosiaalinen yritystoiminta

Selvitystyön toimeksiannossa asetetaan erääksi tehtäväksi selvittää hallitusohjelman työvoimapolitiikkaan liittyvään kohtaan 10.10 sisältyvää sosiaalisia yrityksiä koskevat ja mielenterveyskuntoutujien asemaan liittyvät näkökohdat. Hallitusohjelman mielenterveyskuntoutujien asemaan liittyvä kohta 10.10 kuuluu: ” Sosiaalisten yritysten lainsäädäntöä tarkistetaan siten, että mielenterveyskuntoutujat, kuntoutustuella olevat henkilöt ja eläkkeen lepäämään jättäneet henkilöt työllistyvät sosiaalisiin yrityksiin nykyistä paremmin.”

Sosiaalinen yritys toimii samoilla avoimilla markkinoilla, samoilla toimialoilla ja samojen sääntöjen mukaisesti kuin muutkin yritykset. Sosiaalisten yritysten joukossa on useita kymmeniä henkilöitä työllistäviä tuotannollisia yksiköitä, mm. konepajoja sekä pieniä muutaman henkilön työllistäviä palvelualan yrityksiä. Ensimmäiset suomalaiset sosiaaliset yritykset olivat sosiaalisten yhteisöjen taustalta perustettuja yrityksiä. Myöhemmin perustetut, lukumääräisesti suurempi määrä ovat pienehköjä jo ennen sosiaaliseksi yritykseksi rekisteröitymistään, toimintansa vakiinnuttaneita yrityksiä. Uutena ilmiönä ovat kuntien perustamat ja omistamat sosiaaliset yritykset. (Kujanpää 2007.)

Sosiaalisten yritysten toiminta ja rekisteröityminen perustuu 1.1.2004 voimaan tulleeseen lakiin sosiaalista yrityksistä (1351/2003). Tämän jälkeen lakia on uudistettu ja uudistetut säännökset tulivat voimaan 1.5.2007. Sosiaalisen yrityksen tarkoituksena on tarjota mahdollisuuksia työn tekemiseen pitkäaikaistyöttömille, vaikeasti työllistyville, osatyökykyisille[1] ja vammaisille henkilöille. Ainoana eroavana tekijänä sosiaalisten

yritysten osalta onkin, että vähintään 30 prosenttia sen henkilöstöstä kuuluu em. kohderyhmään. (Kujanpää 2007.)

Tälle hetkellä sosiaalisten yritysten rekisterissä on 160 yritystä joissa työskentelee yli 800 työntekijää. Työntekijöistä yli 40 prosenttia on työllistynyt vajaakuntoisen henkilön statuksella. Pitkäaikaistyöttömän statuksella yrityksiin on työllistynyt noin 10 prosenttia työntekijöistä.

7.1.1 Mielenterveyskuntoutujat ja sosiaalinen yritystoiminta

Mielenterveysongelmat ja näiden ongelmien johdosta tapahtuva työstä syrjäytyminen on kasvanut 1990-luvulta alkaen useimmissa Länsi-Euroopan maissa. Erityisesti Britanniassa, Hollannissa ja Ruotsissa mielenterveyssyistä johtuva työkyvyttömyyseläkkeiden kasvu on jatkunut myös 2000-luvulla. Esimerkiksi Ruotsissa uusista työkyvyttömyyseläkkeistä vuonna 2002 johtui 28 % mielenterveyden häiriöistä. Britanniassa mielenterveyssyiden osuus on kasvanut 2000 – luvun kuluessa 26 prosentista 33 prosenttiin. (Gould – Nyman 2004.)

Mielenterveyskuntoutujat ovat useassa Euroopan unionin jäsenvaltiossa keskeinen sosiaalisiin yrityksiin työllistyvien ryhmä. Mielenterveysongelmat ovat keskeinen erityisen työllistymisen tuen tarpeen aiheuttava terveysongelma koko Euroopan alueella koska; mielenterveysongelma on yleinen, kohdistuu runsaasti nuoriin ikäluokkiin, aiheuttaa paljon pitkäaikaista työkyvyttömyyttä ja joka lisäksi näyttää kasaantuvan pitkään työelämästä syrjään joutuneille. Suomessa lähes puolet alle 45-vuotiaista työkyvyttömyyseläkkeellä olevista henkilöistä on mielenterveyskuntoutujia.

Suomessa mielenterveyssyistä työkyvyttömyyseläkkeelle jääneet ovat keskimäärin olleet muita työkyvyttömyyseläkkeelle jääneitä ryhmiä löyhemmin kiinnittyneitä työmarkkinoille. Kaikissa ikäryhmissä ja sekä miehillä että naisilla mielenterveyssyiden perusteelle eläkkeelle jääneiden työura on keskimäärin lyhyempi kuin muista syistä työkyvyttömyyseläkkeelle jääneiden. Tämän seurauksena mielenterveyssyistä työkyvyttömyyseläkkeelle jääneiden eläkkeet ovat keskimäärin muita ryhmiä pienempiä. Poikkeuksen tästä kuvasta tekevät masennuksen vuoksi työkyvyttömyyseläkkeelle jääneet, joiden työura, koulutus ja eläkkeet ovat keskimääräistä pidempiä ja korkeampia. Mielenterveyssyistä työkyvyttömyyseläkkeelle jääneet jakautuvatkin selkeästi kahteen ryhmään. Toinen ryhmä on jäänyt työkyvyttömyyseläkkeelle lyhyen ja katkonaisen työuran jälkeen ja toinen ryhmä on jäänyt eläkkeelle suoraan työelämästä. (Gould – Nyman 2004.).

Kolmas sosiaalisiin yrityksiin liittyvä mielenterveysongelmia kohdanneiden ryhmä on mielenterveyssyistä vajaakuntoiset työttömät henkilöt. Mielenterveyssyistä vajaakuntoisia työnhakijoita oli vuonna 2006 lähes 18 000 henkilöä. Pitkäaikaistyöttömyydestä tehdyt tutkimukset osoittivat jo 1990-luvun lopulla, että pitkään työttömillä olleilla mielenterveysongelmien kokeminen lisääntyy. Tämä ilmiö liittyi yleisempään köyhyyden, sairastavuuden ja työttömyyden kasautumiseen. (Kortteinen – Tuomikoski, 1998.) Edelleen työttömyys aiheuttaa mielenterveysongelmia, ja työttömät ovat muutoinkin keskimäärin sairaampia kuin

työlliset. Etenkin nuorilla pitkäaikaistyöttömyys johtaa helposti yleisempäänkin syrjäytymiseen ja siitä seuraaviin terveysongelmiin. (www.terveysportti.fi)

7.1.2 Laki sosiaalisista yrityksistä

Sosiaalisen yritystoiminnan lainsäädännön tavoitteena on todettu olevan uusien työntekomahdollisuuksien luomisen työttömille vajaakuntoisille ja pitkäaikaistyöttömille. Tavoitteena on ollut myös täsmentää ja vakiinnuttaa jo aiemmin toimivien sosiaalisiksi yrityksiksi katsottavien yritysten asemaa sekä tukea uusien yritysten syntymistä. Eräs lain tavoite näyttää olevan myös sosiaalisten yhteisöjen liiketoiminnan erottaminen omaksi toiminnakseen. (Karjalainen ym. 2006)

Sosiaalisen yrityksen statusta voi käyttää ainoastaan Työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämään rekisteriin merkitty yritys. Rekisteriin pääsyä tulee anoa ministeriöstä. Rekisteriin merkityille sosiaalisille yrityksille on käytettävissä samat yritystoiminnan tuet kuin muillekin yrityksille. Näille yrityksille voidaan kuitenkin maksaa palkkatukea ja työllisyyspoliittista avustusta muita yrityksiä väljemmin ehdoin ja pidemmäksi aikaa. (Karjalainen ym. 2006)

Laissa sosiaalisten yritysten työllistämisen kohderyhmiksi on määritelty vajaakuntoiset ja pitkäaikaistyöttömät. Vajaakuntoisiin tai vajaakuntoisiin ja pitkäaikaistyöttömiin luokiteltavia henkilöitä tulee yrityksessä olla työsuhteessa vähintään 30 % yrityksen työntekijöistä. Pitkäaikaistyöttömien sisältyminen sosiaalisen yrityksen lain kohderyhmään on kansainvälisesti tarkasteluna harvinaista. Vajaakuntoisuuden osalta edellytetään vajaakuntoisuutta juuri siihen työhön mihin henkilö työllistetään. Vajaakuntoisuus on osoitettava lääkärintodistuksella. Kohderyhmän rajausta on pidetty tiukkana ja nähty sen vaikeuttavan yritysten työvoiman rekrytointia sekä kohderyhmän ulkopuolelle jäävien vaikeasti työllistettävien työllistymistä. (Karjalainen ym. 2006)

Toisena vajaakuntoisten ryhmänä laki huomioi sellaiset henkilöt joiden työllistämisen tueksi kunta maksaa avustusta työllistävälle yrityksellä. Tämä jälkimmäinen ryhmä vastaa perinteistä kunnan kustantamaa suojatyötoimintaa.

7.1.3 Laki julkisista työvoimapalveluista ja sitä tarkentava ohjeistus

Työvoimatoimistossa vajaakuntoisena työttömänä työnhakijana oleviksi henkilöiksi kirjautumista säätelee laki julkisista työvoimapalveluista. Työttömänä työnhakijana työvoimapalvelulain 8 § mukaisesti: ”Pidetään työkykyisenä henkilöä joka ei saa sairausvakuutuslain (364/1963) mukaista päivärahaa tai kansaneläkelain (347/1956) mukaista työkyvyttömyyseläkettä tai kuntoutustukea taikka täyden työkyvyttömyyden perusteella maksettavaa etuutta jonkin muun lain nojalla ja jota ei ole todettu sairausvakuutuslain tai kansaneläkelain mukaisesti työkyvyttömäksi. Lisäksi työkykyisenä pidetään mainitun etuuden saajaa tai mainituilla tavoilla työkyvyttömäksi todettua, jonka työllistymistä työvoimatoimiston arvion mukaan voidaan tuloksellisesti tukea julkisella työvoimapalvelulla. Kansaneläkelain 22 §:n 2 momentin perusteella tai työkyvyttömyyden perusteella toisen valtion lainsäädännön mukaan eläkettä saavaa pidetään kuitenkin työkykyisenä.” Työvoimapalvelulaki siis sulkee pääsääntöisesti sellaiset henkilöt pois työttömien työnhakijoiden joukosta, jotka saavat työkyvyttömyyseläkettä tai kuntoutustukea. Tästä säännöstä on poikkeuksena

kansaneläkelain 22§ 2 momentin mukaista eläkettä saavat, jotka ovat etupäässä sokeita tai vaikeasti liikuntakyvyttömiä. Kansaneläkelain 22§ 2 momentin mukaista eläkettä saavia henkilöitä on noin 1500 henkilöä, joten tämän säädöksen merkitystä työllistymisen kannalta voidaan pitää vähäisenä.

Laki julkisista työvoimapalveluista antaa työvoimatoimistoille mahdollisuuden ottaa työvoimapalveluiden piiriin sellaiset työkyvyttömyyseläkettä tai kuntoutustukea saavat henkilöt, joita työvoimatoimiston arvion mukaan voidaan tuloksellisesti tukea työvoimapalveluilla. Lain mukaan pääsäännöstä voidaan siis poiketa työvoimatoimiston niin harkitessa. Tätä harkinnanvaltaa Työministeriö on tarkentanut vuoden 2007 lopulla tämän selvitystyön väliraportin esityksiin antamassa lausunnossa ”Työministeriön toimeenpano-osaston vastaukset ministerille” päivättynä 28.12.2007. ”Työministeriön tukityöllistämisjärjestelmää koskevan ohjeen (0/0/2007) mukaan työkyvyttömäksi tai osatyökyvyttömäksi todetun henkilön työllistämistä voidaan tukea palkkatuella, jos työvoimatoimisto arvioi tuen myöntämisen olevan työvoimapoliittisesti tarkoituksenmukaista. Työvoimatoimiston arvio työnhakijalta edellytettävän työkykyisyyden kussakin yksittäistapauksessa erikseen. Arvioinnissa otetaan huomioon työmarkkinoille pyrkivän henkilön jäljellä oleva työkyky, vammaisuuden laatu sekä työmarkkinoilla olevien työtehtävien sekä työntekijän terveyden tilaan kohdistuvan vaatimuksen.”

Lausunto jatkuu. ”Koska työkyvyttömyyseläkkeen saamisen perusteena on alentunut työkyky, rinnastetaan eläkkeeltä työhön siirtyvä henkilö vajaakuntoiseen. Tapauksesta riippuen kyseeseen tulee joko määräaikainen tai pitkäkestoinen palkkatuki. Työ- ja elinkeinoministeriö tulee vuoden 2008 alussa annettavassa ohjeessa kiinnittämään huomiota palkkatuen käyttöön työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön siirtyvien kohdalla. Työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön siirtyvien määrän lisäämiseksi tarvitaan palkkatuen lisäksi muita toimenpiteitä. Muutoksia tarvitaan siinä, miten työvoimatoimisto huomioi eläkkeellä olevan asiakkaan ja miten se käyttää työhönsijoittumisen muita tukipalveluja (mm. työolosuhteiden järjestelytuki). Rekrytointikynnystä voidaan alentaa räätälöimällä palvelukokonaisuus, joka ottaa huomioon niin työnantajan kuin työkyvyttömyyseläkkeeltä palaavan tarpeet. - -- Sosiaaliset yritykset muodostavat tärkeän väylän työmarkkinoille palaaville.”

Tätä lausuntoa voidaan pitää kohtuullisen myönteisenä tulkintana työkyvyttömyyseläkkeellä olevan henkilön työllistymisen kannalta, erityisesti suhteessa sosiaalisiin yrityksiin. Vielä tämän selvitysraportin kokoamisen aikaan lausunnon mukainen tarkennus ei ole palkkatuen myöntämistä tarkentavaan ohjeistukseen toteutunut, joten kannanoton mukaisten tarkennusten vaikutusta mielenterveyskuntoutujien sijoittumiseen sosiaalisiin yrityksiin on mahdotonta arvioida.

Sosiaaliseen yritykseen työllistymisen keskeisin elementti on palkkatuki, joka maksetaan yritykselle kun työllistyvän henkilön kanssa on tehty työehtosopimusten mukainen työsopimus. Palkkatuesta tehdään päätökset työvoimapalvelulain mukaisesti, yksilöllisen tarveharkinnan perusteella työvoimatoimistoissa. Palkkatukiohjeistusta uudistettaessa on tärkeää, että työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistyvän henkilön mahdollisuutta työllistyä sosiaalisiin yrityksiin tuetaan entistä yksiselitteisemmin palkkatuella. Palkkatuen ohjeistus on keskeinen

työvoimapoliittinen tekijä jolla voidaan edistää hallitusohjelman toteutumista selvitystyön toimeksiannossa tarkoitetulla tavalla.

7.1.4 Kuntien rooli

Toinen osatyökykyisten henkilöiden mahdollisuus kuulua sosiaalisen yrityksen lain kohderyhmään ja siten työllistyä sosiaaliseen yritykseen on sosiaalisen yrityksen lain mukainen kunnan tuki henkilön palkkaamiseksi. Laki sosiaalisesta yrityksestä määrittää" Työvoimatoimiston työhön osoittama vammainen, jonka työllistämiseen työnantaja on saanut kunnalta tukea 2 momentissa tarkoitetulla perusteella, rinnastetaan tuen päättymisen jälkeen työllistettyjen osuutta laskettaessa työvoimatoimiston työhön osoittamaan vajaakuntoiseen ajan, jolta työnantaja on velvollinen maksamaan hänelle palkkaa." Osatyökykyisen tai vammaisen henkilön työllistyminen sosiaaliseen yritykseen edellyttää siis työvoimatoimiston osoitusta ja kunnan antamaa tukea työllistämiseen.

