LAUSUNTO

Helsinki 23.11.2022

TARKASTUSVALIOKUNTA

Viite: Kirjallinen asiantuntijalausunto tarkastusvaliokunta 24.11.2022 klo 12.30

Asia: O 15/2021 vp Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry on valtakunnallisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen kattojärjestö. SOSTE on sosiaali- ja terveyspoliittinen vaikuttaja ja asiantuntijajärjestö, joka rakentaa sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edellytyksiä yhteistyössä jäsenyhteisöjensä kanssa. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n varsinaisina jäseninä on yli 230 valtakunnallista sosiaali- ja terveysalan järjestöä ja yhteistyöjäseninä yli 80 muuta sosiaali- ja terveysalan toimijaa.

Lisätietoja: Erityisasiantuntija Päivi Kiiskinen, paivi.kiiskinen@soste.fi, 0400 516018

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry

Vertti Kiukas
pääsihteeri

LAUSUNNON KESKEINEN SISÄLTÖ

- Kokonaisvaltainen ja yksilöllinen palvelutarvearviointi sekä ammattitaitoinen palveluohjaus olennaista.
- Välineinä esimerkiksi palkkatuki, valmennuspalvelut ja työkokeilu toimivat parhaiten silloin, kun niitä tarjotaan yksilölle heidän tarpeensa huomioiden ja niihin vastaten.
- Oikea palvelu, oikeaan aikaan jää kuitenkin usein saamatta.
- Järjestöjen palkkatuen vaikuttavuusarvioinneissa ei huomioida työllistämisen sosiaalisia tai yhteiskunnallisia vaikutuksia.
- Kohderyhmän erilaisuus huomioiden järjestöille kohdennetun palkkatuen vaikuttavuutta ei tulisi mitata vain siirtymillä kohti avoimia työmarkkinoita.
- Nyt eduskunnan käsitellyssä oleva palkkatukiuudistus tulee romuttamaan kaikkein vaikuttavimman järjestötyöllistämisen
- Vaikeasti työllistyvien kohdalla avoimille työmarkkinoille työllistyminen ei ole koskaan ainoa palveluiden tavoite.
- Palvelujen vaikuttavuuden mittaamista ja arviointia tulee kehittää siten, että palveluiden ja asiakasryhmien erilaiset tavoitteet ja tarpeet tulevat arvioinnissa huomioitua. Myös palveluiden laatua tulee seurata.
- Hyvinvointitalouden näkökulmasta aktiivisen työvoimapolitiikan palvelut tulisi nähdä hyvinvointi-investointeina työnhakijan polulla kohti avoimia työmarkkinoita, vaikka niiden kustannusvaikuttuvuus olisikin pieni.

LAUSUNTO

SOSTE kiittää tarkastusvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuudesta. Tässä lausunnossa vastaamme meille esitettyihin kysymyksiin.

Millaiset aktiivisen työvoimapolitiikan palvelut edistävät järjestönne käsityksen mukaan parhaiten heikossa asemassa olevien henkilöiden työllistymistä?

Heikossa työmarkkina-asemassa olevien työttömien ja osatyökykyisten työllistymisen lähtökohtana tulee olla yksilöllisten tarpeiden tunnistaminen ja niihin vastaaminen. Työttömillä on lukuisia eritasoisia tarpeita, jotka voivat liittyä niin voimavaroihin, osaamiseen kuin työmarkkinoilla toimimiseen. [i]Tarpeet ovat moninaisia ja usein yksilöllä on useampia tarpeita yhtä aikaa. Nämä tarpeet eivät useinkaan tule huomioitua riittävän kattavasti palvelujärjestelmässä. Silloin myöskään ihmisten työllistymisen edellytykset eivät välttämättä parane.

