

# Vammaisten työllisyyskysymysten monet ulottuvuudet

VICTOR SAVTSCHENKO

Vammaisten ja vajaakuntoisten keskuudessa työvoimaan kuuluminen (työvoimaosuus) on selvästi vähäisempää kuin väestössä keskimäärin. Samalla työttömyys ja eritoten pitkäaikaistyöttömyys on yleisempää kuin ei-vajaakuntoisten keskuudessa. Lisäksi työssä käyvien vammaisten ammattiasema on keskimääräistä heikompi.

Vammaisten syrjäytymiseen työelämästä on kiinnitetty huomiota niin Suomessa kuin Euroopan unioninkin piirissä. Tämä on tehty sekä sosiaalipolitiikan että talouspolitiikan näkökulmista. Sosiaalipolitiikassa on kysymys muun muassa tasa-arvosta, sosiaaliturvasta ja sosiaalipalveluista. Talouspolitiikan näkökulmasta korostuvat työvoimaosuus, työmarkkinoiden toimivuus, työllisyys ja sosiaaliturvan rahoitus.

Asiasta julkaistu jo verraten runsas kirjallisuus ja muu materiaali osoittavat kuitenkin, että oleellista tietoa puuttuu edelleen. Myös käytettävissä olevan tiedon kriittistä tulkintaa ja laajempien kokonaisuuksien hallintaa tulisi parantaa. Lähes tyystin puuttuvat sellaiset selvitykset, joissa vammaisten työllisyysnäkömiä tarkastellaan tietoyhteiskuntakehityksen yhteydessä. Eri tieteenalojen ja tutkimusyhteisöjen tuottamat tiedot eivät myöskään aina kohtaa virkamiesten ja asiantuntijoiden arkipäivän työssä. Tämän vuoksi niin työ kuin sosiaaliturvapolitiikassa on tarpeen kiinnittää entistä tarkempaa huomiota vammaisten työmarkkina-asemaan, heidän edellytyksiinsä osallistua työelämään ja olosuhteisiinsa työssä.

## Kuka on vammainen työmarkkinoilla

Vammaisten työmarkkina-aseman ja työllistymi-

---

*Olen tarkastellut tässä artikkelissa käsittelemiäni asioita yksityiskohtaisemmin Stakesin Aiheita-sarjassa (Savtschenko 2002).*

sen edellytysten tutkiminen ei ole helppoa. Ongelmia syntyy jo pelkästään vammaisuuden määrittämisestä. Kansainvälinen vertailu tuo selkeästi esiin vammaisuuden käsitteen kulttuurisidonnaisuuden ja sen yhteydet yhteiskunnan taloudellisiin ja sosiaalisiin rakenteisiin sekä arvojärjestelmiin. Erityisen kärjistetysti tämä tulee esiin verrattaessa teollistuneiden maiden käytäntöjä kehitysmaiden käytäntöihin. Mutta ongelmatonta se ei ole edes eurooppalaisten valtioiden kesken. Euroopan unionin komissio näkikin tarpeelliseksi tähän asiaan liittyen käynnistää vuoden 2000 lopulla kaikki viisitoista jäsenmaata kattavan laajan kaksivuotisen selvitysprojektin. Siinä vertaillaan vammaisuuden määritelmiä syrjintää kielävän lainsäädännön, työllistämishojelmien ja sosiaaliturvajärjestelmien yhteydessä. Jo projektin esityössä tuli selkeästi esiin vammaisten lukumääriä koskevien eurooppalaisten tilastojen keskinäisen vertailukelvottomuus (Definitions of Disability in Europe 2000).

Eurooppalaista ajattelutapaa vammaisuudesta ovat ohjanneet muun muassa teollistuminen ja sen synnyttämä tarve ohjata palkkatyön tarjontaa. Vammaisuus on haluttu määritellä niin, että se erottelee ihmiset, jotka ovat kykenemättömiä tekemään työtä, niistä, jotka ovat vain haluttomia tekemään palkkatyötä. Vammaisuuden käsitteellä on siis jo historiallisestikin läheiset kytkökset työelämään. (Suikkanen 1996.)

Suomessa nykyisin käytettävillä termeillä vammaisen ja vajaakuntoinen voidaan nähdä olevan kahtaalle ulottuvat juuret. Toinen juontuu Kansainvälisestä työjärjestöstä (ILO) ja toinen Maailman terveysjärjestöstä (WHO). On mielenkiintoista huomata, että molempien suomen kielessä omaksuttujen termien (vammaisuus ja vajaakuntoisuus) englanninkielisenä vastineena on disability niin ILO:n kuin WHO:nkin määritelmissä.

ILO määritteli oman käsityksensä vammaisuudesta vuonna 1983 järjestön yleisen konferenssin

hyväksymässä yleissopimuksessa (C159). Kun tämä sopimus saatettiin Suomessa voimaan vuonna 1986 annetulla asetuksella (SopS n:o 24/1986), disabled person käännettiin siinä termillä ”vajaakuntoinen henkilö”.