Toimintatapa viittaa vanhaan suojatyökeskustoimintaan, jonka perinnön jatkajiksi sosiaalisia yrityksiä omalta osaltaan lainsäädännössä toivotaan. Vammaisella tässä yhteydessä viitattaneen myös työkyvyttömyyseläkkeellä tai kuntoutustuella oleviin mielenterveyskuntoutujiin. Kunnan tukema työllistyminen on mahdollista toteuttaa sosiaalihuoltolain 27 § d kohdan mukaisena työllistymistä tukevana toimenpiteenä. Tätä sosiaalihuoltolain kohtaa olisi syytä tarkentaa siten, että se painottaisi nykyistä enemmän työsuhteista työllistymistä, avaisi kunnan tukeman työllistymisen mahdollisuuden mahdollisimman laajasti ja siinä mainittaisiin erikseen sosiaaliset yritykset palkkatyöhön työllistymisen kanavina.

Työvoimatoimiston ja kunnan yhteistyöhön perustuva väylän käyttö sosiaalisiin yrityksiin työllistymiseksi on toistaiseksi jäänyt käytännössä lähes olemattomaksi. Ainoastaan joissakin tapauksissa työkeskuksista eli edellä viitatun mukaisista sosiaalisista yhteisöistä kehittyneet yritykset ovat pystyneet hyödyntämään tätä työllistämistapaa. Kysymyksessä on ollut ennemminkin vanhojen suojatyökeskustyösuhteiden jatkuminen kuin uudet työmahdollisuudet. Tämä työllistymisen mahdollisuus on jäänyt kunnilta vielä toistaiseksi huomioimatta. On syytä toivoa, että kyseisen työllistymisväylän käyttöä lisätään. Työvoimatoimiston ja kunnan yhteistyön ajatus sopii hyvin kehittymässä olevaan välityömarkkinoiden toimintatapaan.

7.1.5 Eläkkeen ohella tehtävä työ

Eläkkeen ohella tehtävässä työssä ansiosidonnaisten eläkkeiden osalta ansioraja on asetettu enintään 40 % siitä palkasta josta eläkepalkasta on määrätty ja osatyökyvyttömyyseläkettä saavien osalta enintään 60 % siitä palkasta josta eläke on määrätty. Euromääräinen ansioraja jonka henkilö eläkkeen ohella voi ansaita voi vaihdella merkittävästi. Mielenterveyskuntoutujien työllistymistä edistää mahdollisuus vähittäiseen siirtymiseen työelämään, jolloin on hyödyllistä mahdollistaa työskentely sosiaalisissa yrityksissä myös eläkkeiden antamien ansiorajojen määrittämien tulorajojen sisällä.

Sosiaalisissa yrityksissä tulee noudattaa alalla vallitsevaa työehtosopimusta joten työstä maksettava tuntipalkka on määrätty. Käytännössä tulorajojen sisällä pysyviin

ansioihin voidaan päästä säätelemällä työajan pituutta. Työkyvyttömyyseläkkeellä olevan henkilön osa-aikainen työllistyminen sosiaaliseen yritykseen voisi tapahtua joustavasti joko kunnan tai työvoimahallinnon tukien turvin. Työkyvyttömyysetuutta saavien henkilöiden työllistyminen sosiaalisiin yrityksiin osa-joustavasti osa-aikaiseen työhön olisi tehtävä mahdolliseksi laissa sosiaalisen yritystoiminasta.

Tällä hetkellä laki sosiaalisesta yritystoiminasta määrittää yrityksen työllistettävien kohderyhmään laskettavan vajaakuntoisen vähimmäistyöajaksi 50 % alalla noudatettavasta enimmäistyöajasta. Laissa sosiaalisiksi yrityksiksi olevaa vähimmäistyöaikarajaa on tarkistettava, jotta osa-aikainen työllistyminen työkyvyttömyyseläkkeen ohella mahdollistuisi. Jotta työllistyminen eläkkeen ohella olisi sosiaalisen yrityksen kannalta mielekästä, tulee myös 50 % lyhyempää työaikaa tekevä työkyvyttömyysetuutta saavat henkilöt voida laskea sosiaalisen yritykseen työllistyneiden kohderyhmään. Myös palkkatukipäätökset on voitava tehdä tarvittaessa niin joustavasti, että eläkkeen tulorajojen puitteissa tapahtuvaa työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön sijoittuvan henkilön työllistymistä sosiaalisiin yrityksiin voidaan tukea.

7.1.6 Sosiaalisten yritysten ja sosiaalisen yritystoiminnan kehittäjien näkemykset

Selvitystyötä varten kerättiin sosiaalisten yritysten ja sosiaalisen yritystoiminnan kehittäjien näkemyksiä asiantuntijahaastatteluiden avulla sekä osittain sähköpostitse helmikuussa 2008 tehdyn kyselyn perusteella. Tarkoituksena oli saada käytännön kokemukseen perustuvia näkemyksiä mielenterveyskuntoutujien, kuntoutustuella olevien ja eläkkeen lepäämään jättäneiden työllistymisen parantamiseksi sosiaalisiin yrityksiin.

Sosiaalisten yritysten kokemusten perusteella työllistyminen vaatii usein yhteistyötä yrityksen, työvoimatoimiston, kunnan ja myös eläkelaitos välillä. Eräs käytännön keino yhteistyön lisäämiseksi kuntiin ja sosiaalisten yritysten roolin vahvistamiseksi välityömarkkinoilla voisi olla joistakin sosiaalisista yrityksistä tullut ehdotus, että sosiaaliset yritykset voisivat järjestää kuntouttavan työtoimintaa. Tällä hetkellä kuntouttavasta työtoiminnasta säädetyn lain perusteella tätä voivat tehdä vain kunta tai yleishyödyllinen yhteisö. Osa sosiaalisista yrityksistä kokee tärkeäksi tämän mahdollisuuden avaamisen myös niille. Lain muuttaminen tässä kohden avaisi yhden uuden mahdollisuuden mielenterveyskuntoutujien työllistymiselle sosiaalisiin yrityksiin. Samalla yrityksille mahdollistuisi yksi toimintamuoto lisää.

Sosiaalisten yritysten käsityksen mukaan niillä on yksittäisinä tapauksina hyviä kokemuksia työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden työllistämisestä. Parhaimmillaan työllistyminen on toteutunut yrityksen, työvoimatoimiston ja työeläkelaitoksen yhteistyön avulla. Työllistymisen hyvät kokemukset muodostuvat työkokeiluista, jonka jälkeen henkilö on voinut joustavasti siirtyä työntekijäksi ja työllistymistä on tuettu vajaakuntoisen henkilön pitkäkestoisella palkkatuella. Tämä on sosiaalisten yritysten raportoimien kokemusten mukaan tärkeää työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistyessä. Erityisesti yritykset ovat lisäksi korostaneet neuvonnan ja ohjauksen tärkeyttä työkyvyttömyyseläkkeellä olevan mahdollisuuksista ja niihin liittyvistä eduista. Onnistuneissa tapauksissa neuvonta on tullut työvoimatoimistoista.

Yritykset ovat raportoineet myös epäonnistumisista. Huonoille esimerkeille on ollut tyypillistä neuvonnan ja opastuksen puute ja esimerkiksi työkokeilun mahdollisuuden selvittämisen pysähtyminen työvoimatoimistossa lausuntoon, ettei asia kuulu työvoimatoimistolle. Kaiken kaikkiaan työvoimatoimiston virkailijan suhtautumien ja paneutuminen asiaan näyttää ratkaisevalta tekijältä sosiaalisten yritysten näkökulmasta sille, onnistuuko työkyvyttömyyseläkkeellä olevan työllistäminen vai ei. Esimerkiksi eläkelaitokset näyttäytyvät sosiaalisten yrityksen näkökulmasta etäisiltä, vaikka niistä saatua palvelua on pidetty hyvänä, kun yhteys ja yhteinen ajatus yrityksen ja työeläkelaitoksen välille on syntynyt. Työeläkekuntoutujien kohdalla työvoimatoimiston tehtävä näyttäisi olevan parhaimmillaan välittäjän ja neuvojan ja joustavan tukijan rooli työllistymisen edetessä.

Sosiaaliset yritykset ovat raportoineet myös työvalmentajien tuen tarpeellisuudesta työkyvyttömyyseläkkeeltä palaavia henkilöitä työllistettäessä. Työvalmentajatukea voidaan järjestää työvoimatoimiston palveluna, lisäksi osa sosiaalisista yrityksistä toivoo nykyistä laajempaa mahdollisuutta työvalmentajapalvelujen hankkimiseksi myös työvoimapoliittisen projektituen avulla.

7.1.7 Työhyvinvoinnin edistäminen sosiaalisissa yrityksissä

Työhyvinvoinnin kehittämiseen sosiaalisissa yrityksissä on kiinnitetty huomiota. Sitä on sosiaalisissa yrityksissä systemaattisesti kartoitettu ainakin Joensuun seudulla toteutetussa Optio työelämään Equal -hankkeessa, jossa tehtiin työhyvinvointikysely suomalaisiin sosiaalisiin yrityksiin. Sen perusteella koettu työhyvinvointi osoittautui yritysten työntekijöiden keskuudessa keskinkertaiseksi verrattuna muihin työpaikkoihin. Yritysten vastuuhenkilöiden ja yrittäjien keskuudessa työ koettiin hyvin innostavaksi, mutta samalla myös varsin raskaaksi. Samansuuntaista hiljaista tietoa on ollut havaittavissa myös sosiaalisten yritysten tälle selvitystyölle antamissa tiedoissa. Sosiaalisten yritysten vastuuhenkilöiden ja yrittäjien työhyvinvointiin onkin syytä kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota, erityisesti liittyen yrittäjien ja vastuuhenkilöiden verkostoitumiseen.

Sosiaalisten yritysten tulisi olla työyhteisöjä, joissa työkyky toteutuu tavanomaista paremmin. Niiden työhyvinvoinnin kehittämiseksi on kiinnitetty erityistä huomiota työterveyshuollon palveluja järjestämällä. Yritysten henkilöstörakenteen vuoksi työterveyshuollon hyvä ja laaja-alainen palvelu olisi tärkeää, mutta se toteutuu käytännössä vaihtelevasti. Useimmissa pienissä sosiaalisissa yrityksissä työterveyshuolto on hoidettu melko kevyestikin. Työterveyshuollon palveluihin olisi syytä kiinnittää huomiota sosiaalisissa yrityksissä ja myös tarkastella, voisivatko yritykset saada rahoitusta sen järjestämiseen. Sosiaalisten yritysten velvoitteiden lisääminen ilman rahoitusta ei liene mahdollista, koska yritysten taloudellista tilannetta ei ole pidetty erityisen hyvänä. Sosiaalisten yritysten rahoitusmahdollisuuksiin olisi syytä liittää elementti, joka tukisi laaja-alaisen työterveyshuollon järjestämistä

Työelämän kehittämisohjelma Tykes tarjoaa yhden mahdollisen tavan kehittää työhyvinvointia. Tykes-ohjelmaan osallistuvista yrityksistä 90 % on pk-yrityksiä ja rahoitusosuus yrityskohtaiseen työhyvinvoinnin kehittämiseen on keskimäärin noin 70 % hankkeiden kokonaiskustannuksista. Alle 10 hengen yritysten työhyvinvoinnin kehittämiseen Tykes-ohjelma myöntää rahoitusta useamman yrityksen muodostamalle

verkostoille. Sosiaalisten yritysten olisi hyödyllistä selvittää Tykes-rahoituksen mahdollisuuksia ja tutkia pienempien yritysten mahdollisuuksia muodostaa useamman yritysten verkostoja rahoituksen hakemiseksi. Tämä asia on syytä nostaa esiin sosiaalisten yritysten yhteistoimintaa edistettäessä.

7.1.8 Ongelmia palkkatuissa

Sosiaaliset yritykset ovat raportoineet runsaasti ongelmista palkkatuen myöntämisessä. Palkkatukipäätökset tehdään edelleen usein selkeästi enimmäispituutta lyhyempinä ja myös tasoltaan enimmäismäärää alempina. Tämä ”nuukailu” palkkatukipäätöksissä luo epävarmuutta ja osaltaan ehkäisee etäämmällä työelämästä olevien henkilöiden työllistymistä yrityksiin. Enimmäismääräisesti myönnetyt ja ohjeistuksen mukaisesti vähintään yhdeksi vuodeksi tehdyt palkkatukipäätökset puolestaan kannustavat työllistämään myös enemmän tukea tarvitsevia. On syytä harkita edelleen tarkennuksia sosiaalisille yrityksille kohdennettuihin palkkatukipäätösten ohjeistamiseen. Erityisesti koska sosiaalisten yrityksille tarkoitettuun palkkatukeen on määritelty erikseen korvamerkittyä rahoitusta.

Sosiaaliset yritykset ovat toivoneet työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistyville henkilöille mahdollisuutta pitkäaikaisiin palkkatukipäätöksiin. Palkkatukiohjeistuksessa tulisi selkeästi ohjeistaa pitkäkestoisten palkkatukien myöntäminen työkyvyttömyyseläkkeeltä sosiaalisiin yrityksiin työllistyville.

Työolosuhteiden järjestelytuet ovat jääneet hyvin vähälle käytölle myös sosiaalisissa yrityksissä. Työolosuhteiden järjestelytukien osalta tukien kehittäminen ja osatyökykyisten uuden rekrytointituen käyttöön otto voisivat parantaa tukien käytettävyyttä ja niistä tietoisuutta myös sosiaalisissa yrityksissä.

7.1.9 Hyvä esimerkki

Hyvän esimerkin sosiaalisten yritysten toiminnan ripeästä kehittymisestä ja myös selvitystyön kohderyhmän ottamisesta huomioon työllistettävänä työvoimana tarjoaa Kokkolan seutu. Seutukunnallisen toiminnan veturina on toiminut työhönvalmennussäätiö Kokkotyö, joka on toiminut sosiaalisten yritysten alueellisena tukihankkeena Equal projektikaudella. Pohjanmaan TE-keskuksen alueella, jonka työikäinen väestö 158 000 henkilö ja työttömyys 5,5 %, on rekisteröity 12 yritystä sosiaalisten yritysten rekisteriin. Niiden myötä on syntynyt 62 uutta työpaikkaa vaikeasti työllistyville henkilöille. Sosiaalisten yritysten rekisteriin on parhaillaan rekisteröitymässä alueelta neljä uutta yritystä. Toimintaan ovat sitoutuneet alueen kunnat ja työvoimatoimistot. Seutukunnallinen prosessi on tarvinnut osaavan ja innostuneen veturiorganisaation sekä laaja-alaisen yhteistyöverkoston. Verkosto on myös hahmottanut kehittämistoiminnan tavoitteet samansuuntaisesti ja käytännössä

myös sitoutunut tavoitteiden saavuttamiseen esimerkiksi tekemällä ostopalvelusopimuksia yritysten kanssa.

Seutukunnassa kuntien rooli on ollut yhteistyömahdollisuuksien lisääminen kuntien eri toimialojen ja myös kuntien välisten yhteistyöorganisaatioiden kesken. Osa alueen kunnista on myös lähtenyt perustettavien sosiaalisten yritysten taustaorganisaatioiksi. Ne ovat nähneet perustettavat yritykset myös mahdollisuutena kehittää kuntien toimintaa.

Kyseisen alueen työvoimatoimistoissa vajaakuntoisten tuet on myönnetty aina täysimääräisinä 60 % lisäosalla. Toistaiseksi työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työllistämisessä on nähty työkokeilun olevan hyvä aloitus ja siihen on kannustettu. Lisäksi on koettu tärkeäksi, että yksilövalmennusta sisältävän hankkeen kautta on löydetty mahdollisuus tuettuun työn aloitukseen. Kuntoutustuella olevia on tuettu palkkatuen ja erityisesti verkostoyhteistyön keinoin. Suurin osa kuntoutustuella olevista työllistyneistä henkilöistä on ollut asiakkaina työvoiman palvelukeskuksessa.