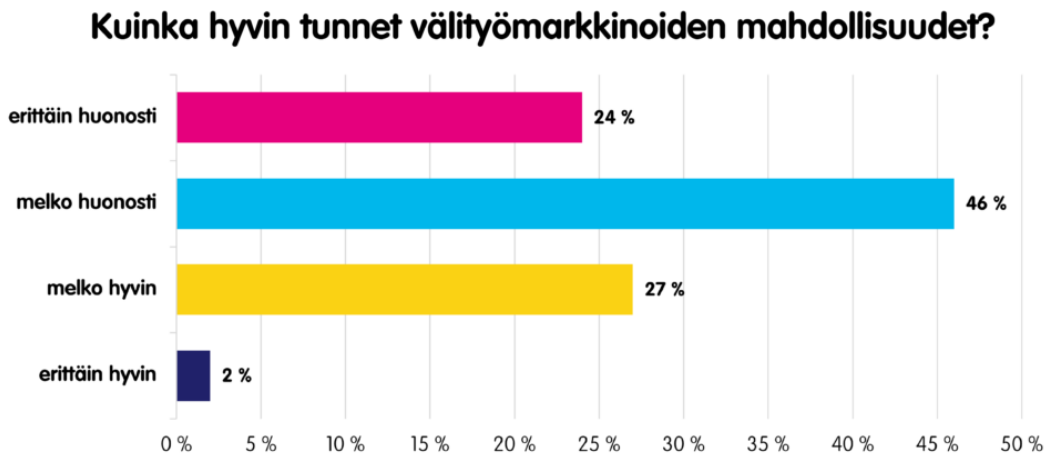
Työttömien moninaiset tarpeet



Valiokunnan tilaamasta tutkimuksesta käy ilmi, ettei asiakkaiden palveluiden tarvetta tiedetä tarpeeksi hyvin, jotta tietoa voitaisiin hyödyntää työnvälityksessä tai palveluohjauksessa. Tämä johtuu useista eri syistä: asiakkaita ei ehditä tavata riittävän hyvin, asiakkaiden itse ilmoittamissa tiedoissa on virheitä tai puutteita tai asiakastietojärjestelmään kirjatut erilaiset tapahtumatiedot ovat puutteellisia.

Tutkimuksessa nostetaan esiin, että monialaista palvelua tarvitsevat asiakkaat joutuvat odottamaan pitkään esimerkiksi päihde- ja mielenterveyspalveluita, jolloin ei voida edes olettaa, että mahdolliset muut palvelut voisivat olla vaikuttavia. Työvoimapalveluissa taas ei ole suunniteltu palvelupolkuja tai nivelvaiheita. SOSTE muistuttaa, että vaikeasti työllistyvien palvelutarve on suurempi kuin työttömillä yleensä. Palveluiden on pystyttävä tukemaan ja lisäämään ihmisten työ- ja toimintakykyä sekä kehittämään heidän osaamistaan. Vaikeasti työllistyvien tukeminen edellyttääkin monialaisia palveluita ja usein laajaa ammattitaitoa vaativaa palveluohjausta. Kokonaisvaltainen ja yksilöllinen palvelutarvearviointi on olennaista.

Tutkimuksen haastatteluissa nostettiin esiin aktiivisen työvoimapolitikan palveluiden markkinoinnin ja viestinnän tärkeys. SOSTEn teettämä selvitys yritysten mahdollisuuksia työllistää heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevia [ii]tulee tätä. Selvityksen mukaan vain vajaa kolmannes vastaajista tuntee välityömarkkinoiden mahdollisuudet hyvin (29 %). Peräti neljännes vastasi tuntevansa mahdollisuudet erittäin huonosti. Selvityksen yhteydessä saatujen kysymysten perusteella yrityksillä oli paljon tiedon puutteita esim. palkkatuen hakemiseen liittyen. Eri keinojen hyödyntäminen tuntui byrokraattiselta ja epäselvältä. Palveluiden tunteminen on ensiarvoisen tärkeää niin asiakkaille kuin työnantajillekin. Näin aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden mahdollisuudet eivät jää hyödyntämättä.