ILO:n määritelmä siirrettiin sittemmin sellaiseen vuonna 1988 voimaan tulleeseen työllisyysasetukseen (737/87). Vuonna 1993 annettu Työvoimapalvelusetus (1251/93) määrittelee vajaakuntoisuus-käsitteen lähes täsmälleen samalla tavalla (10. §, 2. mom.):

”Vajaakuntoisella henkilöasiakkaalla tarkoitetaan tässä pykälässä henkilöä, jonka mahdollisuudet saada sopivaa työtä, säilyttää työ tai edetä työssä ovat huomattavasti vähentyneet asianmukaisesti todetun vamman, sairauden tai vajavuuden takia.”

Tällä termillä ja käsitteen määrittelyllä on historiansa myös Suomen lainsäädännössä. Vajaakuntoisuuden määrittäminen on Suomessa sidoksissa työeläkepolitiikan kehitykseen. Työeläkelakien säätämisen jälkeen otettiin käyttöön käsite ”vajaatyökykyinen”, kun säädettiin laki invalidien työnvälitystoiminnan järjestelystä (401/62). Laki tuli voimaan vuonna 1963 ja samalla vajaatyökykyisten henkilöiden työhön sijoitustoiminta siirtyi työvoimahallinnolle. Tätä ennen asiaa oli hoidettu invalidihuoltolain (907/46) perusteella sosiaaliministeriön alaisuudessa. (Suikkanen & Linnaakangas 2000.)

Uusi laki ja vajaatyökykyinen-termi laajensivat palvelut koskemaan työllistymisrajoitteiltaan paljon suurempaa joukkoa. 1980-luvun alussa vajaatyökykyisyys muutettiin työrajoitteinen-käsitteeksi. Tuolloin annettiin asetus työrajoitteisten henkilöiden työhön sijoituksen tukemisesta (832/82). Sillä madallettiin kynnystä palvelujen piiriin tulemiselle, koska työrajoitteisuutta ei pidetty yhtä leimaavana kuin vajaatyökykyisyyttä. Työrajoitteisuuden perusteiksi katsottiin paitsi työnhakijan fyysiset ja psyykkiset rajoitteet myös sosiaaliset syyt.

Vuoden 1988 alusta voimaan saatetulla työllisyysasetuksella työrajoitteinen sitten korvattiin käsitteellä vajaakuntoinen, kuten edellä jo todettiin. Käsitteen määrittely kopioitiin ILO:lta. Määrittelystä jäivät nyt pois sosiaaliset syyt. Asetuksessa kirjattiin palvelujen perusteiksi vain ruumiillinen tai henkinen vamma, sairaus tai vajavuus.

Käsitteistön vaihdos, *invalidi – vajaatyökykyinen – työrajoitteinen – vajaakuntoinen*, ei heijasta

pelkästään määrittelyn vaikeutta. Se kertoo myös valinnoista sen suhteen, mitä vajaakuntoisuuteen on kunakin aikana haluttu sisällyttää. Käsitteen sisällön vaihtelu heijastaa myös työvoimapolitiikan keinoparadigmojen vaihtumista, työvoiman kysynnän vaihtelua ja erilaisten palvelujen vaikuttavuuden uudelleenarviointia.

Nykyisin käytössä oleva määrittely ”asianmukaisesti todetun vamman, sairauden tai vajavuuden takia” tarkoittaa käytännössä lääkärinlausuntoon (ICD-luokitukseen), kuntoutustutkimukseen ja muihin työkontoselvityksiin tai asiantuntijalausuntoihin perustuvaa päättelyä. Työelämän kehittymisen myötä vajaakuntoisuus näyttää kuitenkin ilmentävän terveydentilan ohella työmarkkinoiden toimintakäytäntöjä ja rakennemuutoksia.

Vajaakuntoisuuteen läheisesti liittyy myös käsite ”työkyvyttömyys”. Sen määrittelee Kansaneläkelain (347/56) 22. § seuraavasti:

”Työkyvyttömänä pidetään tätä lakia sovellettaessa henkilöä, joka sairauden, vian tai vamman takia on kykenemätön tekemään tavallista työtään tai muuta siihen verrattavaa työtä, mitä on pidettävä ikä, ammattitaito ja muut seikat huomioon ottaen hänelle sopivana ja kohtuullisen toimentulon turvaavana.”

”Työkyvyttömänä pidetään aina pysyvästi sokeaa ja liikuntakyvyttöntä samoin kuin muutakin henkilöä, joka sairautensa, vikansa tai vammansa vuoksi on pysyvästi niin avuttomassa tilassa, ettei hän voi tulla toimeen ilman toisen henkilön apua.”

Maailman terveysjärjestö (WHO) otti vuonna 1980 käyttöön sairauden seurausvaikutusten mallin (International Classification of Impairments, Disabilities, and Handicaps), joka tuli tunnetuksi nimilyhenteellä ICIDH. Sen tapa lähestyä vammaisuuden käsitettä on erilainen. Mallissa eritellään toisistaan käsitteet impairment, disability ja handicap. Nämä on suomennettu muun muassa termeillä ”vaurio/vamma”, ”toiminnanvajavuus” ja ”haitta”. Vauriolla/vammalla (impairment) tarkoitetaan psyykkisten tai fyysisten toimintojen tai anatomisten rakenteiden puutosta tai poikkeavuutta. Toiminnanvajavuudella (disability) tarkoitetaan vauriosta/vammasta johtuvaa rajoitusta tai puutosta ihmiselle normaaleiksi katsottavissa toiminnoissa. Haitalla (handicap) tarkoitetaan vammasta tai toiminnanvajavuudesta johtuvaa epäsuotuisaa tilannetta, joka rajoittaa tai estää henkilöä hänen ikänsä, sukupuolensa, sosiaalisen asemansa tai kulttuuritaustansa huomioon ottaen suoriutumasta normaaliksi katsottavalla tavalla (yhteisöllinen toiminta).