Kokkolan työvoiman palvelukeskuksessa on nähty mielenterveyskuntoutujien työllistymisen tukemisessa tärkeäksi yhteistyö psykiatrian yksiköiden kanssa. Vastavuoroisen yhteistyön on koettu olevan hyödyllistä molemmin puolin; myös työttömiä työnhakijoita on voitu ohjata psykiatrian palvelujen piiriin ja työttömille on voitu laatia suunnitelmia yhdessä. Psykiatrian yksiköstä ohjautuneen, kuntoutustuella olevan asiakkaan polku ammatillisissa suunnitelmissa on yleensä nopeaa. Kuntoutustuki- tai sairauspäivärahakauden päätyttyä, jos hakija on jäänyt työttömäksi, joudutaan työkyvynarviointiprosessi aloittamaan alusta ja työllistyminen hidastuu. Kuntoutustuella oleva asiakas saa työkokeilun aikana tukea hoitotaholta. Jatkopolkuna on usein Kelan työhönvalmennus. Toistaiseksi on 44 asiakasta ohjattu psykiatrian yksiköstä työvoiman palvelukeskukseen ja yhteisasiakkuus psykiatrian yksiköiden ja palvelukeskuksen välillä on toteutunut yhteensä 142:lla asiakkaalla. Vastaavanlaista yhteistyötä on aloitettua myös terveyskeskuksen psykiatristen sairaanhoitajien ja lääkäreiden kanssa.

7.1.10 Kehittämisehdotuksia toimenpiteiksi hallitusohjelma kohdan 10.10 tavoitteiden toteutumiseksi

Sosiaalisiin yrityksiin liittyvät toimenpiteet vaativat tuekseen tässä raportissa esitetyn suuntaisia kehittämistoimia työvoimapalveluissa sekä tässä raportissa tehtyjen esitysten suuntaisten, joustavuutta lisäävien toimien toteutumista työkyvyttömyyseläkejärjestelmässä sekä muualla sosiaaliturvajärjestelmässä.

1. Sosiaalisten yritysten toiminnan laajentamiseksi ja kehittämiseksi siten, että mielenterveyskuntoutujat voivat rekrytoitua näihin yrityksiin nykyistä enemmän vaatii seutukunnallisten ja TE – keskuskohtaisten kehittämistoimenpiteiden vahvistamista. Suhteellisen pieninä toimijoina sosiaaliset yritykset pystyvät, maantieteellisesti laajoja verkostoja paremmin, hyödyntämään lähialueelle kehittyvää sosiaalisten yritysten yhteistyötä. Yritysten välisen yhteistyön avulla voidaan hakea ratkaisuja esimerkiksi työhyvinvointiin liittyvien kysymysten ja viranomaiskäytäntöihin liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi sekä vahvistaa yhteistyömahdollisuuksia kuntien ja kuntayhtymien kanssa. Sosiaalisten yritysten ja kuntien yhteistyö lisääminen merkitsee mm. sosiaalisten näkökohtien huomioimista

julkisissa hankinnoissa. Alueellisen yhteistyön tavoite on syytä ottaa huomioon sosiaalisiin yrityksiin liittyvässä kehittämisrahoituksessa samoin kuin eri tasoilla toteutettavissa työllisyys- ja hyvinvointistrategioissa.

2. Sosiaalisten yritysten asemaa kehittyvillä välityömarkkinoilla tulee vahvistaa erityisesti niin, että kuntien ja sosiaalisten yritysten välinen yhteistyö vahvistuu. Vahvistuvan yhteistyön tulee näkyä niin, että kunnat tukevat entistä enemmän sosiaalihuoltolain perusteella yrityksiin työllistymistä. Lisäksi kuntien terveydenhuollon ja työllistävien toimenpiteiden välisen yhteistyön tulee vahvistua erityisesti mielenterveyskysymysten osalta. Edelleen sosiaalisten yritysten ja kuntien välisen yhteistyön vahvistamisen muotona on kuntouttavan työtoiminnan järjestämisen mahdollistaminen sosiaalisissa yrityksissä. Sosiaalisissa yrityksissä järjestettävä kuntouttava työtoiminta muodostaa myös yhden kanavan mielenterveyskuntoutujien rekrytoitumiseksi yrityksiin. Välityömarkkinoiden kehittämistä valtakunnallisesti koordinoivien tahojen tulee aktiivisesti edistää sosiaalisten yritysten roolin vahvistumista sekä yritysten ja kuntien välisen yhteistyön lisäämistä.

3. Työ- ja elinkeinoministeriön on edelleen lisättävä ohjausta ja neuvontaa, jotta työvoimatoimistoissa tehtävät palkkatukiratkaisut sosiaalisiin yrityksiin toteutuvat mahdollisimman korkealla tasolla ja pitkäaikaisina ratkaisuina. Palkkatukeen liittyvässä ohjeistuksessa on selkeästi määriteltävä pitkäaikaisten, yli vuoden kestävien palkkatukiratkaisujen olevan ensisijaisia tukimuotoja kuntoutustuelta ja työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön pyrkivien työllistymisen tukemiseksi sosiaalisiin yrityksiin.

4. Liiketoiminnalliseen osaamisen liittyvän neuvonnan lisäksi on huomioitava myös työllistyvään kohderyhmään liittyvät neuvonnan tarpeet. Työllistyvän kohderyhmän erityisiin kysymyksiin neuvontaa voidaan toteuttaa työvalmentajien työn avulla sekä tekemällä yhteistyötä potilas- ja vammaisjärjestöjen kanssa.

5. Työvoimatoimistojen roolia neuvojana ja välittävänä organisaationa sosiaalisten yritysten ja eläkelaitosten välillä on kehitettävä. Muutoinkin eläkelaitosten ja Kelan yhteistyötä sosiaalisten yritysten kanssa on lisättävä. Tämä on erityisen tärkeää kuntoutustuella olevien henkilöiden työllistymismahdollisuuksien lisäämiseksi sosiaalisiin yrityksiin.

7.1.11 Kehittämisehdotukset muutoksista lakiin sosiaalisista yrityksistä.

Edellä esitettyjen kehittämistoimenpiteiden lisäksi lakiin sosiaalisesta yrityksistä on syytä tehdä joitakin tarkennuksia. Tarkennukset on lihavoitu.

1. Laki sosiaalisista yrityksistä 1 § ehdotetaan lisättäväksi kohta **3) kuntoutustuella olevat ja eläkkeen lepäämään jättäneet henkilöt sekä sellaiset työkyvyttömyyseläkkeellä olevat henkilöt jotka pyrkivät työelämään.**

2.Laki sosiaalisista yrityksistä 4 § kohta 3) ehdotetaan täydennettäväksi ”jonka palveluksessa olevista työntekijöistä on vähintään 30 prosenttia vajaakuntoisia ja kuntoutustuella olevia, **eläkkeen lepäämään jättäneitä tai työkyvyttömyyseläkkeellä olevia tai työhön pyrkiviä henkilöitä** tai yhteensä

vähintään 30 prosenttia vajaakuntoisia ja pitkäaikaistyöttömiä **sekä kuntoutustuella olevia, eläkkeen lepäämään jättäneitä tai työkyvyttömyyseläkkeellä olevia työhön pyrkiviä henkilöitä** (työllistettyjen osuus)”

3. Laki sosiaalisista yrityksistä 5 § työajan pituutta sääntelevä kohta ehdotetaan täydennettäväksi: ”Työllistettyjen osuudessa tulee aina olla 1 tai 3 momentissa tarkoitettuja työntekijöitä. Laskettaessa työllistettyjen osuutta otetaan huomioon työntekijät, joiden säännöllinen työaika on yli 75 prosenttia alan enimmäistyöajasta. Vajaakuntoisista työllistettyjen osuuteen luetaan kuitenkin työntekijät, joiden säännöllinen työaika on vähintään 50 prosenttia alan enimmäistyöajasta. **Työkyvyttömyysetuutta saavien osalta työllistettyjen osuuteen luetaan työntekijät, joiden työaika on vähintään 35 prosenttia alan enimmäistyöajasta**”

7.2 Työvalmentajapalvelut

Useissa eri asiantuntijoiden lausunnoissa on selvitystyön aikana nostettu työvalmentajien palvelu keskeisimmäksi keinoksi tukea selvitystyön kohderyhmän työllistymistä. Työvalmentajapalvelun merkitystä ovat nostaneet esiin niin vammais- ja potilasjärjestöt kuin eläkelaitosten edustajat. Eläkelaitosten osalta on esitetty huolia riittävän korkeatasoisen työvalmentajapalvelun niukasta saatavuudesta. Myös työ- ja elinkeinoministeriön edustajat ovat ilmaisseet tarpeen hankkia työvalmentajapalveluja nykyistä enemmän, kunhan palvelujen vaikuttavuudesta ja laadukkaasta toteutuksesta saadaan riittävästi näyttöä.

Työvalmentajapalvelu pohjautuu Yhdysvalloissa kehittyneeseen tuetun työllistymisen toimintatapaan. Toiminnan tavoitteena on asiakkaan työllistyminen avoimille työmarkkinoille työsuhteiseen työhön ja työssä kuntoutuminen. Lähtökohtana on, että työllistyjä vahvistaa työtaitojaan ja valmiuksiaan työtehtävien avulla työssä ollessaan. Työtaitojen vahvistaminen tapahtuu enimmäkseen työnteon yhteydessä henkilökohtaisen tuen ja valmennuksen avulla. Toimintamalli poikkeaa perinteisestä ammatillisen kuntoutuksen käsityksestä siinä, että painopiste ei ole varsinaisessa ammatillisessa valmennuksessa ennen työllistymistä, vaan tavoitteena on työllistyminen asiakkaalle sopiviin työtehtäviin. Työelämästä poissaolon jälkeen työhön palaamisen kynnystä voidaan madaltaa yksilöllisesti räätälöityjen työtehtävien, työssä valmennuksen ja sopivien tukimuotojen avulla. (Ala-Kauhaluoma – Kokko 2001.)

Tuetun työllistymisen (supported employment) toimintatapa on peräisin Yhdysvalloista, jossa se on määritelty lainsäädännössä Rehabilitation Act Amendment vuodelta 1992. USA:n lainsäädäntö tarkoittaa tuetulla työllistämisellä palkkatyötä avoimilla työmarkkinoilla niille henkilöille, jotka ovat kaikkein vaikeimmin

vammaisia ja jotka eivät tavanomaisin keinoin voi työllistyä. Tuetun työllistymisen tukitoimista tärkein ja tyypillisin on työvalmentajan (job coach) tarjoama henkilökohtainen apu työntekijälle kaikissa tarvittavissa työllistymisen vaiheissa. Yhdysvalloissa oli 2000-luvun alussa tuetun työllistymisen piirissä noin 150 000 henkilöä, pääsääntöisesti kehitysvammaisia ja mielenterveyskuntoutujia. (Pirttimaa 2003.)

Työvalmentajatoiminnan kehittäminen alkoi Suomessa Euroopan Unioniin liittymisen jälkeen. Uusi toimintamuoto kiinnosti Suomessa monia toimijoita ja Työministeriö halusi kannustaa uusien työllistymismenetelmien kehittämistä ja käyttöönottoa. Vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistämisen edistämiseen halusivat osallistua kuntien sosiaalitoimen lisäksi vammaisjärjestöt, yhdistykset, säätiöt, kuntayhtymät ja erityisoppilaitokset. Tuettu työllistyminen alkoi kehitysvammaisiksi diagnosoitujen henkilöiden ja mielenterveyskuntoutujien työllistymistä kehittämällä. Myöhemmin toimintaa on laajennettu esimerkiksi fyysisesti vammaisiin henkilöihin. (Pirttimaa 2003.)

7.2.1 Henkilökohtainen tuki työllistymiseen

Henkilökohtainen apu työllistymisen eri vaiheissa on todettu tarpeelliseksi ja usein samanlaiset tukitoimet auttavat työelämään myös pitkäaikaistyöttömiä, vähän koulutusta saaneita ja nuoria, jotka eri syistä ovat vaarassa jäädä yhteiskunnan elämän ulkopuolelle. Työvalmentajapalvelussa on tyypillistä etsiä työtehtävät yksityisistä yrityksistä. Myös erityisammattioppilaitosten työssäoppimisjaksoilla ja siirtymävaiheiden toteuttamisessa voidaan hyödyntää työvalmentajia. (Pirttimaa 2003.)

Toimintamuodon keskeinen elementti on työvalmentajan tarjoama tuki työllistyvälle henkilölle. Työvalmentajien työssä on kolme ulottuvuutta: asiakastyö palveluun osallistujien kanssa, yhteistyö työnantajien kanssa sekä yhteistyö palvelun tilaajan tai rahoittajan kanssa. Työvalmennuksen sisältö määrittyy tapauskohtaisesti työvalmentajan ja asiakkaan yhteistyön tuloksena. Työvalmentaja pyrkii kääntämään asiakkaan elämäntilanteeseen liittyvät haasteet positiivisiksi mahdollisuuksiksi. Valmentaja on verkostotyön ja ongelmanratkaisun ammattilainen. (Vinni, 2007.)

Työvalmentajapalvelun lähtökohta on, että todelliset työtehtävät ovat hyödyllisimpiä työllistyjän taitojen ja valmiuksien kehittämisen sekä työtä koskevien tavoitteiden ja työhön soveltuvuuden selkeyttämisen paikkoja. Työtilaisuuksien löytymiseksi on todettu olevan ensisijaisen tärkeä toiminnan uskottavuus työnantajien keskuudessa sekä hyvät yhteistyösuhteet työnantajien kanssa. (Viirkorpi 2006.) Keskeinen tekijä työvalmennuksen vaikuttavuuden toteutumisessa on valmentajan kyky tehdä yhteistyötä työnantajien kanssa siten, että työllistyjän kiinnostukset ja vahvuudet kohtaavat työnantajan työllistämistarpeet (Tiainen – Vuorela 2004). Keskeinen haaste hyvin toteutetussa työvalmentajapalvelussa ei ole työpaikkojen löytyminen, vaan se että usein asiakkaat tarvitsevat pitkäkestoista tukea ja toisinaan useamman työtilaisuuden ennen kuin pysyvämpi työllistyminen tapahtuu (Viirkorpi 2006).

7.2.2 Työvalmentajien koulutus

Työvalmentajista näyttäisi olevan selvitystyöhön haastateltujen asiantuntijoiden näkökulmasta pulaa. Työvalmentajien koulutustausta ja täydennyskouluttautuminen työvalmentajan työhön on puolestaan hyvinkin kirjava (Vuorela 2003). Työvalmentajien koulutusta on toistaiseksi järjestetty vaihtelevasti täydennyskoulutuksena. Työvalmentajien työhön on ollut viimevuosina tarjolla kaikkein laajimmin Kuntoutussäätiön irlantilaislähtöisestä Trades-diplomasta Suomen olosuhteisiin muokkaama 18 opintoviikon laajuinen Trades koulutus. (www.kuntoutussäätiö.fi.) Trades koulutusta ja myös muuta työvalmentajakoulutusta ovat järjestäneet eri puolilla maata lähinnä yliopistolliset täydennyskoulutusyksiköt. Lisäksi on ollut tarjoilla jonkin verran muuta vastaavaa koulutusta, josta mainittakoon esimerkiksi valtion erityisoppilaitoksen Aura Instituutin järjestämä Ammatillisen kuntoutuksen täydennyskoulutus AKO (www.aurainstituutti.fi).

Työvalmentajien toimintaan mahdollisten rahoittajien taholta esitettyihin määrällisiin ja laadullisiin toiveisiin vastaamiseksi olisi työvalmentajien koulutusta syytä kehittää. Työvalmentajatyössä on eduksi, että valmentajilla on monipuolinen ja vaihteleva ammatillinen koulutus ja työkokemus. Lisäksi on huomattava valmentajan työn olevan hyvin konkreettista toimintaa, jossa yhdistyy yksilöllisen ohjauksen, työelämän tuntemuksen, markkinoinnin osaamisen sekä palveluohjauksen elementtejä. Työvalmentajien koulutus olisi syytä toteuttaa erityisammattitutkintona, jota säätelisi valtakunnallinen opetussuunnitelma. Valtakunnallisen opetussuunnitelman tulisi antaa hyvät lähtökohdat työvalmentajan työhön erilaisissa toimintaympäristöissä ja erilaisten kohderyhmien kanssa työskentelylle. Opetussuunnitelmaa laadittaessa olisi syytä huomioida seuraavia seikkoja:

1. Koulutukseen hakeutumisen edellytyksenä on suoritettu vähintään toisen asteen ammatillinen perustutkinto
2. Vähintään viiden vuoden työkokemus
3. Toteutettaisiin oman työn kehittämiseen liittyvänä näyttötutkintona
4. Koulutus voitaisiin toteuttaa koulutusorganisaatioissa, joilla on erityisammattitukintojen järjestämisen kokemus
5. Laajuus vastaa muiden erityisammattitutkintojen laajuutta ja olisi kestoltaan noin 1 – 1,5 vuotta
6. Kokeneet jo pitkään työssä toimineet työvalmentajat voidaan ohjata henkilökohtaistamissuunnitelman mukaisesti suoraan tutkintosuorituksiin

7.2.3 Työvalmentajapalvelun vaikuttavuus

Kansainvälisten tutkimustulosten mukaan yksilöllisellä työvalmentajatoiminnalla saavutetaan osatyökykyisten kohderyhmässä parhaat työllistämistulokset. Tuettu työllistyminen, joka perustuu yksilölliseen työvalmentajan palveluun, on kansainvälisistä tutkimusten meta-analyyseissa todettu tavanomaista ammatillista kuntoutusta tehokkaammaksi. Aiheesta on tehty myös vuonna 2007 Cochrane-katsaus, johon hyväksyttiin 18 satunnaistettua kontrolloitua tutkimusta. Katsauksen päätulos oli, että 18 kuukauden kuluttua 34 % tuetun työllistymisen piirissä olevista oli työllistynyt kun taas tavanomaista ammatillista kuntoutukseen osallistuneista vain 12 % oli työllistynyt. (Duedecim 2007).