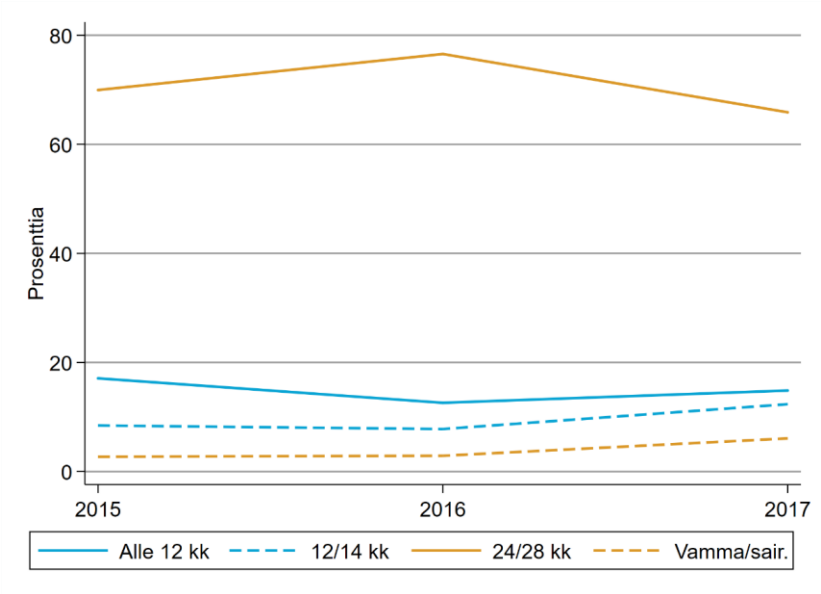
Tutkimuksessa aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuudesta arvioitavina palveluina ovat työvoimakoulutus, omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella, oppisopimuskoulutus, palkkatuki kunnalle, palkkatuki yksityiselle sektorille, starttiraha, kuntouttava työtoiminta, työelämävalmennus ja työkokeilu. Välineinä nämä toimivat parhaiten silloin, kun niitä tarjotaan yksilölle heidän tarpeensa huomioiden ja niihin vastaten. Tästä syystä palveluita ei voi arvottaa keskenään. Oikea palvelu, oikeaan aikaan jää kuitenkin usein saamatta.

Mikä on teidän näkemyksenne järjestöille kohdennetun palkkatuen vaikutuksista?

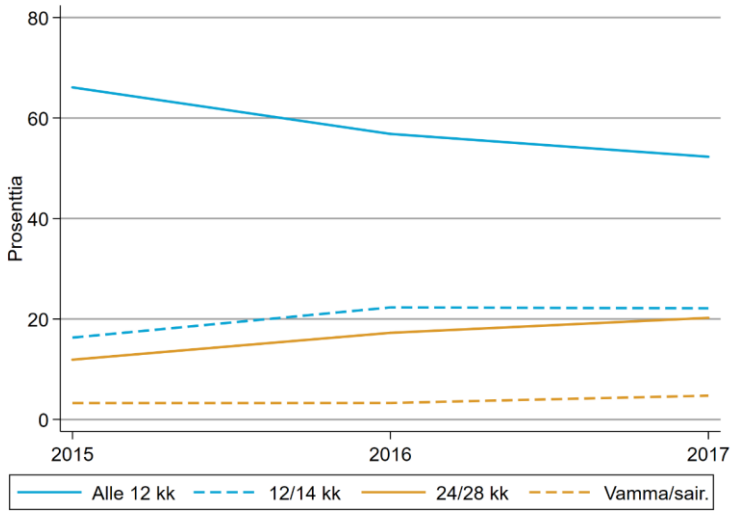
Valiokunnan tilaamassa tutkimuksessa huomautetaan, että palveluiden vaikutukset arvioidaan siinä joukossa, joka palveluun on osallistunut. Siten erilaisten työvoimapalveluiden vaikutukset eivät ole suoraan verrattavissa keskenään, eikä siten ole selvää, olisivatko palvelun vaikutukset samankaltaiset joukolle, joka tyypillisesti osallistuisi johonkin toiseen palveluun. Tämä periaate unohtuu yleensä, kun puhutaan palkkatuen vaikuttavuudesta. Palkkatukityöllistyminen yrityksiin on eri asia kuin palkkatukityöllistyminen järjestöihin.

Asplund ym (2018[iii]) ovat arvioineet, että järjestöille kohdennettu palkkatuki ei vaikuta toimivalta välineeltä tavoitteen ollessa tuella työllistyneiden avoimille työmarkkinoille työllistyminen ja työllisenä pysymisen parantaminen. Järjestöihin palkkatuella työllistyy pääosin pitkään yli kaksi vuotta työttöminä olleita, kun taas yrityksiin alla 12 kuukautta työttömänä olleita. On selvää, että kohderyhmän erilaisuus ei voi olla vaikuttamatta palkkatuen vaikuttavuuteen.