On mielenkiintoista todeta, että WHO:n käsite handicap tulee hyvin lähelle ILO:n käsitettä disability.

WHO:n tapa määritellä vammaisuus heijastuu Suomen lainsäädännössä esimerkiksi laissa vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (280/87), joka tunnetaan myös nimellä vammaispalvelulaki. Sen 2. § kuuluu seuraavasti:

”Vammaisella henkilöllä tarkoitetaan tässä laissa henkilöä, jolla vamman tai sairauden johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista.”

WHO on vuonna 2001 uusinnut perusteellisesti mallinsa, joka nyt tunnetaan nimellä International Classification of Functioning, Disability and Health (virallisena lyhenteenä on ICF). Nyt jäsenitys on toteutettu käsitteillä Body functions & structure, Activity ja Participation. Sivuutan tässä uuden mallin käsitteiden perusteellisemmän tarkastelun. On mielenkiintoista nähdä, tulevatko uusi malli ja sen perustana oleva uusi tapa määritellä vammaisuus vaikuttamaan Suomessa sosiaaliturvan ja työpolitiikan käytäntöihin.

## Vammaisten määrä ja työllisyys

Kuten kaikesta edellä todetusta voi päätellä, vammaisten lukumäärän arviointi on erittäin hankalaa. Kirjallisuudessa ja tutkimusraporteissa julkaistut luvut vaihtelevat suuresti. Eri maista saadut arviot vammaisten osuuksista väestössä ovat 0,2–21 prosenttia (Helander 1999). Vieläkin vaikeampia ovat arviot työttömyydestä vammaisten keskuudessa. Maakohittaiset tilanteet vaihtelevat jopa 13 prosentin ja 80 prosentin välillä. (Code of..., 2001.)

Maailman terveysjärjestö on arvioinut, että 10 prosenttia maapallon väestöstä voidaan katsoa vaikeasti tai vähäisessä määrin vammaiseksi. Tällainen ”keskiarvo” on sekä teoreettisesti että empiirisen verifioitavuutensa osalta varsin ongelmallinen. WHO:n arvioon tukeutuen Yhdistyneet kansakunnat on maailman väestötilastossa vuodelta 1998 esittänyt, että maapallolla on vammaisia 610 miljoonaa, joista työikäisiä (15–64-vuotiaita) on 386 miljoonaa. Jälkimmäistä lukua on myös ILO käyttänyt omissa asiakirjoissaan.

Monenlaisia muitakin lukuja esitetään. Poikkeuksellisen syvälinen analyysi, jossa erityisen tar-

kasti pureudutaan kehitysmaiden problematiikkaan ja otetaan huomioon vammaisuus-käsitteen yhteiskunnallinen konteksti, päätyy puolta pienempiin lukuihin (Helander 1999). Sen mukaan maailmassa on lievästi ja vakavasti vammautuneita 335 miljoonaa. Erittäin mielenkiintoista on, että tässä tutkimuksessa vammaisten osuuden arvioidaan olevan teollisuusmaissa 8,5 prosenttia ja kehitysmaissa vain 4,8 prosenttia väestöstä. Keskeisin selittävä tekijä on siinä, että kehitysmaissa ei monia lieviä vammoja tulkita eikä mielletä vammoiksi.

Vammaisten määristä Suomessa on myös esitetty varsin poikkeavia lukuja. Kenties arvovaltaimman arvion on esittänyt kansainvälisen vammaisten vuoden 1981 Suomen komitea mietinnössään (Kansainvälisen..., 1982). Sen mukaan vammaisia laajasti käsitettynä olisi vajaat 10 prosenttia väestöstä, suppeammin tulkittuna noin 5 prosenttia ja vaikeavammaisia noin 1 prosentti väestöstä.

Vammaisten työttömyydestä Suomessa on vaikeata esittää arvioita. Tilastokeskuksen kotiloustiedusteluista voisi saada aineistoja, mutta tiedossani ei ole, onko tarvittavia ajoja koskaan suoritettu. Vajaakuntoisten työnhakijoiden määrät ovat kyllä täsmällisesti tiedossa. Tällöin on kuitenkin kysymys työvoimahallinnon piirissä ja asiakkaan suostumuksella todettu ja rekisteröity vajaakykyisyys. Vuonna 2001 tällaisia työvoima-toimistojen asiakkaita oli 84 500, joista työttömiä oli 68 600. Molemmat luvut ovat kasvaneet vuosittain jo pitkään. (Lehmijoki 2002.)

Työkyvyttömyksiä katsottujen henkilöiden lukumäärä on Suomessa huomattavasti suurempi. Työkyvyttömyyseläkkeen saajia oli vuoden 2001 päättyessä 268 000 (Tilasto..., 2002); tämä oli 7,7 prosenttia kaikista työikäisistä ihmisistä (tässä yhteydessä 15–64-vuotiaista).