Suomalaisista yksilöllisen työvalmentajapalveluiden vaikuttavuutta selvittäneistä hankkeista on syytä nostaa esiin Kuntoutussäätiön vuosina 2001-2004 toteuttama

Tutka-projekti. Tämän projektin aikana työvalmentajatoiminnan vaikuttavuutta tutkittiin poikkeuksellisen perusteellisesti. Tutka-projektin asiakkaista suurin osa löysi projektin aikana jonkin ratkaisun työttömyyteen. Töissä asiakkuuden päättyessä oli 34 % projektiin osallistuneista. Keskimääräinen työllistymiseen kulunut aika oli 8,9 kuukautta. Osalle asiakkaista työkokeilu, työharjoittelu, koulutus, kuntoutus tai eläkepäätös osoittautui tarkoituksenmukaiseksi ja tyydyttäväksi ratkaisuksi. Asiakkuuden alkaessa työttöminä olleiden korkeasti koulutettujen mielenterveyskuntoutuja-asiakkaiden työllistymistä verrattiin työvoimatoimistojen vastaavien asiakkaiden työllistymiseen. Vuoden seurannassa työvoimatoimistojen asiakkaista (n=34) oli työllistynyt 9 %, kun vastaavista projektin asiakkaista (n=23) oli 43 % töissä vuoden kuluttua asiakkuuden alkamisesta. (www.kuntoutussäätiö.fi).

Vuonna 2003 tehtiin kyselytutkimus Suomalaisen tuetun työllistämisen FINSE-verkoston kautta kaikille tuolloin maassa toimineille työvalmentajille. Kyselyn tulosten perusteella 54 kyselyyn vastanneella työvalmentajalla oli ollut tutkimusta edeltäneen vuoden ajanjakson aikana 1284 asiakasta. Asiakkaista oli kyselyä edeltäneen vuoden aikana sijoittunut palkkatyösuhteeseen 403 asiakasta eli 31,3% tuettavista oli solminut työsuhteen. Palkkatyösuhteisten työllistymistapahtumien lisäksi vastaajien asiakkaista 35,9% sijoittui työtoimintaan tai koulutukseen. Yhteensä palkkatyöhön, koulutukseen tai työtoimintaan sijoittui 67,2% vastaajien asiakkaista. Sijoittuneita asiakkaista 61,8% oli joko työkyvyttömyyseläkkeellä tai kuntoutustuella. Kyselyyn vastanneet työvalmentajat olivat vuoden aikana työllistäneet keskimäärin 9,45 asiakasta/ vastaaja. (Vuorela 2003). Vuoden 2003 kyselyn tuloksissa työkyvyttömyyseläkkeellä ja kuntoutustuella olevien asiakkaiden suuri osuus työvalmentajien asiakkaista selittyy sillä, että vuonna 2003 työvalmentajatoiminta perustui pääsääntöisesti projektitoimintaa. Myöhemmin tehdyt toimintokohtaiset vaikuttavuusarvioiden mukaan kahdelle kolmasosalle työvalmentajien asiakkaista on kyetty löytämään jatkosijoitus (Viirkorpi 2006). Joissakin viimeaikoina toteutetuissa työvalmentajapalvelua jatkokehittäneissä projekteissa on jopa saavutettu vaikuttavuustavoite, jossa kaikille palvelun asiakkaille on löydetty jatkoratkaisu (Tiainen 2008).

Työvalmentajatoiminnan laajentuminen ja kehittyminen vuosituhannen alun projektikauden jälkeen on hidastunut. Erityisesti työvoimahallinnon hankintatoiminta on selvitystyön asiantuntijahaastatteluiden perusteella koettu palvelun tuottajien keskuudessa tempoilevaksi ja lyhytjänteiseksi. Kehittämistyön vaiheesta vakiintuneeseen palvelutoimintaan siirtyminen edellyttää palvelun tilaajalta selkeää näkemystä toiminnan tavoitteista ja toimintamuodon tavoiteltavasta tulevasta kehityksestä.

7.2.4 Kehittämisehdotukset työvalmentajapalvelun kehittämiseksi:

1. Työvalmentajatoiminta nostetaan vaikuttavuudeltaan tuloksellisimpana osatyökykyisten ammatillisen kuntoutuksen palveluna ja työllistymisen tukitoimenpiteeksi keskeiseksi ammatillisen kuntoutuksen toimintatavaksi työvoimahallinnossa, työeläkekuntoutuksessa sekä kuntien työllistymistä edistävissä toimenpiteissä.

2. Työvoimahallinnon työvalmentajapalvelujen hankintoja jäntevöittämään on syytä luoda ohjeistusta, joka tukee työvalmentajatoiminnan kehittymistä ja laajentumista.

Tilaaja-tuottajamalli on parhaimmillaan toimijoiden pitkäjänteiseen yhteistyöhön ja ammatilliseen osaamiseen perustuvaa, ennustettavaa ja vaikuttavuuteen perustuvaa kilpailutettua toimintaa.

3. Työvalmennusta tarjoavien toimijoiden kannattaa tiivistää yhteistyötä toiminnan laadun varmentamiseksi, alueellisen kattavuuden lisäämiseksi sekä riittävän laajojen palvelukokonaisuuksien tarjoamiseksi palvelujen rahoittajille.

4. Työvalmentajatyön edelleen kehittämiseksi ja laajentamiseksi tulisi luoda valtakunnallinen opetussuunnitelma työvalmentajien erityisammattitutkinnon käynnistämiseksi. Opetussuunnitelman laatimiseksi ja erityisammattitutkinnon käynnistämiseksi on syytä perustaa työryhmä.

8.0 SELVITYKSEN YHTEENVETO

Tälle selvitystyölle asetettiin kolme tavoitetta elokuussa 2007.

Tehtävänä oli selvittää kolme asiakokonaisuutta:

1) Selvittää kuntoutustuella ja työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden työllistymismahdollisuudet.
2) Tehdä kehittämisehdotuksia työelämään paluun edistämiseksi.
3) Yksityiskohtana selvittää hallitusohjelman kohtaan 10.10 sisältyvä sosiaalisia yrityksiä koskevat, mielenterveyskuntoutujien asemaan liittyvät näkökohdat.

Hallitusohjelman kohta 10.10 on ” Sosiaalisten yritysten lainsäädäntöä tarkistetaan siten, että mielenterveyskuntoutujat, kuntoutustuella olevat henkilöt ja eläkkeen lepäämään jättäneet henkilöt työllistyvät sosiaalisiin yrityksiin nykyistä paremmin.”

Lisäksi työministeri Tarja Cronberg ohjeisti selvitystyön käynnistyessä, että selvityksen lähtökohta on työkyvyttömyyseläkkeeltä työelämään pyrkimisen perustuminen vapaaehtoisuuteen.

Yleisenä huomiona selvitystyöstä voi todeta, että selvitystyölle asetettujen tavoitteiden oikean suuntaisuudesta ei mikään intressitaho esittänyt varauksia. Tavoitteisiin vievistä keinoista oli jonkin verran eriäviä näkemyksiä. Yleisesti ottaen eri intressitahot ja asiantuntijat olivat myönteisesti kiinnostuneita selvitystyön teemasta.

Selvityksen kohderyhmä osallistui kiitettävästi selvitystyöhön ja lähes pelkästään myönteisessä mielessä, usein myös selvityshenkilön työtä kannustaen ja rohkaisten. Selvitystyön aikana runsas sata työhön työkyvyttömyyseläkkeeltä pyrkivää henkilöä oli oma-aloitteisesti yhteydessä selvityshenkilöön sähköpostilla, puhelimella ja kirjeillä.

8.1 Kuntoutustuella ja työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työllisyysmahdollisuudet

8.1.1 Työkyvyttömyys eläkkeellä olevat

Suomessa oli vuonna 2005 työkyvyttömyyseläkkeellä yhteensä 257 000 henkilöä. Enintään 44-vuotiaita työkyvyttömyyseläkkeen saajia oli yhteensä 43 000 henkilöä. Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyy vuosittain noin 28 000 henkilöä.

Suurin työkyvyttömyyseläkkeiden myöntämisen perusteena päädiagnoosiryhmä on mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöt josta on eroteltavissa kaksi merkittävää sairausryhmää. Sairausryhmä *skitsofrenia, neuroosit, mieliala- ja persoonallisuus- ja käytöshäiriöt ym.* muodostaa 33,5 % kaikista työkyvyttömyyseläkkeellä olevista (86 161 henkilöä). Toinen pääluokan suuri sairausryhmä on *älyllinen kehitysvammaisuus* 6,5 % kaikista työkyvyttömyyseläkkeellä olevista (16 625 henkilöä).

Toiseksi suurin päädiagnoosiryhmä on tuki- ja liikuntaelinten ja sidoskudoksen sairaudet. Suurin sairausryhmän tässä pääryhmässä on *selkäsairaudet*, joka muodostaa 11 % kaikista työkyvyttömyyseläkkeellä olevista (29380 henkilöä)., *nivelrikot* muodostavat *6* % kaikista työkyvyttömyyseläkkeellä olevista (15 539 henkilöä) ja *nivelreuma* muodostaa *2,5* % kaikista työkyvyttömyyseläkkeellä olevista (6 195 henkilöä).

Kolmanneksi suurimman pääluokan työkyvyttömyyseläkkeiden perusteista jakavat hermostosairaudet ja verenkiertoelinten sairaudet. Hermostosairauksien suurimmat pääryhmät ovat *MS-tauti,* jonka vuoksi työkyvyttömyyseläkkeellä on 3 424 henkilöä ja *epilepsia,* jonka vuoksi eläkkeellä on 2 606 henkilöä. Verenkiertoelinten sairauksissa työkyvyttömyyseläkkeen ensisijainen syy on *aivoverisuonten sairaudet* (8 110 henkilöä) ja *iskeemiset sydänsairaudet (*6 924 henkilöä).

Työkyvyttömyyseläkkeellä olevista henkilöistä noin 109 000 eläketulona oli vain työeläkelakin mukaista ansiosidonnaista eläkettä. Vain kansaneläkelain mukaista eläketuloa oli noin 45 500 työkyvyttömyyseläkkeellä olevalla henkilöllä. Sekä työeläkelakien mukaista ansiosidonnaista työkyvyttömyyseläkettä että Kansaneläkelain mukaista työkyvyttömyyseläkettä oli eläketulona 101 500 henkilöllä. Työllistymiseen liittyvät ehdot ja mahdollisuudet vaihtelevat sen mukaan miten henkilön työkyvyttömyyseläke on rakentunut.

8.1.2 Työhön pyrkivät

Työhön pyrkivien työkyvyttömyyseläkeläisten kokonaismäärää arvioitaessa selvitystyössä käytetty päälähde oli Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen kesällä 2007 julkaiseman kyselytutkimuksen ”Vammaisten työkyky” tulokset. Tämän tutkimuksen tulosten lisäksi oli käytössä pienempiä osaselvityksiä sekä runsaasti kohderyhmän hyvin tuntevien asiantuntijoiden lausuntoja.

Työelämään työkyvyttömyyseläkkeeltä pyrkivistä henkilöitä on noin 30 000. Tämä työhön haluavien määrä vastaa noin 1 prosenttia työvoimasta. Työhön pyrkivistä henkilöistä noin 40 % on eläkkeellä mielenterveyshäiriöiden perusteella, noin 20 % tuki – ja liikuntaelinten sairauksien perusteella ja runsaat 10 % kehitysvammaisuuden perusteella. Jäljelle jäävä vajaat 30 % jakautuu eri sairausryhmille, joista keskeisimpiä ovat hermostosairaudet (neurologiset sairaudet) sekä aistivammat (näkö- ja

kuulovammat). Työhön pyrkivistä enintään 44-vuotiaita on 43 % (noin 13 000 henkilöä).

Työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön pyrkivien määrää arvioitaessa on selvityksessä pyritty toimimaan varovaisuusperiaatteen mukaisesti. Lisäksi on huomattava, että työhön pyrkivät henkilöt ovat omasta mielestään työhön haluavia ja työkykyisiä. Useissa tapauksissa heidän työllistymisensä ei ole vielä tullut testatuksi työmarkkinoilla. Se kuinka monta henkilö 30 000 halukkaasta henkilöstä lopulta voisi sijoittua työhön, on pitkälti riippuvainen siitä millaisiin toimiin heidän työllistymisensä mahdollistamiseksi ja tukemiseksi ryhdytään.

Näiden 30 000 henkilön sijoittuminen työmarkkinoille ja jääminen pois osittain tai kokonaan työkyvyttömyyseläkkeiltä merkitsisi noin 200 miljoonan euron säästöä eläkemenoissa sekä vastaavasti huomattavasti tätä korkeampien verotettavien ansiotulojen syntymistä.

8.1.3 Työvoiman kysyntä

Keskeisenä lähtökohtana selvitystyössä on työvoiman tarjonnan vähenemisen näkökulma 2010 – luvulla työvoimaan kuuluvan väestön ikääntymisen seurauksena. Työvoiman tarjonnan väheneminen on uusi tilanne Suomen kansantaloudelle ja sen on arveltu johtavan työvoiman saatavuuden ongelmiin. Ratkaisuna odotettavissa oleviin saatavuuden ongelmiin nähdään kotimaisen käyttämättömän työvoiman saaminen työmarkkinoille. Käyttämättömään työvoimaan katsotaan kuuluvan työttömiä ja niitä työvoiman ulkopuolella olevia henkilöitä, jotka ovat vedettävissä takaisin työelämään tai joiden ajautuminen työvoiman ulkopuolelle on ehkäistävissä. Tavoitteena on nostaa työllisyysastetta ja keventää sosiaalimenoja.

Tarkasteltaessa selvitystyön kohderyhmän työllistymisen nykyistä kuvaa on huomattava, että työkyvyttömyyseläkkeellä olevista jo nyt yli 20 000 osallistuu työelämään. Myös eläkejärjestelmien piiristä työelämään siirtymistä tapahtuu jo nykyisellään, virta eläkkeiden piiristä työelämään on tällä hetkellä joitakin satoja henkilöitä vuodessa. Tämä heikko virta työelämään on ollut aivan viime vuosina suhteellisesti katsottuna jopa ripeässä nousussa. Esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeiden väliaikainen keskeyttämisen määrä on noussut vuodesta 2005 vuoteen 2007 välisenä aikana lähes 300 prosenttia, tosin lukumäärällisesti nousu on vain runsaat 200 eläkkeen keskeyttämistä. Tämän lisäksi on huomattava että yli 10 000 kohderyhmään kuuluvaa henkilöä tekee palkkatyön ulkopuolella huoltosuhteista työtä, josta osa on toteutettu suurelta osin palkkatyötä muistuttavalla tavalla. Erityisesti noin 2000 avotyötoimintaa osallistuvan henkilön voidaan katsoa työskentelevän työsuhdetta muistuttavalla tavalla.