Vuosien 2015–2017 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: muuhun yksityiseen toimintaan tuella palkatut palkkatuen kohderyhmän mukaan jaoteltuna (%-osuus) (lähde Asplund ym. 2018)



Vuosien 2015–2017 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: yrityksiin tuella palkatut palkkatuen kohderyhmän mukaan jaoteltuna (%-osuus) (Lähde Asplund ym 2018)



Järjestöjen 100 prosenttisella palkkatuella on perinteisesti työllistetty kaikkein heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä, joilla on osaamiseen liittyviä vajeita, terveydellisiä haasteita sekä työmarkkinoilla toimiseen liittyviä puutteita. Henkilöitä, jotka tarvitsevat pitkäkestoista tukea ja valmennusta työllistymispolulla etenemiseen.

Vaikuttavuustutkimuksissa selvitetään yleensä vain työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Kohderyhmän erilaisuus huomioiden järjestöille kohdennetun palkkatuen vaikuttavuutta ei tulisi mitata vain siirtymillä kohti avoimia työmarkkinoita. Monille järjestötyöpaikka on ensimmäinen askel kohti paluuta työelämään. Vaikuttavuusselvitykset eivät ota huomioon tukijakson jälkeisiä siirtymisiä esim. koulutukseen tai kuntoutukseen. Moni löytää tukijakson aikana polkunsa eteenpäin, mutta näitä siirtymiä ei oteta huomioon vaikuttavuusarvioinneissa. TEMin oman ei-julkisen selvityksen mukaan 30 % työllistyi saman tai toisen työnantajan palvelukseen palkkatukijakson päätyttyä. Kohderyhmä huomioiden tämäkin on hyvä luku.

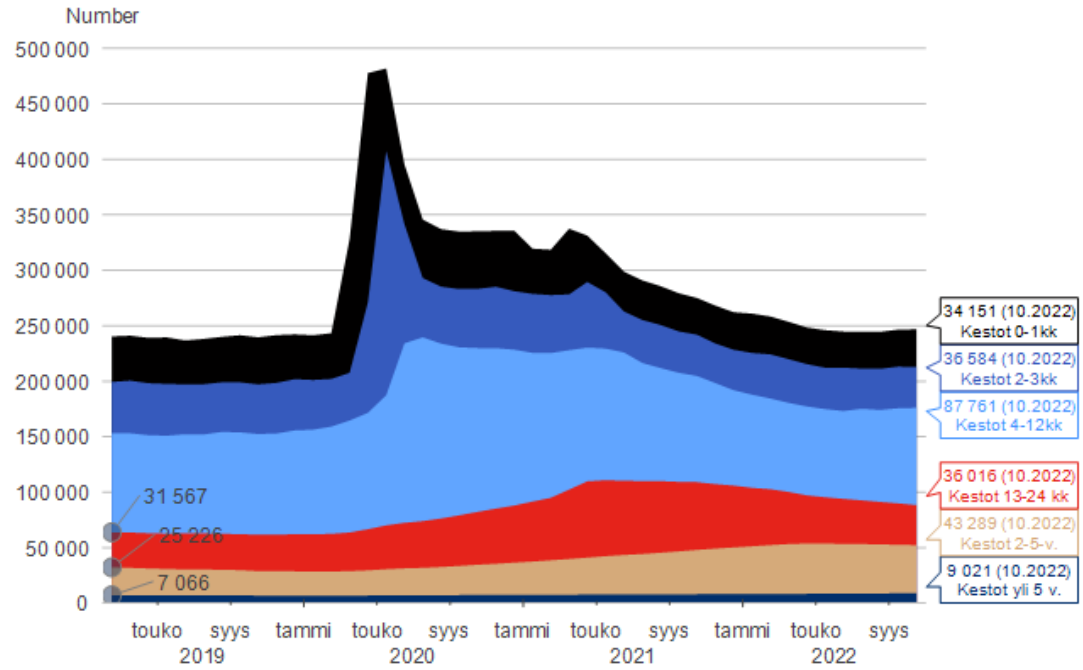
Vaikuttavuusarvioinneissa ei myöskään huomioida työllistämisen sosiaalisia tai yhteiskunnallisia vaikutuksia. Tavaroita uudelleenkäyttöön ohjaamalla Suomen Kierrätyskeskusten yhdistyksen jäsenorganisaatiot auttoivat säästämään luonnonvaroja vähintään yli 100 miljoonaa kiloa ja hiilipäästöjä vältettiin yli 30 miljoonaa kiloa vuonna 2021. Säästettyjen luonnonvarojen määrä vastaa yli 2600 suomalaisen vuosittaista luonnonvarojen kulutusta ja vältetyt hiilipäästöt yli 3100 suomalaisen vuosittaisia hiilipäästöjä.
Moni pitkäaikaistyötön saa järjestössä tehdyn palkkatukijakson aikana kokemuksen osallisuudesta yhteiskuntaan, mahdollisuuden auttaa toisia ihmisiä sekä rutiinin omaan arkeen. Vaikka henkilö ei heti työllisty vapaille markkinoille, niin hän voi esim. lopettaa päihteiden käytön tai saada apuja elämänhallintaan.