Työkyvyttömät eivät kuulu työvoimaan eivätkä sen vuoksi rekisteröidy työttömien joukkoon. Kuitenkin sosiaali- ja terveysministeriön Vammaistyöryhmä 96:n muistiossa (1997) osuvasti todetaan: ”Vamma tai sairaus merkitsevät harvoin täydellistä työkyvyttömyyttä. Jokainen vamma on yksilöllinen ja sen vaikutus työkykyyn ja ihmisen tuen tarpeeseen on myöskin yksilöllistä. Nuorena työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneistä ihmisistä vähemmistö on täysin kykenemätön työelämään.”

Jos otamme lähtökohdaksi edellä mainitun arvion, että vammaisten osuus väestöstä on 10 prosenttia, voimme tehdä seuraavat yksinkertaiset las-

kelmat: Vuonna 2001 työikäisiä (tässä yhteydessä 15–64-vuotiaita) vammaisia oli 347 000. Suh-teutettuna koko väestön työvoimaosuuteen heis-tä 260 000:n olisi tullut kuulua työvoimaan. Edelleen suhteutettuna kyseisen vuoden työllisyystilanteeseen ja palkkatyöntekijöiden määrään työnantajan palveluksessa olisi ollut 206 000 työllistynyttä vammaista henkilöä. Mikään käytettävissä oleva tieto ei tue oletusta, että työelämässä olisi tällaista määrää vammaisia.

Vammaisten henkilöiden jättäminen työelämän ulkopuolelle on myös taloudellisessa katsannossa huomattava haitta. Jouko Kajanoja (1999) laski vuoden 1996 aineistosta, että yhden henkilön koko työiän kestävänsä syrjäytymisen diskontattu kansantulon menetys oli noin kolme miljoonaa markkaa. Tästä julkisen talouden diskontattu menetys oli noin kaksi miljoonaa markkaa.

### Avoimet ja suojatut työmarkkinat

Työmarkkinat voidaan jakaa avoimiin ja suojattuihin. Tämän jaon tekeminen tarkasteltaessa vammaisten työllisyyttä on mielestäni välttämätöntä, vaikka reaali maailmassa voidaan osoittaa tapauksia, jotka eivät yksiselitteisesti sijoitu toiseen ja vain toiseen ryhmään. Mutta sekä tutkimuksessa että sosiaalipolitiikassa tällainen jako selkiinnyttää monia asioita ja auttaa näin välttämään virheellisten käsitysten muodostumista. (Savtschenko 2002.)

Työmarkkinoita voidaan tarkastella sosiaalisena järjestelmänä, jolla on rakenne, toimijat ja tila. Mutta työmarkkinoita voidaan lähestyä myös taloustieteiden näkökulmasta, jolloin työmarkkinat nähdään ”markkinoina”, joilla kysynnän ja tarjonnan dynamiikka ohjaa vaihdon prosessia. Kaupankäynnin kohteena on tällöin ensisijaisesti työvoima, joka on yksi kolmesta tuotannontekijästä. (Muut tuotannontekijät ovat pääoma ja luonnonvarat, vaikka nykyään joskus myös tieto liitetään neljäntenä mukaan.) Työmarkkinat toimivat yhteiskunnallisena mekanismina, joka määrittää työvoiman arvoa, kysyntää ja tarjontaa. Samalla ne muodostavat myös välitysmekanismiin, joka yhdistää tuotannon, vaihdon ja kulutuksen vaikuttaen tätä kautta hyvinvoinnin kehitykseen. (Koistinen 1999.)

Avoimilla työmarkkinoilla työvoiman ostajat ja myyjät ovat selkeästi eriytyneet ja heillä on omat edut valvottavanaan. Nämä edut ovat usein, ku-

ten aidoilla markkinoilla on tapana, keskenään ristiriidassa, joten sopimukseen pääsy edellyttää etujen sovittelua.

Työmarkkinoiden avoimuudella ja ”sulkeutuneisuudella” on aste-eroja. Täysin avoimia, täydellisen kilpailun toteuttavia työmarkkinoita tuskin on olemassa, niin kuin ei ole täysin suljettujakaan työmarkkinoita. Viime vuosikymmenien aikana on työmarkkinoilla tapahtunut eriytymistä ja segmentoitumista sekä erilaisten osatyömarkkinoiden muodostumista.

Suojatut työmarkkinat ovat avoimia markkinoita säädellympiä ja niillä rekrytointi on selkeästi kohdennettu vammaisiin ja vajaakuntoisiin henkilöihin. Myöskään työnantajan tavoitteet eivät määräydy vain markkinoiden ehdoilla.

Suojattujen työmarkkinoiden piiriin ohjautuvat sellaiset henkilöt, joilla on eri syistä vaikeuksia työllistyä vapailla työmarkkinoilla. Työllistämiseen liitetään tällöin usein myös kuntouttavia tavoitteita ja toimenpiteitä. Niiden pyrkimyksenä on usein henkilön siirtyminen myöhemmin avoimille työmarkkinoille. Käytännössä tällaista siirtymistä tapahtuu kuitenkin verraten vähän.