Työvoiman kysyntää voidaan arvioida myös viime aikoina toteutuneen sosiaalisten yritysten kehityksen näkökulmasta. Näyttää siltä, että alun perin vaikeasti työllistyvien henkilöiden sosiaalisesti painottuneeseen työllistymiseen tarpeeseen syntyneet sosiaaliset yritysten uusin kehitys painottuu matalan työttömyysasteen maakuntiin ja nimenomaan rekrytointivaikeuksia kokeneille toimialoille. Tämä kehitys on tuore signaali siitä kuinka aikaisemmin heikosti työllistyvät ryhmät nähdään jo nyt varteenotettavana ja käyttökelpoisena työvoimareservinä. Samansuuntainen signaali

on eräistä yrityksistä kantautuneet tiedot työkyvyttömyyseläkkeelle jääneiden työntekijöiden uudelleen rekrytoimisesta palvelukseen.

Työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön palaamista tavoittelevaa kehitystä on viime vuosien aikana ollut havaittavissa useassa Länsi- Euroopan maassa. Euroopan yhteisenä haasteena on yhteiskuntaa ja työelämää mullistavina rakennemuutos, johon tärkeimpinä tekijöinä vaikuttavat globalisaatio, teknologian kehitys sekä väestön ikääntyminen.

8.2 Kehittämisehdotuksia työelämään paluun edistämiseksi.

Selvitystyön yhteydessä on tullut hyvin esiin se miten laajaan kirjoon hyvinvointijärjestelmän osia työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistyminen liittyy. Työkyvyttömyyseläkkeellä oleva henkilö on kiinnittynyt usein moneen yhteiskunnan tukijärjestelmään ja siten myös työhön paluu liittyy useaan hyvinvointiyhteiskunnan osa-alueeseen.

Työhön paluu on yksilöllinen prosessi, jonka laajamittaisempi toteutuminen edellyttää monien mahdollisuuden avaamista. Massaratkaisuja työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistymiseen ei ole löydettävissä. Työhön paluun virta voi parhaimmillaan muodostua monista pienistä puroista.

Työhön paluun mahdollistamiseksi tarvitaan myös asennemuutosta viranomaisilla, työelämän osapuolissa sekä myös työkyvyttömyyseläkkeellä olevissa henkilöissä ja heidän läheisissään. Tämän asennemuutoksen edistämiseksi tulisi viranomaisten, työmarkkinajärjestöjen ja potilas- ja vammaisjärjestöjen työskennellä yhteistyössä.

Kehittämisehdotukset on luokiteltu hallinnollisen jaon mukaisesti. Selvitystyön tekstissä kehittämisehdotukset on kuvattu asiakokonaisuuksiin liittyen.

8.3 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan liittyvät kehittämisehdotukset

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala on keskeisin työhön pyrkimistä tukeva hallinnonala. Selvitystyön esitysten tavoite on kohderyhmän työllistymisen joustava tukeminen työvoimapalveluiden keinoin.

Yleisenä koko hallinnonalaa ja kaikkia sen piirissä olevaa lainsäädäntöä ja ohjeistusta ja tiedotusta koskien ehdotetaan, että vajaakuntoinen - termi tulee muuttaa termiksi osatyökykyinen. Osatyökykyinen termin tulee käsitteellisesti laajentua tarkoittamaan myös kuntoutustuelta ja työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön pyrkiviä henkilöitä. Samalla on myös huomioitava se, ettei vamman tai sairauden takia ammattiaan vaihtavien asema tässä uudistuksessa heikkene.

Tähän terminologiseen muutokseen tulee liittyä toimintatapojen muutos niin, että yksilöiden vajavuuksien sijaan huomio kiinnittyy työkykyyn, osaamiseen ja työhön halukkuuteen. Osatyökykyisten työllistymisen tukemisessa tulee kiinnittää huomiota sellaisten työympäristöjen kehittämiseen, jossa yksilöiden työkyky toteutuu mahdollisimman hyvin. On huomattava että sairaus, vika tai vamma ei koskaan työllisty.

8.3.1 Työvoimapalvelut

Selvitystyön esitykset tavoittelevat tilannetta, jossa kuntoutustuelta ja työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön pyrkivien palvelut muuttuvat työvoimatoimistoissa vakiintuneeksi ja hallituksi toimintatavaksi. Tavoitteena on, ettei tuloksellinen työllistymisen tukeminen toteudu vain yksittäistapauksina, vaan että ne muodostavat hallitun toimintojen kokonaisuuden. Loppuraportin esitykset ovat suurelta osin samoja kuin lokakuussa 2007 julkaistun väliraportin esitykset. Lisänä väliraporttiin on esitykset työolosuhteiden järjestelytuen kehittämisestä ja järjestelytuen tavoitteisiin liittyvän uuden osatyökykyisten pitkään työstä poissaolleiden henkilöiden rekrytointituki.

Väliraportissa tehdyistä esityksistä loppuraportissa on tarkennettu ammatilliseen kuntoutukseen liittyviä esityksiä. Selvityshenkilö näkee työllistymismahdollisuuksien selvittämisen olevan ammatillisen kuntoutuksen vastuunjaosta erillinen kysymys ja perustuvan selkeästi lakiin julkisista työvoimapalveluista. Tarkennetussa esityksessä työllisyysmahdollisuuksien arviointi on erotettu ammatillisen kuntoutuksen toimenpiteistä. Työllisyysmahdollisuuksien arvioinnissa korostetaan asiakaskohtaisen yhteistyön tärkeyttä työvoimatoimiston sekä eläkelaitosten ja Kelan välillä.

1. Tavoite: Työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työelämään pyrkivien henkilöiden on päästävä työvoimatoimistojen palvelujen ja työllistymisen tukitoimien piiriin täysivaltaisina asiakkaina. Työvoimapalveluja kehitetään asiakaslähtöisesti siten, että ne palvelevat myös kuntoutustuella (määräaikainen työkyvyttömyyseläke) ja toistaiseksi myönnetyllä työkyvyttömyyseläkkeellä olevia työvoimapalveluja säätelevän lain tarkoittamalla tavalla.

Keinot:

a) Työ- ja elinkeinoministeriö julkaisee esitteen ja muuta tarvittavaa materiaalia työvoimatoimistojen asiakkaiden ja virkailijoiden käyttöön työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistymisen mahdollisuuksista.

b) Työvoimahallinnon henkilöstökoulutuksena järjestetään tarvittava perehtyminen tähän erityisalueeseen. Erityisesti työvoimatoimistojen johtajille tarjotaan perustiedot työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistymisen mahdollisuuksista.

c) Jokaisessa työvoimahallinnon toimipisteessä on työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistymisen mahdollisuudet tunteva työvoimaneuvoja/nimikkovirkailija.

d) Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeistusta tarkennetaan nykyistä paremmin työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistymistä kannustavaan suuntaan.

e) Työvoimatoimistoille suunnataan tiedotuskampanja kohderyhmän työllistymismahdollisuuksien tunnistamiseksi.

f) Jokaisen työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistymään pyrkivän tulee päästä, lain julkisista työvoimapalveluista tarkoittamalla tavalla, viimeistään yhden kuukauden kuluessa työnhakijaksi rekisteröitymisen jälkeen työnhakuhaastatteluun (alkuhaastattelu) työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistymisen kysymyksiin perehtyneen virkailijan luokse.

g) Työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön pyrkiville työnhakijoille on laadittava ja otettava käyttöön työvoimahallinnon rekisteriin tarkennettu koodi, joka mahdollistaa kohderyhmän tunnistamisen ja toimenpiteiden suuntaamisen tälle ryhmälle.

h) Työvoimatoimistojen fyysistä esteettömyyttä ja työhallinnon tarjoaman informaation saavutettavuutta on kehitettävä.

2. Tavoite: Kuntoutustuella (määräaikainen työkyvyttömyyseläke) ja toistaiseksi myönnetyltä työkyvyttömyyseläkkeellä työhön pyrkivän työllistettävyys on selvitettävä ammatillisesti, kokonaisvaltaisesti ja yksilöllisesti työllistymisedellytysten arviointipalvelulla.

Keinot:

Työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden työllistymisedellytysten arviointia kehitetään vuoden 2008 aikana. Työllistymisedellytysten arviointiin liitetään asiakaskohtaisen yhteistyön lisääminen eläkelaitosten ja Kelan kanssa.

3. Tavoite: Kuntoutustuella (määräaikainen työkyvyttömyyseläke) ja toistaiseksi myönnetyltä työkyvyttömyyseläkkeellä työllistymistä on tuettava palkkatuella ja tarvittaessa työelämään ulottuvalla muulla asiakaslähtöisellä tuella.

Keinot:

a) Palkkatukea käytetään kohderyhmän rekrytoitumiskynnystä alentamaan ja tarvittaessa tukemaan pitkäkestoista työllistymistä. Palkkatuen myöntämisessä työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistyvä henkilö rinnastetaan vajaakuntoiseen työttömään työnhakijaan.

b) Työkokeiluja käytetään aktiivisesti tukemaan kohderyhmän työllistymistä ja työllistymismahdollisuuksien arviointia.

c) Työllistyjän yksilöllinen tukihenkilön (työvalmentaja) toteuttamaa työhön valmennusta käytetään tarvittaessa kohderyhmän työllistymisen tukena. Kohderyhmän tuloksellisesta työllistämisestä on tutkimusten mukaan saatu parhaita tuloksi yksilöllisten tukipalvelujen avulla. Palvelujen hankintaan osoitetaan tarpeeseen nähden riittävät määrärahat.

d) Ammatillisen kuntoutuksen ja työvoimapoliittisen koulutuksen palveluja käytetään kohderyhmän työllistymisen tukemisessa tarkoituksenmukaisella tavalla. Työeläkelaitosten tai kansaneläkelaitoksen kuntoutusvastuulla olevien asiakkaiden joustavaan, asiantuntevaan ja nopeaan palveluihin ohjaukseen panostetaan. Palveluihin ohjauksessa noudatetaan saattaen vaihdettava – periaatetta. Tarvittaessa työvoimatoimisto opastaa ja neuvoo myös työllistyvän henkilön työnantajaa eläkelaitosten mahdollisista palveluista.

e) Samanaikaisesti toteutuvien toimenpiteiden tulee olla mahdollisia tuloksellisen työllistymisen sitä edellyttäessä.

4. Tavoite: Työllistymispalveluja kehittävien ja tarjoavien toimijoiden on otettava palveluvalikkoonsa myös kuntoutustuella (määräaikainen työkyvyttömyyseläke) ja toistaiseksi myönnetyltä työkyvyttömyyseläkkeellä työelämään pyrkivät.

Keinot:

a)Työllisyyspoliittisen avustuksen kohderyhmänä oleviin lisätään kuntoutustuelta ja työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön pyrkivät

b)Työllisyyspoliittiseen avustukseen kohdennettua määrärahaa nostetaan miljoonalla eurolla selvityksen kohderyhmään liittyvien hankkeiden mahdollistamiseksi.

c)Työllisyyspoliittisten avustusten kohderyhmän laajentamisesta tiedotetaan.

5. Tavoite: Osatyökykyisten ja vammaisten työllistämisen edistämiseksi tulee työnantajia tukea työolosuhteiden sopeuttamisen aiheuttamien lisäkustannusten kompensoimiseksi nykyistä laajemmin. Erityisesti työolosuhteiden sopeuttamista on työvoimapoliittisesti tarkoituksenmukaista tukea uusien työsuhteiden syntymisen edistämiseksi.

Keinot:

a) Työ ja elinkeinoministeriössä aloitetaan pitkään työelämästä poissaolleiden osatyökykyisten (vajaakuntoisten) rekrytointituen yksityiskohtaisen selvittämisen ja käyttöönoton valmistelun

b) Työ- ja elinkeinoministeriössä uudistaa työolosuhteiden järjestelytuen hakumenettelyä ja hallinnointia ja valmistellee tuen tasojen korottamisen.

6. Tavoite: Eläkkeen lepäämään jättämistä kehitetään merkittäväksi työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työllistymisen kanavaksi. Osana eläkkeen lepäämäänjättämisjärjestelmän kehittämistä olisi poistettava eläkkeen lepäämään jättämiseen ja palkkatuen myöntämisen yhteensovittamiseen liittyvä byrokraattinen loukku. Paras tapa tämän loukun poistamiseksi ja samalla eläkkeisiin toivon mukaan

liittyvien uudistusten avulla toteutuvan työllistymisen tukemiseksi on kehittää palkkatukiohjeistusta.

Keinot:
Palkkatukiohjeistusta esitetään muutettavaksi niin, että palkkatuen myöntäminen olisi mahdollista eläkkeellä olevan henkilön työllistymisen tukemiseksi vuoden ajan. Vuoden jälkeen työllistymisen tukeminen palkkatuella voisi jatkua jos eläke on keskeytetty, katkaistu tai eläke on lepäämässä. Poikkeuksena em. henkilön sijoittuminen sosiaaliseen yritykseen, jolloin palkkatuki myönnetään ensisijassa yli vuoden kestävänä pitkäkestoisena tukena, eikä tuen keston enimmäisaikaa ole määritelty.

7. Tavoite: Kuntoutustuella olevien henkilöiden työllistymisen tukeminen siten, että kuntoutustukijakso yhä useammin johtaisi työhön palaamiseen.

Keinot:
Palkkatukiohjeistusta esitetään tarkennettavaksi niin, että kuntoutustuelta työllistymistä voidaan tukea palkkatuella sen ajan jonka kuntoutustuki on voimassa. Kuntoutustuki on määräaikainen etuus ja sen tavoitteena on työelämään paluu. Palkkatukea myönnettäessä tulisi tarkastaa ensin henkilön oikeus saada työnantajan palkkauskustannuksia vastaan kuntoutusrahaa osana työeläkelaitoksen ammatillista kuntoutusta.

8. Tavoite: Työvalmentaja palvelun käyttöä lisätään selvityksen kohderyhmässä parhaiten tuloksia saavuttaneena työllistymisen tukimuotona.

Keinot:

a) Työvoimahallinnon työvalmentajapalvelujen hankintoja jäntevöittämään on syytä luoda ohjeistusta, jolla tukee työvalmentajatoiminnan kehittymistä ja laajentumista. Tilaaja-tuottajamalli on parhaimmillaan toimijoiden pitkäjänteiseen yhteistyöhön ja ammatilliseen osaamiseen perustuvaa, ennustettavaa ja vaikuttavuuteen perustuvaa kilpailutettua toimintaa.
b) Työvalmentajapalvelun käyttöä muiden työllistymisen keinojen kanssa rinnakkain tulee lisätä. Työvalmentajien työskentely voi merkittävästi lisätä esimerkiksi sosiaalisten yritysten mahdollisuutta työllistää pitkää työelämästä poissaolleita ryhmiä.

8.3.2 Sosiaalisiin yrityksiin liittyvät kehittämisehdotukset hallitusohjelman kohdan 10.10 toimeen saattamiseksi

Sosiaalisten yritysten toimintaa on kehitettävä niin, että ne muodostavat työyhteisöjä, joissa osatyökyky voi toteutua muita työyhteisöä suotuisimmissa olosuhteissa. Tämän yleisen kehittämistavoitteen saavuttamiseksi rahoituksessa ja kehittämistoimenpiteissä huomioidaan sosiaalisten yritysten alueellisen verkostoitumisen ja keskinäisen

yhteistoiminnan lisääminen. Erityisesti huomioidaan työterveyshuollon järjestämiseen ja työyhteisöjen työhyvinvoinnin kehittämiseen liittyvien rahoitusmahdollisuuksien edistäminen.

1. Tavoite: Sosiaalisiin yrityksiin palkkatuella työllistyminen ja sosiaalisten yritysten työllistettävien kohderyhmään kuuluminen mahdollistetaan kuntoutustuella ja toistaiseksi myönnetyllä työkyvyttömyyseläkkeellä oleville.