Suurimmat järjestöt työllistävät 63–77% prosenttia kaikista 100 % palkkatuella työllistetyistä. Kyse on merkittävästä määrästä työllistettyjä n. 2000–2500 työllistettyä. Näissä järjestöissä työllistelyt saavat työn ohella tarvitsemansa tuen, ohjauksen ja valmennukset. Ko. järjestöt huolehtivat myös tukityöllistetyn polutuksesta eteenpäin. Hallitusohjelman tavoitteena oli, että kolmannen sektorin palkkatukeen kytketään vahva yksilöllinen tuki, työkyvyn kartoitus ja muut palvelut siten, että mallista tulee uusi tuki avoimille työmarkkinoille siirtymiseen. Tällä olisi saatu vahvistettua palkkatuen vaikuttavuutta. Tämä ei kuitenkaan toteutunut, vaan nyt eduskunnan käsitellyssä oleva palkkatukiuudistus tulee romuttamaan tämän kaikkein vaikuttavimman järjestötyöllistämisen.

Tutkimusten mukaan pitkäaikaistyöttömillä työllistymisen todennäköisyys ilman tukea on heikompi ja todennäköisyys siirtyä kokonaan työvoiman ulkopuolelle suurempi kuin monilla muilla työikäiseen väestöön kuuluvilla ryhmillä. SOSTEn yhdessä välityömarkkinatoimijoiden kanssa teettämän selvityksen[iv] perusteella 61 prosenttia yrityksistä ei näe tällä hetkellä mahdollisena palkata heikommassa työmarkkina-asemassa olevia.

Viimeisimmän työllisyyskatsauksen[v] mukaan yli kaksi vuotta työttömien määrä on kasvussa. Kun pitkäaikaistyöttömiä on yli 87 000, tulee kaikki aktiivisen työvoimapolitiikan palvelut olla käytössä.

Kuva 6: Työttömät työnhakijat työttömyyden keston mukaan, kausitasoitettu



(Kuvio lainattu: Liisa Larja TEM Twitter 22.11.2022 https://twitter.com/LiisaLarja?s=20&t=qRddggak-qhzjLGWXQEfIQ)

Välityömarkkinatoimijoilla (järjestöillä, säätiöillä, sosiaalisilla yrityksillä ja kunnallisilla työpajoilla) on pitkä kokemus tarvelähtöisten työllisyyspalveluiden[vi] tuottamisesta. Erilaisilla palveluilla, jotka alkavat kynnyksettömistä palveluista ja etenevät intensiivisten sekä täsmäpalveluiden kautta työmarkkinapalveluihin, vastataan niihin tarpeisiin, jotka muuten jäisivät työllisyyspalveluiden kokonaisuudessa huomioimatta. Tietyille ihmisryhmille tarvittavaa tukea työmarkkinoilla toimimiseen on saatavilla lähes ainoastaan kolmannen sektorin tai kunnallisten työpajojen kautta. Nyt eduskunnassa käsittelyssä oleva palkkatukiuudistus vaarantaa myös näiden palveluiden tulevaisuuden.