Suojatuilla työmarkkinoilla työtä tarjoavat mm. sosiaaliset yritykset, työosuuskunnat, suojatyökeskukset, klubitalot jne. Siinä, missä avoimet työmarkkinat toimivat markkinatalouden piirissä, suojatut työmarkkinat toimivat paljolti ns. kolmannella sektorilla ja julkishallinnossa.

Suojatuilla työmarkkinoilla ”kaupankäynnin” kohteena on ensisijaisesti työtoiminta (osallistuminen yhteiskunnalliseen toimintaan työnteon muodossa) eli henkilön aktivoituminen ja mahdollisesti myös kuntoutuminen. Tässä työnantaja pyrkii tekemään tarjoamastaan työpaikasta sellaisen, että se tyydyttää työnhakijan tarpeita. Työllistymisen ehdot määräytyvät näillä markkinoilla enemminkin työnhakijan tarpeista käsin, siis toisin kuin avoimilla työmarkkinoilla, joilla työllistymisen ehdot määräytyvät ensisijaisesti työnantajan tarpeiden mukaan.

Niinpä työnantajan kiinnittymistä suojattuihin työmarkkinoihin voidaan kuvata paremmin käsitteellä tarjonta ja työnhakijan kiinnittymistä käsitteellä kysyntä. Avoimiin työmarkkinoihin verrattaessa roolit ovat siis vaihtaneet paikkaa. Niis-sähän työnantaja synnyttää työmarkkinoilla työvoiman kysyntää ja työnhakija vastaa työvoiman tarjonnasta. Suojatuilla työmarkkinoilla taasen työnantaja tarjoaa työtoimintaa (työpaikkaa), jota työnhakija kysyy. Tämä työnantajan ja työnte-

kijän roolien vaihtuminen työmarkkinoilla on yksi avoimia työmarkkinoita ja suojattuja työmarkkinoita erottava tekijä.

Toinen erottava tekijä on se, että suojatuilla työmarkkinoilla työvoiman ostajan intressit ovat useimmiten yhdensuuntaiset työvoiman tarjoajan intressien kanssa, eikä työnantajan tavoite ole ensisijaisesti tai ainakaan yksinomaan voiton tavoittelu.

Jos työsuhteen syntyminen edellyttää sopeutumista (etujen ja tarpeiden sovittelua), lankeaa tämä rooli työmarkkinoilla yleisestikin tarjonnasta vastaavalle osapuolelle. Avomilla työmarkkinoilla työvoima on se, joka sopeutuu ja jota sopeutetaan kohdistamalla siihen mm. uudelleen- tai täydennyskoulutusta taikka kuntoutusta. Suojatuilla työmarkkinoilla työnantaja on se, joka sopeuttaa työpaikat ja työtehtävät työvoimalle sopiviksi. Tämä on kolmas esimerkki piirteistä, jotka erottavat avoimia ja suojattuja työmarkkinoita.

Neljäs avoimia ja suojattuja työmarkkinoita erottava piirre on se, että suojatuilla työmarkkinoilla työnhakijan tukena on tavallisesti jokin organisaatio, joka toimii läheisessä yhteistyössä työnantajan kanssa. Joskus yksi ja sama organisaatio voi toimia molemmissa rooleissa.

Avoimia ja suojattuja työmarkkinoita yhdistää toisaalta se, etteivät markkinat toimi vain määrällisin suurein, vaan työsuhteen syntyyn vaikuttavat tietysti myös työnhakijan ominaisuudet ja työehdot.

Pasi Ylipaavalniemi (2001) on tutkimuksessaan selvittänyt, että vuonna 1999 Suomessa oli sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilla ylläpidetyn vammaisten ja vajaakuntoisten erityistyöllistämisen<sup>1</sup> piirissä noin 11 000 työntekijää. Suunnilleen tämän suuruiseksi voidaan arvioida meillä suojattujen työmarkkinoiden volyymi. Jos tätä lukua verrataan avoimia työmarkkinoita koskeviin lukuihin ja laskelmiin, joita aiemmin esitin, voidaan mielestäni todeta, että vammaisten laajamittaisempi työllistäminen on toteutettavissa vain avomilla työmarkkinoilla. Tästä huolimatta meillä on painopiste käytännössä ollut suojatuilla työmarkkinoilla. Avomilla työmarkkinoilla ovat toimenpiteet rajoittuneet työvoiman tarjonnan vah-

vistamiseen: vammaisten kuntoutukseen, koulutukseen ja muihin tukitoimiin. Niin välttämättöntä ja tärkeätä kuin tämä onkin, avoimilla työmarkkinoilla työllistyminen tapahtuu vain kysynnän ja tarjonnan kohdatessa. Ja kun tulokset eivät ole olleet erityisen hyviä, lienee oikein päätellä, että työvoiman kysyntään tulisi vastaisuudessa kiinnittää enemmän huomiota.

## Tietoyhteiskunnan avoimet työmarkkinat

Suomi on arvioitu monessa yhteydessä tietoyhteiskuntakehityksen kärkimaaksi. Usein esitetyn käsityksen mukaan tietoyhteiskunta on luonut kokonaan uuden talouden, joka vahvistaa taloudellista kilpailukykyämme, lujittaa hyvinvointimme perustaa ja ratkoo uudella teknologiallaan monia ongelmiamme. Näihin ongelmiin kuuluu myös monelta vammaiselta nyt puuttuva mahdollisuus hankkia elantonsa omalla työllään.