Keinot:

a) Palkkatukeen liittyvässä ohjeistusta esitetään tarkennettavaksi niin, että pitkäaikaiset, yli vuoden kestävien palkkatukiratkaisut ovat ensisijaisia tukimuotoja kuntoutustuelta ja työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön pyrkivien työllistymisen tukemiseksi sosiaalisiin yrityksiin.

b) Palkkatuen ohjeistusta esitetään tarkennettavaksi niin, että eläkejärjestelmästä johtuvien ansiorajojen niin edellyttäessä työkyvyttömyysetuutta saavan henkilön palkkatuki voidaan myöntää myös palkkatuen perusosaa pienempänä.

c) Laki sosiaalisista yrityksistä 1 § ehdotetaan lisättäväksi kohta **3) kuntoutustuella olevat ja eläkkeen lepäämään jättäneet henkilöt sekä sellaiset työkyvyttömyyseläkkeellä olevat henkilöt jotka pyrkivät työelämään.**

d) Laki sosiaalisista yrityksistä 4 § kohta 3) ehdotetaan täydennettäväksi ”jonka palveluksessa olevista työntekijöistä on vähintään 30 prosenttia vajaakuntoisia ja kuntoutustuella olevia, **eläkkeen lepäämään jättäneitä tai työkyvyttömyyseläkkeellä olevia tai työhön pyrkiviä henkilöitä** tai yhteensä vähintään 30 prosenttia vajaakuntoisia ja pitkäaikaistyöttömiä **sekä kuntoutustuella olevia, eläkkeen lepäämään jättäneitä tai työkyvyttömyyseläkkeellä olevia työhön pyrkiviä henkilöitä** (työllistettyjen osuus)”

e) Laki sosiaalisista yrityksistä 5 § työajan pituutta sääntelevä kohta ehdotetaan täydennettäväksi: ”Työllistettyjen osuudessa tulee aina olla 1 tai 3 momentissa tarkoitettuja työntekijöitä. Laskettaessa työllistettyjen osuutta otetaan huomioon työntekijät, joiden säännöllinen työaika on yli 75 prosenttia alan enimmäistyöajasta. Vajaakuntoisista työllistettyjen osuuteen luetaan kuitenkin työntekijät, joiden säännöllinen työaika on vähintään 50 prosenttia alan enimmäistyöajasta. **Työkyvyttömyysetuutta saavien osalta työllistettyjen osuuteen luetaan työntekijät, joiden työaika on vähintään 35 prosenttia alan enimmäistyöajasta**”

Muita kehittämisehdotuksia toimenpiteiksi hallitusohjelma kohdan 10.10 tavoitteiden toteutumiseksi:

Sosiaalisiin yrityksiin liittyvät toimenpiteet vaativat tuekseen tässä raportissa esitetyn suuntaisia kehittämistoimia työvoimapalveluissa sekä tässä raportissa tehtyjen esitysten suuntaisten, joustavuutta lisäävien toimien toteutumista työkyvyttömyyseläkejärjestelmässä sekä muualla sosiaaliturvajärjestelmässä.

a) Sosiaalisten yritysten toiminnan laajentamiseksi ja kehittämiseksi siten, että mielenterveyskuntoutujat voivat rekrytoitua näihin yrityksiin nykyistä enemmän

vaatii seutukunnallisten ja TE – keskuskohtaisten kehittämistoimenpiteiden vahvistamista.

Suhteellisen pieninä toimijoina sosiaaliset yritykset pystyvät, maantieteellisesti laajoja verkostoja paremmin, hyödyntämään lähialueelle kehittyvää sosiaalisten yritysten yhteistyötä. Yritysten välisen yhteistyön avulla voidaan hakea ratkaisuja esimerkiksi työhyvinvointiin liittyvien kysymysten ja viranomaiskäytäntöihin liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi sekä vahvistaa yhteistyömahdollisuuksia kuntien ja kuntayhtymien kanssa.

Sosiaalisten yritysten ja kuntien yhteistyö lisääminen merkitsee mm. sosiaalisten näkökohtien huomioimista julkisissa hankinnoissa. Alueellisen yhteistyön tavoite on syytä ottaa huomioon sosiaalisiin yrityksiin liittyvässä kehittämisrahoituksessa samoin kuin eri tasoilla toteutettavissa työllisyys- ja hyvinvointistrategioissa.

b) Sosiaalisten yritysten asemaa kehittyvillä välityömarkkinoilla tulee vahvistaa erityisesti niin, että kuntien ja sosiaalisten yritysten välinen yhteistyö vahvistuu. Vahvistuvan yhteistyön tulee näkyä niin, että kunnat tukevat entistä enemmän sosiaalihuoltolain perusteella yrityksiin työllistymistä. Lisäksi kuntien terveydenhuollon ja työllistävien toimenpiteiden välisen yhteistyön tulee vahvistua erityisesti mielenterveyskysymysten osalta.

Edelleen sosiaalisten yritysten ja kuntien välisen yhteistyön vahvistamisen muotona on kuntouttavan työtoiminnan järjestämisen mahdollistaminen sosiaalisissa yrityksissä. Sosiaalisissa yrityksissä järjestettävä kuntouttava työtoiminta muodostaa myös yhden kanavan mielenterveyskuntoutujien rekrytoitumiseksi yrityksiin. Välityömarkkinoiden kehittämistä valtakunnallisesti koordinoivien tahojen tulee aktiivisesti edistää sosiaalisten yritysten roolin vahvistumista sekä yritysten ja kuntien välisen yhteistyön lisäämistä.

c) Työ- ja elinkeinoministeriön on edelleen lisättävä ohjausta ja neuvontaa, jotta työvoimatoimistoissa tehtävät palkkatukiratkaisut sosiaalisiin yrityksiin toteutuvat mahdollisimman korkealla tasolla ja pitkäaikaisina ratkaisuina.

d) Liiketoiminnalliseen osaamisen liittyvän neuvonnan lisäksi on huomioitava myös työllistyvään kohderyhmään liittyvät neuvonnan tarpeet. Työllistyvän kohderyhmän erityisiin kysymyksiin neuvontaa voidaan toteuttaa työvalmentajien työn avulla sekä tekemällä yhteistyötä potilas- ja vammaisjärjestöjen kanssa.

e) Työvoimatoimistojen roolia neuvojana ja välittävänä organisaationa sosiaalisten yritysten ja eläkelaitosten välillä on kehitettävä. Muutoinkin eläkelaitosten ja Kelan yhteistyötä sosiaalisten yritysten kanssa on lisättävä. Tämä on erityisen tärkeää kuntoutustuella olevien henkilöiden työllistymismahdollisuuksien lisäämiseksi sosiaalisiin yrityksiin.

8.4 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan liittyvät kehittämisehdotukset

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan liittyvä toiminta ja lainsäädäntö ovat ensisijaisessa roolissa siinä miten ja millaisin toimeentulon ja sosiaalipalveluiden

ehdoin osatyökykyisten työhön osallistuminen voi toteutua. Tällä hetkellä raportissa kuvattu väestö on sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan kuuluvien etuuksien ja palveluiden piirissä.

Yleisenä koko hallinnonalaa ja kaikkia sen piirissä olevaa lainsäädäntöä ja ohjeistusta ja tiedotusta koskien ehdotetaan otettavaksi käyttöön osatyökykyinen termi. Osatyökykyinen termin käytön on syytä laajentua myös eläkejärjestelmiin ja sosiaalipalveluihin kuvaamaan etuisuuksien kehittämistä niin, että osittaisen työkyvyn käyttöön ottoa työmarkkinoilla kannustetaan.

8.4.1 Työkykyyn ja sen todentamiseen liittyvät suositukset:

a) Etäällä työelämästä olevien ryhmien, kuten toistaiseksi myönnetyllä työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden, työkyvyn todentamisessa tulee pyrkiä käyttämään laaja-alaista ja moniulotteista näkemystä työkyvystä. Tämä on mahdollista silloin, kun työtä tehdään tai sitä voidaan kokeilla mahdollisimman aidoissa työympäristöissä. Työn järjestämisessä kuntoutustuella ja työkyvyttömyyseläkkeellä oleville on kaikissa tilanteissa suosittava mahdollisimman aitoja työympäristöjä.

b Työkokeilut, jotka tarvittaessa voivat olla myös pitkäkestoisia, tulee mahdollistaa kaikille työhön pyrkiville kuntoutustuella tai työkyvyttömyyseläkkeellä oleville henkilöille. Työkokeilujen järjestämistapa tulee olla joustava, ja niitä tulee suunnata tavanomaisiin työympäristöihin. Tarvittaessa työtä ja työkokeiluja tulee tukea työvalmentajien palveluilla.

c) Työhön valmentamisen ja kuntouttamisen tulee tapahtua mahdollisimman pitkälti aidoissa työympäristöissä. Työhön valmennuksessa ja ammatillisessa kuntoutuksessa aitoihin työympäristöihin osallistumista on tarvittaessa tuettava työvalmentajien palveluilla.

8.4.2 Työkyvyttömyyseläkkeisiin ja niihin liittyviin etuuksiin liittyvät suositukset työllistymisen edistämiseksi

Eläkejärjestelmiä olisi syytä kehittää niin, että työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistymiseksi avautuisi mahdollisimman monta kanavaa. Työllistymisen tulisi olla mahdollista ja kannustavaa eläkkeen ohella, osa-aikaiselta eläkkeeltä ja siten että eläkkeeltä voi siirtyä väliaikaisesti tai pysyvästi työhön. Eri eläkejärjestelmissä olevia eroja työllistymisen mahdollisuuksista tulisi vähentää mahdollisimman paljon. Työllistymiseen työkyvyttömyyseläkkeeltä tarvitaan selkeitä, ennustettavia ja luotettavaksi koettuja ratkaisuja. Erityisenä keinona tulee tarkastella eläkkeen lepäämäänjättämisen kehittämistä sen kohderyhmää laajentamalla.

Työeläkelakien mukaiset eläkkeet

a. Tulee selvittää mahdollisuus kehittää nykyisistä ansiosidonnaisen työkyvyttömyyseläkkeen työkokeiluoikeuden ja eläkkeen maksun keskeyttämisen toimintatapojen pohjalta työllistymistä tukeva takuueläkejärjestely. Työkyvyttömyyseläke oikeus säilyisi aiemmin myönnetyllä tavalla enintään viisi vuotta henkilön ansiotulojen noustessa eläkkeeseen määriteltyä ansiorajaa korkeammaksi. Ensimmäisen kolmen kuukauden ajan ansiorajan ylitys ei vaikuttaisi eläkkeen maksuun. Ensimmäisen kolmen kuukauden säännön voimassaoloon tulisi asettaa sopiva ”karenssiaika”, jonka jälkeen sääntöä voisi noudattaa uudelleen.

b. Tulee selvittää mahdollisuus nostaa osatyökyvyttömyyseläkkeen mahdollistamaa ansiorajaa nykyisestä 60 prosentista vähintään 70 prosenttiin eläkepalkasta. Tämän ansiorajan nostamisen jälkeen osatyökyvvttömyyseläkkeen mahdollistama tulotaso olisi samalla tasolla kuin täysimääräisen työkyvyttömyyseläkkeen mahdollistama tulotaso.

c. Tulee selvittää mahdollisuus määrittää kaikkia työkyvyttömyyseläkkeitä koskeva yhtäläinen ansioraja eläkkeen ohessa tehtävälle työlle, jonka lisäksi on käytössä eläkepalkasta nykyisellä tavalla eläkekohtaisesti määriteltävä ansioraja. Etuuden saajan kohdalla noudatetaan näistä kahdesta ansiorajasta edullisempaa. Yhtäläinen ansioraja eläkkeen ohella tehtävälle työlle määritellään olevan 700 euroa kuukaudessa, jonka alle jäävät ansiotulot eivät vaikuta eläkkeen maksatukseen.

d. Ammatillisen kuntoutuksen palveluna lisätään ja edistetään työvalmentajapalvelun käyttöä työpaikalle ulottuvana tukimuotona. Lisäksi lisätään ja edistetään kuntoutusrahana työnantajalle palkkatuen omaisesti maksettavan etuuden käyttöä.

Kansaneläkelain mukaiset eläkkeet

a. Työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistymisen edistämiseksi on syytä harkita Kelan työkyvyttömyyseläkkeen ohella tehtävän työn tulorajan nostoa ja myös sen sitomista indeksiin. Kymmenen vuotta samana pysyneen tulorajan nostaminen 700 euroon parantaa työllistymisen mahdollisuuksia. Samalla ansioraja luo pohjan kaikkia työkyvyttömyyseläkeläisiä koskevalla yhtenäiselle ansiorajalle.

b. Eläkkeen lepäämäänjättämisjärjestelyn kohderyhmän laajentamista tulisi harkita niin, että kaikki Kelan työkyvyttömyyseläkettä, niin toistaiseksi myönnettyä kuin kuntoutustukea saavat henkilöt liitettäisiin eläkkeen lepäämäänjättämisen kohderyhmäksi. Tämä muutos yhdessä työeläkelakien puolella tehtävien muutosten kanssa kasvattaisi ja monipuolistaisi merkittävällä tavalla eläkkeen lepäämäänjättämiseen oikeutettujen kohderyhmää. Tämä muutos kehittäisi eläkkeen lepäämäänjättämisjärjestelmästä merkittävän työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työllistymisväylän.

c. Eläkejärjestelmien yhteensopivuuden ja joustavuuden lisäämiseksi olisi syytä harkita Kelan eläkkeeseen samantyyppistä eläkkeen keskeyttämismahdollisuutta kuin on työeläkelakien mukaisissa eläkkeissä.

d. Eläkkeeltä työllistymisen edistämiseksi ja osatyökyvyttömyyseläkejärjestelmän kehittämiseksi olisi syytä harkita Kelan osatyökyvyttömyysetuuden yksityiskohtaista selvittämistä. Yksityiskohtaisen selvittämisen näkökulma voisi olla työllistymistä

tukeva. Etuutta voitaisiin valmistella osatyökykyisen henkilön pitkäkestoisena työllistymisen tuen näkökulmasta, siten että tuki olisi tarkoitettu Kelan työkyvyttömyyseläkkeen saajan perustuloksi osa-aikaisen työn ohessa.

e. Tulisi harkita kansaneläkelain tarkennusta myös niin, ettei alle 25 -vuotiaille henkilöille voida myöntää toistaiseksi eikä määräaikaisesti myönnettyä työkyvyttömyyseläkettä muutoin kuin silloin, jos heidän ammatillisen kuntoutuksensa todetaan olevan mahdotonta

f. Ammatillisen kuntoutuksen palveluna lisätään ja edistetään työvalmentajapalvelun käyttöä työpaikalle ulottuvana tukimuotona. Lisäksi lisätään ja edistetään kuntoutusrahana työnantajalle palkkatuen omaisesti maksettavan etuuden käyttöä.

Muut kehittämisehdotukset

a. Asumistukea tulee kehittää niin, että se kannustaa nykyistä paremmin työkyvyttömyyseläkkeellä olevia henkilöä työllistymään.

b. Tuloverotusta kehitettäessä tulee huolehtia työkyvyttömyyseläkkeellä olevien ja ansiotyötä henkilöiden kannustavasta verokohtelusta.

c. Olisi syytä harkita poikkeus säännön kirjaamista sairausvakuutuslakiin työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön palaamista varten koskien sairausvakuutuspäivien enimmäismäärän jälkeen uudelleen voimaan tulevaan sairauspäivärahaoikeutta.

8.4.3 Kehittämisehdotukset välityömarkkinoiden kehittämiseksi

Välityömarkkinoita tulisi kehittää joustavasti, niin että eri ministeriöiden vastuualueella toteutuvat toiminnot tukisivat samansuuntaisesti työllistymisen mahdollisuuksien lisäävästi työsuhteiseen työhön.

Esitetään tarkennettavaksi sosiaalihuoltolakia seuraavasti palkkatyöhön työllistymisen edistämiseksi sosiaalihuollon piiristä

Sosiaalihuoltolain tarkennukset kehittäisivät välityömarkkinoiden toimintaa sosiaalisen työllistymisen työryhmän aiemmin esittämien linjausten mukaisesti. Sellainen työn tekeminen, joka on järjestetty työsuhdetta muistuttavalla tavalla, tulisi muuttaa työsuhteiseksi työksi. Kuntien osuutta työsuhteisen työn järjestämisessä selvityksen kohderyhmälle tulisi lisätä mm. sosiaalisen yritystoiminnan avulla.

a) Sosiaalihuoltolain 27 § d kohtaa tarkennetaan siten, että työsuhteiseen työhön työllistyminen on aina ensisijainen toimenpide silloin, kun työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin liittyy työn tarjoaminen.

b) Sosiaalihuoltolain 27 § d kohtaa tarkennetaan siten, että työllistymistä edistävänä toimenpiteenä toteutettava työsuhteinen työ voi olla mahdollista myös muualle kuin työllistymistä edistävän palveluntarjoajaan

d) Sosiaalihuoltolain 27 § e kohtaa tarkennetaan siten, että työtoiminnan viimesijaisuus suhteessa työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin tarkentuu. Lisäksi työtoiminnan järjestämisen sitomista etupäässä kuntouttaviin tavoitteisiin vahvistetaan.

e) Työsuhteen ulkopuolella tehtävä työ kootaan mahdollisimman laajasti sosiaalihuoltolain alle.