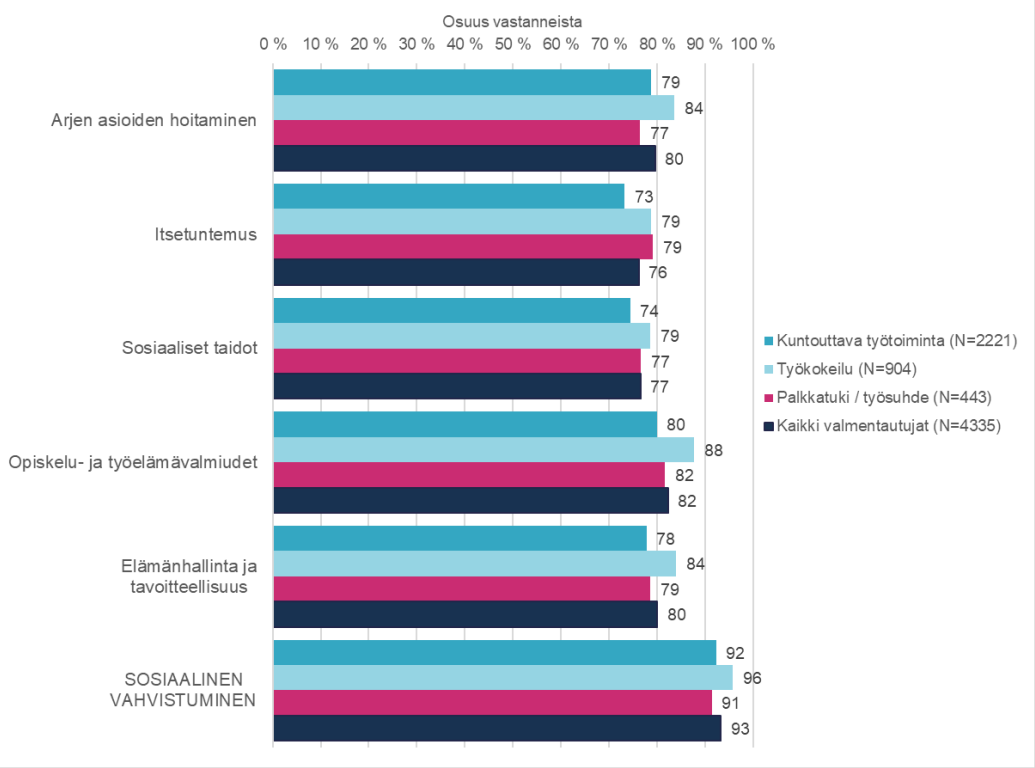
SOSTE muistuttaa, että Tarja Filatovin tekemä ansiokas selvitystyö[vii] välityömarkkinoiden mahdollisuuksista tukea vaikeasti työllistyvien työelämään osallistumista ja työmarkkinoille pääsyä on jo kymmenen vuotta vanha. Tarvitaan uusi selvitys ajantasaisen tiedon saamiseksi järjestöjen työllistymistä edistävistä toimista ja niiden vaikuttavuudesta.

Mitä ns. pehmeitä vaikutuksia palveluilla voi olla, ja mikä on näkemyksenne mukaan niiden rooli työnhakijan työllistymispolulla?

Kuten tutkimuksessa todetaan aktiivisen työvoimapolitiikan palveluilla voi olla myös muita kuin työllisyys- tai tulovaikutuksia, joita ei seurata systemaattisesti. Palveluiden avulla voidaan tukea henkilöiden hyvinvointia, edistää kuntoutumista ja ehkäistä syrjäytymistä. Parantunut hyvinvointi vähentää tarvetta julkisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin.

SOSTE korostaa, että vaikeasti työllistyvien kohdalla palveluiden tavoitteet tulee ymmärtää oikein. Avoimille työmarkkinoille työllistyminen ei ole koskaan heidän kohdallaan ainoa tavoite. Tärkeitä tavoitteita ovat työ- ja toimintakyvyn kohentuminen sekä osaamisen vahvistuminen. Lisäksi palveluiden tulee vahvistaa vaikeasti työllistyvien osallisuutta, elämänhallintaa sekä motivaatiota. Näiden myötä myös vaikeasti työllistyvien hyvinvointi lisääntyy, vaikka työllistymistä avoimille työmarkkinoille ei välittömästi tapahtuisikaan.