Uuden teknologian on siis ajateltu helpottavan vammaisten työllistymistä. Ylioptimistinen ajattelu teknologian mahdollisuuksista ei ota huomioon käynnissä olevaa yhteiskunnallista kehitystä. Tietoyhteiskuntaa pohdittaessa on syytä tarkastella sen yhteydessä ns. uutta taloutta ja globalisaatiota.

Tietoyhteiskuntakehitys ja globalisaatio näkyvät voimakkaana muutosprosessina taloudessa ja sitä kautta työmarkkinoilla ja työelämässä yleisemminkin. Yksimielisyys vallitsee siitä, että muutos työmarkkinoilla on merkittävä, mutta erot muutoksen tulkitsemisessä ovat tutkijoiden kesken huomattavat. Karkeasti voidaan luonnehtia näkemysten jakautuvan niihin, joissa korostuu muutoksen jatkuvuus, ja niihin, joissa muutos tulkitaan murrokseksi. (Suikkanen & Linnakangas 1998.)

Talousneuvosto asetti vuonna 1997 asiantuntijaryhmän, joka analysoi Suomen työmarkkinoiden muutospainetta ja toimivuutta globaalitalouden ja tietoyhteiskuntakehityksen vallitessa (Työmarkkinoiden..., 1998). Sen raportissa tuodaan selkeästi esiin, miten yritystoiminnan ja rahoitusmarkkinoiden globalisaatio vaikuttaa työmarkkinoiden toimintaan. Pelisäännöt muuttuvat ja kilpailu niin talouselämässä kuin työmarkkinoilla kovenee. Työryhmä toteaa myös, että koveneva kilpailu yritysten välillä ja teknologinen kehitys heikentävät vastakin yhä enemmän matalan ammattitaidon työntekijöiden suhteellista asemaa.

<sup>1</sup> *Tutkimus kattoi invalidihuoltolain mukaiset työkeskukset, sosiaaliset yritykset, kehitysvammaisten, mielenterveyskuntoutujien ja sosiaalihuollon toimintayksiköt, tuetun työllistämisen hankkeet ja mielenterveyskuntoutujien klubitalot.*

Vaikka uuden talouden ja globalisaation käsitteet ovat monien kiistelyjen kohteena, lienee perusteltua väittää, että meneillään olevassa kehityksessä poliittinen, tekninen ja taloudellinen ulottuvuus kytkeytyvät uudella tavalla toisiinsa.

Teknologian näkökulma on hallinnut keskustelua jopa yksipuolisesti. Tietoyhteiskunta liitetäänkin kirjallisuudessa usein juuri tieto- ja viestintätekniikan valtaisaan kehitykseen. Tietotekniikan valitseminen kehitystä selittäväksi tekijäksi liittyy kiistaan siitä, selitetäänkö kehitystä teknologian avulla vai tekniikan kehitystä yhteiskunnallisen kehityksen elimellisenä osana. Kysymys on myös siitä, osaammeko erottaa yhteiskuntamme olennaiset ilmiöt epäolennaisista, syvärakenteet pinta-ilmiöistä.

Keskeinen oivallus on mielestäni siinä, että tietoyhteiskunta, kuten teollisuus- ja maatalousyhteiskunnat sitä ennen, on ihmisten muodostama sosiaalinen yhteisö. Niinpä ei tietoyhteiskunnan kehitystä ohjaa teknologian imperatiivi vaan poliittinen valinta.

Yritysten toimintaympäristössä on perinteisesti ollut runsaasti niiden toimintaa sääteleviä ja rajoittavia tekijöitä. Tällaisia ovat olleet erilaiset säädökset, sopimukset ja harjoitettu talouspolitiikka. Viime vuosisadan loppupuolella käynnistynyt säädösten purkaminen (de-regulaatio) ja monenlainen sopimusten ”joustavoittaminen” ovat muuttaneet yritysten toimintaympäristöä. Poliittisen säätelyn ja ohjauksen rinnalle, sitä syrjäyttäen ja korvaten, on noussut uudenlaisia, yritystoimintaan voimakkaasti vaikuttavia tekijöitä. Näistä keskeisiä ovat globalisaatio, pääoma-, arvopaperi- ja valuuttamarkkinat sekä teknologia. Nämä eivät ole toisistaan riippumattomia eivätkä ainoita elementtejä, mutta ne ovat tietoyhteiskuntakehitystä keskeisellä tavalla kuvaavia muuttujia, jotka vaikuttavat yritysten toimintaan ja sitä kautta säätelevät myös työvoiman kysyntää.

Kun yritysten toimintaa ja sen rahoitusta on vapautettu valtiovallan säätelystä, ne ovat samalla joutuneet sopeuttamaan toimintansa uudenlaisiin globaaleihin ilmiöihin. Nämä tekijät voivat sitoa ja ohjata yrityksiä jopa voimakkaammin kuin kansallisen lainsäädännön normit. Samalla koko sosiaalipolitiikka, mukaan lukien työllisyys ja sosiaaliturva, on jäänyt kansallisten toimijoiden vastuulle. Tämä on synnyttänyt ongelman, joka edelleen odottaa ratkaisemistaan.