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta:

Kuntouttavan työtoiminnan lakia muutetaan niin, että myös sosiaaliset yritykset voivat järjestää kuntouttavaa työtoimintaa. Tämä muutos lisäisi mielenterveyskuntoutujien mahdollisuuksia osallistua sosiaaliseen yritystoimintaan sekä kehittäisi sosiaalisten yritysten ja kuntien välistä yhteistyötä.

8.4.4 Suositukset työvalmentajapalvelun kehittämiseksi:

Työvalmentajatoiminta nostetaan vaikuttavuudeltaan tuloksellisimpana osatyökykyisten ammatillisen kuntoutuksen palveluna ja työllistymisen tukitoimenpiteeksi keskeiseksi ammatillisen kuntoutuksen toimintatavaksi työvoimahallinnossa, työeläkekuntoutuksessa sekä kuntien työllistymistä edistävissä toimenpiteissä.

8.5 Opetusministeriön hallinnonalaan kuuluvat esitykset

Työvalmentajapalvelun edelleen kehittämiseksi, laajentamiseksi sekä laadukkuuden varmentamiseksi tulisi luoda valtakunnallinen opetussuunnitelma työvalmentajien erityisammattitutkinnon käynnistämiseksi. Opetussuunnitelman laatimiseksi ja erityisammattitutkinnon käynnistämiseksi on syytä perustaa työryhmä.

8.6 Suositukset työvalmentajapalvelun toteuttajille

Työvalmennusta tarjoavien toimijoiden kannattaa tiivistää yhteistyötä toiminnan laadun varmentamiseksi, alueellisen kattavuuden lisäämiseksi sekä riittävän laajojen palvelukokonaisuuksien tarjoamiseksi palvelujen rahoittajille.

8.7. Esitys selvitystyön toimeksiannon mukaisesta jatkotyöskentelystä

Selvitystyön toimeksianto ja esitykset jakautuvat usean hallintokunnan ja toimijan vaikutuspiiriin. Nopein tapa edetä kuntoutustuelta ja työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistymisen edistämisessä on näiden suositusten toimeenpano. Kuitenkin on oletettavaa, että jatkotyöskentely vaatii vielä osin lisävalmisteluja ja eri toimijoiden toimenpiteiden keskinäistä koordinointia.
Selvitystyöhön asetettujen tavoitteiden edistämiseksi ja esitysten eteenpäin saattamiseksi ja konkretisoimiseksi esitän Työ- ja elinkeinoministeriön johdolla toimivan työryhmän asettamista kuntoutustuelta ja työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistymisen edistämiseksi.

Työryhmän tavoitteina tulisi olla lisätä työkyvyttömyyseläkkeellä olevien osallistumista työhön sekä edistää työkyvyttömyyseläkkeiden lepäämään jättämistä, katkaisemista ja eläkkeistä luopumista työelämään siirtymisen vuoksi.

Työryhmän kokoonpanon tulisi ilmentää tarvittavien keinojen moninaisuutta. Työryhmässä olisi hyvä olla edustettuna Työ - ja elinkeinoministeriön lisäksi Sosiaali- ja terveysministeriö, Opetusministeriö, työeläkelaitokset, Kansaneläkelaitos, joitakin tutkimuslaitoksia, keskeiset työmarkkinajärjestöt sekä keskeiset potilas- ja vammaisjärjestöt.

Tiivistelmä

Työministeri Tarja Cronberg asetti 20.8 2007 selvityshenkilön, jonka tehtävänä on selvittää kuntoutustuella ja työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden työllistymistä ja työelämään paluun edistämistä. Selvityshenkilönä toimi Mielenterveyden keskusliiton koulutusjohtaja Mika Vuorela.

Selvitystyössä julkaistiin väliraportti 15.10.2007 otsikolla ”Työtä haluaville työvoimapalveluja”. Toimeksiannon mukaisesti väliraportissa esitettiin vuonna 2008 vaikuttavia toimenpiteitä. Väliraportin suosittamat toimenpiteet keskittyivät työvoimahallinnon toimintaan. Selvitystyöstä valmistui loppuraportti 29.2.2008. Loppuraportissa suositellaan toimenpiteitä väliraporttia laajemmin, myös väliraportin havainnot ja esitykset ovat mukana loppuraportissa, joiltain osin tarkentuneena.

Toimeksiannon lähtökohtana on hallitusohjelman tavoite lisätä kuntoutustuella ja työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden työelämään osallistumista. Suurten ikäluokkien jäädessä syrjään työelämästä tulee työvoiman tarjonta vähenemään ja yhteiskunnan huoltoaste kasvamaan.

Raportissa kuvataan selvitystyön kohderyhmä, määritellään sen laajuutta ja henkilöiden halukkuutta työllistyä. Kohderyhmän työllistymiseen liittyviä kysymyksiä selvitystyössä tarkastellaan useasta näkökulmasta: kansainvälistä kehityksen, työkykvvyn, työvoimapalveluiden, eläkejärjestelmän, välityömarkkinoiden kehittymisen sekä työllistymisen keinojen. Eläkejärjestelmän tarkastelun yhteydessä selvitetään eläkkeen lepäämään jättämisen kysymyksiä ja työllistymisen keinoissa perehdytään mielenterveyskuntoutujien työllistymisen edistämiseen sosiaalisiin yrityksiin.

Selvitystyön toimeksiantona oli selvittää kolme asiakokonaisuutta:

a. Selvittää kuntoutustuella ja työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden työllistymismahdollisuudet.

b. Tehdä kehittämisehdotuksia työelämään paluun edistämiseksi.
c. Yksityiskohtana selvittää hallitusohjelman kohtaan 10.10 sisältyvä sosiaalisia yrityksiä koskevat, mielenterveyskuntoutujien asemaan liittyvät näkökohdat.

Hallitusohjelman kohta 10.10 on ” Sosiaalisten yritysten lainsäädäntöä tarkistetaan siten, että mielenterveyskuntoutujat, kuntoutustuella olevat henkilöt ja eläkkeen lepäämään jättäneet henkilöt työllistyvät sosiaalisiin yrityksiin nykyistä paremmin.”

Työministeri Tarja Cronberg ohjeisti selvitystyön käynnistyessä, että selvityksen lähtökohta on työkyvyttömyyseläkkeeltä työelämään pyrkimisen perustuminen vapaaehtoisuuteen.

Yleisenä huomiona selvitystyöstä voi todeta, että selvitystyölle asetettujen tavoitteiden oikean suuntaisuudesta ei ole mikään intressitaho esittänyt varauksia. Tavoitteisiin vievistä keinoista oli jonkin verran eriäviä näkemyksiä. Selvityksen kohderyhmä osallistui kiitettävästi selvitystyöhön ja lähes pelkästään myönteisessä mielessä.

Kuntoutustuella ja työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden työllistymismahdollisuudet

Suomessa oli vuonna 2005 työkyvyttömyyseläkkeellä yhteensä 257 000 henkilöä. Enintään 44-vuotiaita työkyvyttömyyseläkkeen saajia oli yhteensä 43 000 henkilöä. Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyy vuosittain noin 28 000 henkilöä. Suurin työkyvyttömyyseläkkeiden myöntämisen perusteena päädiagnoosiryhmä on mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöt.

Työelämään työkyvyttömyyseläkkeeltä pyrkivistä henkilöitä on noin 30 000, noin 10 prosenttia työkyvyttömyyseläkkeellä olevista. Työhön pyrkivistä henkilöistä noin 40 prosenttia on eläkkeellä mielenterveyshäiriöiden perusteella, noin 20 prosenttia tuki – ja liikuntaelinten sairauksien perusteella ja runsaat 10 prosenttia kehitysvammaisuuden perusteella. Jäljelle jäävä vajaat 30 prosenttia jakautuu eri sairausryhmiin. Työhön pyrkivistä henkilöistä valtaosa, noin 24 000 henkilöä, toivoi osa-aikaista työtä.

Työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön haluavien määrä vastaa noin 1 prosenttia työvoimasta. Näiden 30 000 henkilön sijoittuminen työmarkkinoille ja jääminen pois osittain tai kokonaan työkyvyttömyyseläkkeiltä merkitsisi noin 200 miljoonan euron säästöä eläkemenoissa sekä vastaavasti huomattavasti tätä korkeampien verotettavien ansiotulojen syntymistä.

Keskeisenä lähtökohtana selvitystyössä on työvoiman tarjonnan väheneminen 2010 – luvulla työvoimaan kuuluvan väestön ikääntymisen seurauksena. Työvoiman tarjonnan väheneminen on uusi tilanne Suomen taloudelle ja sen on arveltu johtavan työvoiman saatavuuden ongelmiin. Ratkaisun odotettavissa oleviin ongelmiin nähdään pääsääntöisesti olevan kotimaisen käyttämättömän työvoiman saaminen työmarkkinoille. Käyttämättömään työvoimaan katsotaan olevan mm. työvoiman ulkopuolella olevien henkilöiden joukossa. Yleisenä tavoitteena on nostaa työllisyysastetta ja keventää sosiaalimenoja.

Selvitystyön aikana on ollut havaittavissa lukuisia heikkoja signaaleja siitä, että selvitystyön kohderyhmän kysyntä työmarkkinoilla on lisääntymässä. On tullut tietoa yrityksistä, jotka ovat rekrytoineet takaisin aiemmin työkyvyttömyyseläkkeelle jäänyttä työvoimaansa. Työkyvyttömyyseläkkeiden keskeyttämisten ja lopettamisten määrät ovat aivan viime aikoina nousseet. Työkyvyttömyyseläkkeellä olevat henkilöt hakeutuvat yhä useammin kausityöhön. Myös sosiaalisten yritysten rekisteröitymisen lisääntyminen ja uusien yritysten keskittyminen matalan työttömyyden alueille ja toimialoille joissa on rekrytoimisvaikeuksia kertovat osaltaan työmarkkinatilanteesta.

Työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön palaamista tavoittelevaa kehitystä on viime vuosien aikana ollut havaittavissa useassa Länsi- Euroopan maassa. Euroopan yhteisenä haasteena on yhteiskuntaa ja työelämää mullistavina rakennemuutos, johon tärkeimpinä tekijöinä vaikuttavat globalisaatio, teknologian kehitys sekä väestön ikääntyminen.

Työkyvyttömyyseläkkeellä oleva henkilö on kiinnittynyt usein monin tavoin yhteiskunnan tukijärjestelmiin ja siten myös työhön paluu liittyy useaan hyvinvointiyhteiskunnan osa-akueisiin. Työhön paluu on yksilöllinen prosessi, jonka laajamittaisempi toteutuminen edellyttää monien mahdollisuuden avaamista. Massaratkaisuja työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistymiseen ei ole löydettävissä.

Kehittämisehdotuksia työelämään paluun edistämiseksi

Selvitystyön kehittämisehdotukset kohdistuvat pääsääntöisesti Työ- ja elinkeinoministeriön ja Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonaloille.

Selvityksessä esitetään vajaakuntoinen termin muuttamista osatyökykyinen termiksi ja että osatyökykyinen termiin sisällytetään myös työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön pyrkivät henkilöt. Osatyökykyinen termi tulisi ottaa käyttää lainsäädännössä sekä työvoimahallinnossa sekä myös liittyen eläkevakuutuksiin, sosiaalietuisuuksiin ja sosiaalipalveluihin.

Merkittävä osa kehittämisehdotuksista liittyy julkisiin työvoimapalveluihin. Tavoitteena on, että selvityksen kohderyhmän tulee päästä asiakkaaksi julkisiin työvoimapalveluihin ja saada joustavasti tukea työllistymiseensä työvoimapoliittisten toimenpiteiden avulla. Työelämään paluuta tavoittelevan työkyvyttömyyseläkkeellä olevan henkilön tulee olla samalla tavoin täysivaltainen työvoimatoimiston asiakas kuin työttömän työnhakijan, sillä erotuksella että oikeutta työttömyyskorvaukseen ei ole eläkettä saavalla henkilöllä.

Työvoimapalveluihin liittyvät kehittämisehdotuksissa esitetään työkyvyttömyyseläkkeellä olevalle työnhakijalle oikeutta palkkatukeen työelämään rekrytoitumiseksi. Palkkatukea voisi myöntää enintään vuoden ajaksi työkyvyttömyyseläkettä saavalle henkilölle, jonka jälkeen tuen maksatus voisi jatkua jos henkilö on katkaissut tai lopettanut eläkkeensä tai jättänyt eläkkeen lepäämään. Kuntoutustuella olevan henkilön työllistymisen tukemiseksi palkkatukea voitaisiin myöntää koko kuntoutustukijakson ajaksi. Tarvittaessa palkkatukea voitaisiin maksaa eläkkeen voimassaoloaikana myös palkkatuen perusosaa matalampana tukena. Sosiaalisiin yrityksiin työllistymistä palkkatuella voitaisiin tukea työkyvyttömyyseläkkeellä tai kuntoutustuella olevan henkilöä kohdalla ilman, että

tuen kestolle on määrätty ylärajaa. Sosiaalisiin yrityksiin tehtävät palkkatukipäätökset tulisikin tehdä aina pitkäaikaisina tukipäätöksinä ja tuen täydellä määrällä.

Työvoimapalveluihin liittyviin etuihin ehdotetaan edelleen työolosuhteiden järjestelytuen kehittämistä ja tuen tason nostamista. Työolosuhteiden järjestelytuen rinnalle ehdotetaan uutena tukimuotona osatyökykyisten pitkään työstä poissaolleiden rekrytointitukea, jota voitaisiin maksaa työnantajalle em. henkilön työn aloittamiseen liittyvien tavanomaista korkeampien kustannusten kompensoimiseksi. Rekrytointituki olisi täsmäetuus, joka kohdistuisi työvoiman ulkopuolisen työvoiman työmarkkinoille paluun tukemiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan liittyen selvitystyön kehittämisehdotukset liittyvät työkyvyttömyyseläkejärjestelmän kehittämiseen niin, että palkkatyön tekemistä kannustetaan eläkkeen ohella, osatyökyvyttömyyseläkkeellä, eläkkeen ollessa katkaistu tai lepäämässä sekä eläkkeestä luopumisen yhteydessä.

Työeläkelakien mukaisiin eläkkeisiin ehdotetaan takuueläkejärjestelmää joka mahdollistaisi täysipainoisen työhön osallistumisen enintään viiden vuoden ajaksi niin, että eläkkeelle palaaminen on mahdollista turvatusti jos työnteko ei onnistu. Lisäksi esitetään kaikkia työkyvyttömyyseläkkeitä koskevaa yleistä ansiorajaa joka voisi olla 700 euroa kuukaudessa. Tämän yhtenäisen ansiorajan lisäksi ansiosidonnaisissa eläkkeissä säilyisi eläkepalkkaan perustuva ansioraja, jota noudatettaisiin jos eläkepalkkaan sidottu ansioraja olisi yleistä ansiorajaa korkeampi. Yleinen ansioraja turvaisi jokaiselle työkyvyttömyyseläkeläiselle mahdollisuuden ansaita vähintään 700 euroa kuukaudessa.

Kansaneläkelain mukaisiin työkyvyttömyyseläkkeisiin liittyvää eläkkeen lepäämäänjättämistä ehdotetaan kehitettäväksi niin, että se koskisi kaikkia Kelan työkyvyttömyyseläkettä saavia. Kelan eläke jäisi lepäämään jos henkilön ansiot ylittäisivät yleisen ansiorajan. Näin sekä Kelan eläkkeet että ansiosidonnaiset eläkkeet tarjoaisivat samantyyppiset mahdollisuudet tehdä työtä eläkkeen ohella, sekä eläkkeen saajan niin halutessa mahdollisuuden kokeilla työkykyään usean vuoden ajan työelämässä. Lisäksi Kelan työkyvyttömyyseläkkeeseen tulisi kehittää työllistymistä tukeva osaetuus sekä tehdä myös Kelan eläkkeen katkaiseminen mahdolliseksi.