Useimmille kuntouttava työtoiminta on vasta ensimmäinen askel kohti työvoimapalveluita ja avoimia työmarkkinoita. Sen sijaan, että arvioidaan esim. kuntouttavan työtoiminnan vaikutuksia työllistymismahdollisuuksiin, tulisi arvioida toiminnan sosiaalisia vaikutuksia. Esim. työpajatoiminnassa vahvistetaan nuorten ja aikuisten taitoja itsenäiseen elämään, opiskeluun ja työssäkäyntiin. Työpajalla valmentautujat voivat tunnistaa omia vahvuuksiaan, kehittää taitoja toimia toisten ihmisten kanssa, oppia hoitamaan arjen asioita sekä saada eväitä koulutukseen ja työelämään



(Työpajojen Sovari 2021 -kyselyyn vastanneiden valmentautujien kokema sosiaalinen vahvistuminen osa-alueittain työpajajakson aikana työpajapalvelun mukaan.[viii])

SOSTE yhtyy tutkimuksen tekijöiden suositukseen siitä, että jatkossa tulisi panostaa pehmeiden vaikutusten mittaamisen kehittämiseen osana palveluita. Palvelujen vaikuttavuuden mittaamista ja arviointia tulee kehittää siten, että palveluiden ja asiakasryhmien erilaiset tavoitteet ja tarpeet tulevat arvioinnissa huomioitua. Järjestöillä, säätiöillä ja työpajoilla on käytössä useita eri sosiaalisten vaikutusten arviointiin kehitettyjä malleja. Näitä ovat esim. SROI[ix] ja Sovari[x]. Myös palveluiden laatua tulee seurata.

Hyvinvointitalouden näkökulmasta aktiivisen työvoimapolitiikan palvelut tulisi nähdä hyvinvointi-investointeina työnhakijan polulla kohti avoimia työmarkkinoita, vaikka niiden kustannusvaikuttuvuus olisikin pieni.

---

[i] Välityömarkkinat ja tarvelähtöiset työllisyyspalvelut, Välityömarkkinatoimijoiden yhteistyöryhmä 2019: https://www.soste.fi/valityomarkkinat-ja-tarvelahtoiset-tyollisyyspalvelut/

[ii] Yritysten näkemyksiä välityömarkkinoista sekä heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistämisestä, SOSTE 2022: https://www.soste.fi/uutiset/sosten-selvitys-yrityksissa-potentiaalia-heikoimmassa-tyomarkkina-asemassa-olevien-tyollistamiseen/

[iii] Palkkatuen vaikuttavuus – palkkatukijärjestelmän ja sen uudistuksien arviointi, Asplund, Rita; Kauhanen, Antti; Päällysaho, Miika; Vanhala, Pekka, Valtioneuvoston kanslia 2018: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161235
[iv] www.soste.fi/uutiset/sosten-selvitys-yrityksissa-potentiaalia-heikoimmassa-tyomarkkina-emassa-olevien-tyollistamiseen/
[v] Työllisyyskatsaus lokakuu 2022: https://www.temtyollisyyskatsaus.fi/Textbase/Tkat/Pdf/Tkat_fi.pdf
[vi] Välityömarkkinat ja tarvelähtöiset työllisyyspalvelut, Välityömarkkinatoimijoiden yhteistyöryhmä 2019 https://www.soste.fi/valityomarkkinat-ja-tarvelahtoiset-tyollisyyspalvelut/
[vii] Selvitystyö välityömarkkinoiden mahdollisuuksista tukea vaikeasti työllistyvien työelämään osallistumista ja työmarkkinoille pääsyä Selvityshenkilö Tarja Filatovin raportti työministeri Lauri Ihalaiselle 2013 :https://tem.fi/documents/1410877/2872337/Selvitysty%C3%B6%20v%C3%A4lity%C3%B6markkinoiden%20mahdollisuuksista%20tukea%20vaikeasti%20ty%C3%B6llistyvien..25012013.pdf/3bf978d1-7044-4c2e-a8cb-4462899fcc98
[viii] SOVARI 021 tulokset työpajatoiminnasta https://www.intory.fi/materiaalipankki/uskon-siihen-etta-pystyn-ja-parjaan-tyopajatoiminnan-valtakunnalliset-sovari-2021-tulokset/
[ix] SROI-arviointimenetelmä: https://www.soste.fi/wp-content/uploads/2018/12/sroi-arviointimenetelma-soste.pdf
[x] Laadullinen mittaristo (Sovari): https://www.intory.fi/tyopajatoiminta/sovari/