Monissa yhteyksissä on kiinnitetty huomiota myös palkkatyöntekijöiden työsuhteiden muoto-

jen muuttumiseen. On olemassa merkkejä siitä, että tietoyhteiskuntakehitys tekee tyypillisiä epätyypilliset työsuhteet. Pysyvä ja kokoaikainen työsuhde ei enää ole selkeästi vallitseva työsuhtetyyppi. (Suikkanen & Linnakangas 2000.)

Meneillään olevan kehityksen erittely ja laajojen kokonaisuuksien hahmottaminen ovat tärkeä tutkimuksellinen haaste. Muutos kohdistuu voimakkaana myös työmarkkinoihin ja koko työllisyysjärjestelmään. Jälkimmäisen osalta kehityksen oikea ymmärtäminen ja, mikäli mahdollista, myös ennakointi ovat keskeinen haaste niin tutkimukselle kuin sosiaalipolitiikallekin. Erityisen tärkeätä tämä on silloin, kun haluamme turvata ja parantaa vammaisten mahdollisuuksia työllistyä avoimilla työmarkkinoilla.

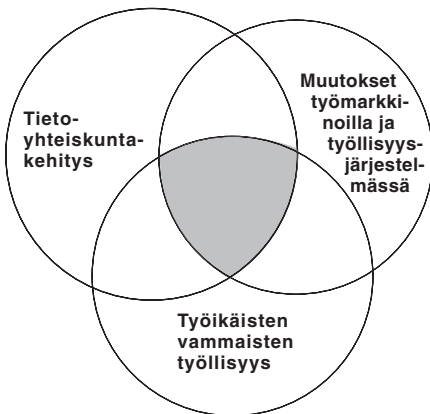
Vammaisten työllistymismahdollisuuksia koskeva problematiikka on moniin yhteiskunnallisiin ilmiöihin liittyvä kysymysten vyyhti. Sen hallinta avautunee parhaiten tieteidenväliselle tutkimukselle, joka tarkastelee ongelmaa useista eri näkökulmista ja useampien käsitejärjestelmien kautta. Tämä korostuu erityisesti siinä nopeassa yhteiskunnallisessa murroksessa, jota nimitetään tietoyhteiskuntakehitykseksi.

Sosiaalisesti kestävä kehitys ja ”yhteiskunta kaikille” -periaate muodostavat mielestäni tärkeän perustan, kun käsitellään vammaisten työllisyysproblematiikkaa tietoyhteiskuntakehityksen vallitessa. Sosiaalipolitiikan arvoperustan tulisi asettua sellaiseksi, että se voidaan kuvata yhteiskunnallisena tavoitetilana esimerkiksi seuraavaan tapaan:

Suomessa talouselämä ja yrityskulttuuri tukevat erilaisin toimintakyvyin varustettujen ihmisten keskinäistä tasa-arvoa heidän ollessaan työnhakijoita, työntekijöitä, yrittäjiä tai itsenäisiä ammatinharjoittajia. Harjoitettu yhteiskuntapolitiikka rohkaisee vammaisia hakeutumaan avoimille työmarkkinoille ja tukee heidän mahdollisuuksiaan ansaita toimeentulonsa omalla työllään. Työkykyisten ja -haluisten vammaisten henkilöiden työllisyys ei poikkea olennaisesti koko työikäisen väestön työllisyydestä.

Pohtiessamme vammaisten työllistymisen problematiikkaa nykyisen nopean kehityksen vallitessa asetumme kolmen yhteiskunnallisen ilmiön ja tutkimusalueen leikkauskohtaan (kuvio 1). Ensinnäkin joudumme analysoimaan tietoyhteiskuntakehitystä, toiseksi meidän on selvitettävä, miten kehitys realisoituu työmarkkinoilla ja työllisyysjärjestelmässä, sekä kolmanneksi arvioitava meneillään olevaa kehitystä työikäisten vammais-

Kuvio 1. Vammaisten työllistymisen problematiikka sijoittuu kolmen tutkimusalueen leikkauskohtaan



ten näkökulmasta. Viimeksi mainittu edellyttää, että ymmärrämme vammaisuuden sekä yksilöllisenä että yhteisöllisenä ilmiönä.

Näin ymmärrettynä tehtävä muodostaa laajan ja monisärmäisen haasteen, joka ei antaudu ratkaistavaksi yhdessä tutkimusprojektissa, jonka loppuraportissa kerrotaisiin, miten työkäisten vammaisten asema tulee yhteiskunnallisen kehityksen edetessä muuttumaan. Kyseessä on pikemminkin pitkäkestoinen prosessi, jossa asiantuntijoiden keskinäisen vuorovaikutuksen ja tutkimuksen kautta käsityksemme laajasta ongelmavyyhdistä asteittain selkiintyy. Työn edetessä rämentyy kuva yhteiskunnallisen kehityksen synnyttämistä haasteista ja tarjoamista mahdollisuuksista. Tavoitteena on avata diskurssia, eikä sulkea sitä tarjoamalla ainoita ”oikeita” vastauksia päätöksentekijöille. Ainakin alussa on perusteltua keskittyä enemmänkin relevanttien kysymysten muotoiluun. Vastauksia tulee jatkossakin elämään useita rinnan.