Ammatillisen kuntoutusta ja siihen liittyvien eri toimijoiden välistä yhteistyötä tulisi kehittää kohderyhmän työllistymisen tukemiseksi. Ammatillisen kuntoutuksen neuvontaa ja palveluun ohjausta tulisi kehittää erityisesti työvoimatoimistoissa ja kiinnittää huomiota myös työnantajille suunnattuun neuvontaan. Eläkelaitosten tulisi yhä enemmän käyttää mahdollisuutta maksaa kuntoutustukea työnantajalle kuntoutujan työllistymisen tukemiseksi.

Eläkkeiden kehittämisen ohella selvitystyössä ehdotetaan eläkkeen saajan asumistuen kehittämistä nykyistä enemmän työllistymistä kannustavaksi. Lisäksi esitetään sairausvakuutuksen enimmäisajan täyttymisen jälkeen syntyvään työhön osallistumisajan vaatimukseen poikkeussääntöä työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön palaavien kohdalle. Verotuksen kehittämisessä tulee myös huomioida työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön osallistuvan kannustava verokohtelu.

Sosiaalihuoltolain mukaista huoltosuhteista työtoimintaa ja työllistymistä edistävää toimintaa tulisi kehittää nykyistä enemmän työsuhteiseen työhön kannustavaan suuntaan. Sosiaalihuoltolakiin olisi tarpeen tehdä tätä tavoitetta edistäviä muutoksia ja tarkennuksia.

Edelleen kehittämisehdotuksiin sisältyy työvalmentajapalvelun nykyistä laajempi käyttäminen selvityksen kohderyhmän työllistymisen tukemiseksi. Työvalmentajapalvelun kehittämiseksi olisi tarpeen lisätä ja kehittää työvalmentajien koulutusta.

Hallitusohjelman sisältyvä sosiaalisia yrityksiä koskevat, mielenterveyskuntoutujien asemaan liittyvät näkökohdat.

Selvitystyön toimeksiannossa oli selvitystyön kohderyhmän ja erityisesti mielenterveyskuntoutujien rekrytoituminen sosiaalisiin yrityksiin nostettu omaksi kokonaisuudekseen. Palkkatukeen ja muutoinkin työvoimapalveluihin tehdyt ehdotukset parantavat toimeksiannon tarkoittamalla tavalla rekrytoitumismahdollisuuksia sosiaalisiin yrityksiin.

Lisäksi selvityksessä ehdotetaan lakiin sosiaalisista yrityksistä tehtäviä tarkennuksia liittyen kohderyhmään ja kohderyhmä työaikavaatimuksiin. Edelleen selvityksessä esitetään sosiaalisten yritysten yhteistoiminnan lisäämistä kuntien kanssa sekä huomion kiinnittämistä yritysten henkilöstön ja vastuuhenkilöiden työhyvinvoinnin tukemiseen.

Lopuksi

Selvitystyölle asetettujen tavoitteiden ja kehittämisehdotusten toteutuminen vaatii usean hallinnonalan ja toimijan välistä yhteistyötä. Tarvittavan yhteistoiminnan aikaan saamiseksi selvitystyössä esitettään kuntoutustuelta ja työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistymisen kehittämiseksi perustettavan Työ- ja elinkeinoministeriön johdolla laaja-alainen työryhmä, joka ottaa vastuulleen kehittämistyön jatkumisen.

Lähdeluettelo

Alasoini Tuomo; Palkansaajien mielestä työn mielekkyys on laskenut, 2006

Ala-Kauhaluoma Mika & Kokko Riitta-Liisa; Tuettu työllistyminen väylänä avoimille työmarkkinoille - kokemuksia kehittämisprojekteista, 2001

Aspvik Ulla; Psyykkisesti vajaakuntoisten avotyötoiminta
- toiminnan kehittämisprosessi ja merkitys osallistujien elämänlaadulle, 2003

Duedecim - Eila Sailas, Sari Selkama ja Grigori Joffe; Työ tekijäänsä kiittää
– tuettu työllistyminen osana skitsofreniapotilaiden kuntoutumista, 2007

Eläketurvakeskus; Tilasto Suomen eläkkeen saajista 2005, 2006

Eräsaari Risto; Mikä ihmeen elämänpolitiikka,1998

Gould Raija, Nyman Heidi, Takala Mervi Osittain työkyvytön vai osittain työkykyinen? Tutkimus osatyökyvyttömyyseläkeläisten työssäolosta; 2003

Gould Raija & Nyman Heidi; Mielenterveys ja työkyvyttömyyseläkkeet, 2004

Gould Raija, Grönlund Harri, Korpiluoma Riitta, Nyman Heidi, Tuominen Kristiina ja työkyvyttömyysasiain neuvottelukunta: Miksi masennus vie eläkkeelle?, 2007

Holm Pasi & Happonen Anneli; Vammaisten työkyky vuonna 2007, 2007

Härkäpää Kristiina; Työkyky, ammatillisen soveltuvuuden arviointi ja tuettu työllistyminen, 1996

Hytti Helka; The Finnish Émployment and Income Security models in a Nordic Comparison, 2006

Julkunen Raija; Sosiaalinen politiikka, 2003

Järvikoski Aila; Vajaakuntoisuudesta elämänhallintaan? – Kuntoutuksen viitekehysten ja toimintamallien tarkastelua, 1996

Karila Antti; Mielenterveyspotilaiden psykososiaalinen selviytyminen, 1994

Karisto Antti; Pirstoutuvan elämän politiikka, 1998

Karjalainen Jari, Andersen Atso, Kuosa Ilkka, Pättiniemi Pekka; Sosiaalisten yritysten lain toimivuus ja toimeenpano, 2006

Kannisto Jari; Työssä käy 70 000 eläkkeensaajaa, 2007

Kortteinen Matti – Tuomikoski Hannu; Työtön – tutkimus pitkäaikaistyöttömien selviytymisestä, 1998

Koskiaho Britta; Ohi, läpi ja reunojen yli – tutkimuksenteon peruskysymyksiä, 1990

Kujanpää Jarmo; Sosiaalisten yritysten perustamisneuvonta – neuvontatarpeet ja sosiaalisten yritysten toimintaympäristö; 2007

Laitinen-Kuikka Sini; Euroopan Unioni ja sosiaalipolitiikka, 2003

Mauro Seija; Kahvista kaikki alkoi – työtoimintaa mielenterveysyhdistyksissä, 2001

Melartinin Tarja; Vakavasti masentuneen potilaan monihäiriöisyys, ennuste ja saatu hoito psykiatrisessa erikoissairaanhoidossa, 2005

Mielenterveyden keskusliitto; Mielenterveyskuntoutujien työ- ja päivätoiminta, 2005

Pirttimaan Raija; Tuetun työllistymisen alkuvaiheet ja kehittyminen Suomessa, 2003

Rautakorpi Eija, Rinta-Jouppi Jyrki, Vuorela Mika; Mielekäs yritys – sosiaalisen yrityksen selvityshanke pääkaupunkiseudulla, 2006

Rifkin Jeremy, Työn loppu, 1997

Saari Juho; Reformismi - sosiaalipolitiikan perusteet 2000-luvun alussa, 2001

Sosiaalisen yrittäjyyden foorumi; Syfo- manifesti, 2006

Suikkanen Asko & Piirainen Keijo; Kuntoutus modernin palkkayhteiskunnan muutoksessa, 1995

Suikkanen Asko, Linnakangas Ritva, Kallinen Sannamari, Karjalainen Anne; Palkkatyömarkkinat, 1998

Suikkanen Asko, Linnakangas Ritva, Martti Sirpa, Karjalainen Anne; Siirtymien palkkatyö, 2001

Terveys 2000 -tutkimuksen tuloksia; Toim. Raija Gould, Juhani Ilmarinen, Jorma Järvisalo ja Seppo Koskinen, 2006

Tiainen Raija; Reitti- ja Armi projektien arviointi 2005, ESR 2008

Tiainen Raija & Vuorela Mika; Mielenterveyskuntoutujien ammatillinen kuntoutus, 2004

Työministeriö; Työhallinnon toiminta ja taloussuunnitelma 2008 – 2011, 2007

Viirkorpi Paavo; Reilu meininki projektin arviointi, 2006

Vinni Maarit; Työvalmennus Etelä-Pohjanmaalla – työprosessimallinnuksen tekstiosa, 2007

Vuorela Mika; Työsalilta tuettuun työhön, 2003

Vähätalo Kari; Työttömyys ja suomalainen yhteiskunta, 1998

Ylipaavalniemi Pasi: Vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymisen kokonaiskartoitus, 2001

Ylipaavalniemi Pasi: Työllistymispalveluiden tilastokatsaus, 2003

Asiantuntijahaastattelut

Alasoini Tuomo, projektipäällikkö, Työ- ja elinkeinoministeriö

Dahl Marja, toimialajohtaja, Espoon työvoimanpalvelukeskus

Eronen Seppo, toiminnanjohtaja, Niemikotisäätiö

Gould Raija, tutkija, Eläketurvakeskus

Grönberg Ville, projektipäällikkö; Stakes/ Suomen Klubitalojen verkosto

Haapoja Timo, toiminnanjohtaja, Etelä-Pohjanmaan sosiaalipsykiatrinne yhdistys

Halla Klaus, kehitysjohtaja, Sosiaali- ja terveysministeriö

Heinonen Jussi, avustusvalmistelija, Raha-automaattiyhdistys

Hertteli Saara, johtava työvalmentaja, Helsingin kaupunki

Hintsanen Mikko, projektipäällikkö, Barona

Holm Ansa, työllistymispalveluiden johtaja, Uudenmaan vammaispalvelusäätiö

Honkonne Teija, pääsihteeri, STM/ Masto-hanke

Huhta Jaana, lakimies, Invalidiliitto

Huusko Tiina, kuntoutusjohtaja, Kela

Hänninen Esko, johtaja, Stakes

Hytti Helka, tutkija, Kela

Hyvärinen Marika. erikoissuunnittelija, Kehitysvammaliitto

Järvinen Pasi, lainsäädäntöneuvos, Työ- ja elinkeinoministeriö

Kainulainen Markku, työsuhdepäällikkö, Nuorten Ystävät

Kallinen Kaija, apulaisjohtaja, SAK

Karhunen Sirkka-Liisa; kehityspäällikkö, Suomen kuntaliitto

Karinen Merja, lakimies, Mielenterveyden keskusliitto

Kerminen Päivi, hallitusneuvos, Työ- ja elinkeinoministeriö

Kemppi Anssi, erikoissuunnittelija, Suomen MS-liitto

Kimpimäki Aini, ylitarkastaja, Sosiaali- ja terveysministeriö

Kivekäs Jukka, toimitusjohtaja, Vakuutusalan kuntouttamiskeskus

Kivistö Sirkku, tiimipäällikkö, Työterveyslaitos

Korhonen Helena, suunnittelija, Työ- ja elinkeinoministeriö

Korpela Veikko, kuntoutusjohtaja, Hengitysliitto Heli

Korpiluoma Riitta, johtaja, Eläketurvakeskus

Koskimies Anja, lääkäri, Kela

Kujanpää Jarmo, kehittämispäällikkö, Vates säätiö

Kukkonen Paula, projektikoordinaattori, Aura-instituutti

Kunnas-Leinonen Kirsi, lakimies, Kela

Kuusinen Patrik, ylitarkastaja, Työ- ja elinkeinoministeriö

Kärkkäinen Hilkka, puheenjohtaja, Mieli maasta ry.

Laakso Sirpa, henkilöstöjohtaja, Altia Corporation

Lehto Markku, puheenjohtaja, Sata-komitea

Loijas Sari, ylitarkastaja, STM / Valtakunnallinen vammaisneuvosto

Matikainen Raimo, toiminnanjohtaja, Pohjois-Karjalan Mielenterveystyön tuki

Manelius Terttu, sosiaalisihteeri, Invalidiliitto

Meretniemi Milla, ylitarkastaja, Sosiaali- ja terveysministeriö

Moisio Elina, ministeri erityisavustaja, Työ- ja elinkeinoministeriö

Monni Susanna, toiminnanjohtaja, Finnish Business & Society

Mäkelä-Näkki Katri, lehtori, Omnian aikuisopisto

Mäenpää Päivi, toimitusjohtaja, kuntoutuskeskus Mental OY.SYS

Neimala Anne, osastopäällikkö, Kela

Nykopp Maija, kuntoutuspäällikköä, Mielenterveyden keskusliitto

Palmgren Kristiina, Toimitusjohtaja, JOY Of WORK

Palola Jorma, kehittämispäällikkö, Kunnallinen työmarkkinalaitos

Pelkonen Lauri, pääsihteeri, Sata-komitea

Peltonen Krista, palveluneuvoja, Pirkanmaan Syke-hanke

Peltovuori Timo, toiminnanjohtaja, Mielenterveyden keskusliitto

Pekkarinne Mari, koulutuspäällikkö, Joensuun Yliopisto täydennyskoulutusyksikkö

Pihlaja Elina, toimialajohtaja, Kokkolan työvoimatoimisto

Piispanen Pekka, johtaja, Työeläkevakuuttajat TELA

Pirttimäki Raili, johtava lääkäri, Kela

Pulkkinen Janne, projektipäällikkö, Eläketurvakeskus

Pukkio Matti, johtaja, Työ- ja elinkeinoministeriö

Pääkkö-Topi Minna, suunnittelija, Kehitysvammaisten tukiliitto

Pöyhönen Eveliina, pääsihteeri, Stakes/ sosiaalisen yritystoiminnan foorumi

Rajaniemi Sirkka, suunnittelija, Kela

Rantahalvari Vesa, asiantuntija, Elinkeinoelämän keskusliitto

Rautakorpi Eija, työllisyyspäällikkö, Mielenterveyden keskusliitto

Riihimäki Hilkka, osaamiskeskusjohtaja, Työterveyslaitos

Rinkinen Henri, aluejohtaja, Mielenterveyden keskusliitto

Rinta-Jouppi Jyrki, työ- ja koulutusvalmentaja, Mielenterveyden keskusliitto

Rintanen Jarkko, työ- ja koulutusvalmentaja, Mielenterveyden keskusliitto

Rossi Juha, hallitussihteeri, Sosiaali- ja terveysministeriö

Salonen Mirja, erityisasiantuntija, Suomen kuntaliitto

Saikkonen Paavo, ylitarkastaja, Työ- ja elinkeinoministeriö

Sauri Pekka, puheenjohtaja, Mielenterveyden keskusliitto

Seppälä Marja-Leena, etuuspäällikkö, Kela

Sinkkonen Katri, aluejohtaja, Mielenterveyden keskusliitto

Sohlman Brita, ryhmäpäällikkö, Stakes

Stengård Eija, kehittämispäällikkö, Stakes

Taatila Minna, markkinointipäällikkö, PPCT Finland Oy

Tammi Taru, työllisyyspäällikkö, Näkövammaisten keskusliitto

Tiainen Raija, kehittämispäällikkö, Etelä-Pohjanmaan sosiaalipsykiatrinen yhdistys

Tola Sakari, ylilääkäri, Varma - yhtiöt

Toikka Sini, avustusvalmistelija, Raha-automaattiyhdistys

Toiviainen Matti, apulaisosastopäällikkö, Sosiaali- ja terveysministeriö

Tuori Timo, ylilääkäri, Stakes

Tuusa Matti, koulutuspäällikkö, Kuntoutussäätiö

Wallin Markku, valtiosihteeri, Työ- ja elinkeinoministeriö

Valkama Airi, puheenjohtaja, erilaisten oppioiden liitto

Varanka Marjatta, toimitusjohtaja, Vates säätiö

Verainen Liisa-Maija, suunnittelija, Lihastautiliitto

Wilen Mika, projektipäällikkö, Man Power

Vogt Ellen, kehittämispäällikkö, Vates säätiö

Wuorenjuuri Carita, lakimies, Eläketurvakeskus

Vuorenpää Kari, suunnittelija, Kehitysvammaisten tukiliitto

Vuorinen Marja, järjestöpäällikkö, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto

Väärälä Reijo, osastopäällikkö, Sosiaali- ja terveysministeriö