## Johtopäätöksiä

Yhteiskunnallisena tavoitteena on edistää vammaisten ja vajaakuntoisten tasa-arvoa työmarkki-

noilla ja purkaa työllistymisen tiellä olevia esteitä. Tässä tarkoituksessa tulisi käynnistää monia tutkimuksia ja kehittämishankkeita sekä ylläpitää alan tutkijoiden ja muiden asiantuntijoiden välistä verkostoa.

Ytimeltään on siis kysymys siitä, miten tietoyhteiskuntakehitys ja globalisaatio muuttavat vammaisen henkilön asemaa avoimilla työmarkkinoilla ja vaikuttavat hänen mahdollisuuksiinsa hankkia toimeentulonsa ansio- tai yrittäjätuloilla.

Eriyksen tärkeätä on tuottaa sellaista tietoa, joka ennakoita auttaa varautumaan kehitykseen, jolla voi olla kielteisiä vaikutuksia vammaisten asemaan työmarkkinoilla. Yhtä oleellista on myös ajoissa tunnistaa ne kehityspiirteet, jotka avaavat uusia mahdollisuuksia työllistymiselle.

Vammaisten työllistämisen pyrkivien hankkeiden tähänastiset hyvät tulokset on pääasiassa saavutettu suojatuilla työmarkkinoilla. Myös tutkimus on enimmäkseen kohdistunut suojattuihin työmarkkinoihin. Nyt tulisi suunnata tutkimusta avoimelle sektorille.

Tähänastiset tutkimukset ja kehittämishankkeet ovat painottuneet työvoiman tarjontaan liittyviin tekijöihin. Nyt tulisi kohdistaa enemmän huomiota työvoiman kysyntäproblematiikkaan. Keskeiseksi nousee kysymys, mitkä ovat yritysten objektiiviset edellytykset ja kannustimet palkata vammaisia ja vajaakuntoisia työntekijöitä.

Tähänastisissa tutkimus- ja kehittämishankkeissa on tarkasteltu runsaasti tietotekniikan ja telematiikan soveltamisen tarjoamia mahdollisuuksia tukea vammaisten itsenäistä suoriutumista, muun muassa osallistumista työelämään. Nyt tulisi nostaa tällaisen tarkastelun ”abstraktion taso” teknologian soveltamisen problematiikasta koko tietoyhteiskuntakehityksen laajempaan kokonaisuuteen.

Jo olemassa olevaan kirjallisuuteen ja tutkimustuloksiin pohjaavaa tutkimusta tulee vastakin tehdä. Tämä on yksi tapa tuottaa laajempia kokonaisnäkemys- ja empiiristen tulosten kriittisempää tulkintaa. Mutta myös uutta empiiristä tutkimusta tarvitaan täyttämään tiedoissa olevia aukkoja.

## KIRJALLISUUS

- CODE OF PRACTICE ON MANAGING DISABILITY IN THE WORKPLACE. Geneva: ILO, 2001
- DEFINITIONS OF DISABILITY IN EUROPE 2000. <http://www.brunel.ac.uk/depts/govn/research/Disability.htm>
- HELANDER, EINAR: Prejudice and Dignity. An Introduction to Community-based Rehabilitation. Second Edition. New York: UNDP, 1999
- KAJANOJA, JOUKO: Syrjäytyminen, työvoima ja työllisyys. VATT-keskustelualoitteita 211. Helsinki 1999
- KANSAINVÄLISEN VAMMAISTEN VUODEN 1981 SUOMEN KOMITEAN MIETINTÖ. Komiteanmietintö 1982: 35. Helsinki: Valtioneuvosto, 1982
- KOISTINEN, PERTTI: Työpolitiikan perusteet. Juva: WSOY, 1999
- LEHMIJOKI, PENTTI: Työministeriön tilastoja. Painamaton lähde 2002
- SAVTSCHENKO, VICTOR: Vammaiset tietoyhteiskunnan työmarkkinoilla – keskustelualoite. Aiheita 25/2002. Helsinki: Stakes, 2002

- SUIKKANEN, ASKO: Vammainen yhteiskunnallisena subjektina. Kuntoutus 4/1996
- SUIKKANEN, ASKO & LINNAKANGAS, RITVA: Uusi työmarkkinajärjestys? Sitra 182. Helsinki 1998
- SUIKKANEN, ASKO & LINNAKANGAS, RITVA: Vajaakuntoisten mahdollisuuksien uusjako. Teoksessa: Linnakangas, Ritva & Lindh, Jari & Järvikoski, Aila (toim.): Työttömyyden ja vajaakuntoisuuden jäljillä. Kuntoutussäätiön tutkimuksia 66/2000. Helsinki 2000
- TILASTO SUOMEN ELÄKKEENSAAJISTA. Eläketurvakeskus 2002. <http://etk.fi/suomi/tilastot/aikasarja.pdf>
- TYÖMARKKINOIDEN MUUTOSPAINHEET JA TYÖMARKKINOIDEN TOIMIVUUDEN PARANTAMINEN. Työryhmäraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 1/1998
- VAMMAISTYÖRYHMÄ 96:N MUISTIO. Työryhmämuitioita 1997: 6. Sosiaali- ja terveysministeriö 1997
- YLIPAVALNIEMI, PASI: Vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämisen kokonaiskartoitus. Selvityksiä 2001: 6. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2001.