

Työttömien Keskusjärjestön lausunto O 15/2021 vp

Arvoisa eduskunnan tarkastusvaliokunta,

Kiitämme mahdollisuudesta ottaa kantaa asiaan ja asiakirjaan O 15/2021 vp Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus. Erityisesti meitä on pyydetty ottamaan kantaa alla oleviin kysymyksiin:

- Mikä on järjestönne näkemys aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden vaikutuksista?
- Tarjotaanko vaikuttavia palveluita kokemuksenne mukaan niistä eniten hyötyville työnhakijoille?
- Millaisia toiveita työttömillä on aktiivisen työvoimapolitiikan palveluihin liittyen?
- Minkälaisia kokemuksia jäsenillänne on aktiivisen työvoimapolitiikan palveluista ja erityisesti kuntouttavasta työtoiminnasta?

Mikä on järjestönne näkemys aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden vaikutuksista?

Työttömien Keskusjärjestö katsoo, että aktiivisella työvoimapolitiikalla on hyvinvointiyhteiskunnan valuvikoja paikkaava rooli. Se nimensä mukaisesti vahvistaa työllisyyspolitiikkaa. Se lisää työvoiman tarjontaa ylläpitämällä työttömien työkykyä, kehittämällä osaamista ja onnistuessaan tukee avoimille työmarkkinoille paluuta. Mutta se liittyy myös laajemmin maan sosiaali- ja terveyspolitiikkaan sekä koulutuspolitiikkaan. Aktiivisen työvoimapolitiikan ”kustannusvaikutusten” arviointia ei voi mielestämme luotettavasti arvioida ilman tämän laajemman viitekehyksen huomioimista osana arviointia.

Tässä esityksessä on arvioitu vain aktiivisen työvoimapolitiikan kustannusvaikuttavuutta. Asiakirjan sivulla 16 todetaan: *”Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluilla on työllisyyden edistämisen ohella myös muita tavoitteita, kuten syrjäytymisen ehkäisy ja hyvinvoinnin edistäminen. Muiden kuin työllisyys- tai tulovaikutusten mittaaminen rekisteriaineistosta on haastavaa. Tästä syystä sellaiset palveluiden vaikutukset, jotka eivät suoraan liity työllisyyteen tai tuloihin, rajataan tämän tutkimuksen tilastoanalyysin ulkopuolelle.”* Tällä rajauksella vain osa aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksista saadaan tarkasteluun.

Työmarkkinoilta syrjäytymiseen liittyvät sosiaaliset prosessit ovat pitkäkestoisia ja monimutkaisia. Osaltaan on kyse taloussuhdanteista, jolloin työvoimareservi joko ohjautuu tarjolla oleviin työpaikkoihin noususuhdanteiden aikana tai on laskusuhdanteen aikana jää vaille töitä mahdollisesti syrjäytyen työmarkkinoilta kokonaan. Taantumaa aikana työmarkkinoilta syrjäytymiseen johtavat prosessit voivat käynnistyä koulutustausta riippumatta. Työttömyys- ja etuusviidakkoon liittyvät ongelmat voivat koskettaa ketä tahansa ihmistä, mitä on monipuolisesti havainnollistettu ”Työttömyys Sattuu” (Lena Näre, Sari Näre, 2022, Gaudeamus) kirjassa.

Yhteiskunnan taloudellinen rakenne elää ja tarvitaan oikean aikaisia tulevaisuuteen tähtääviä palveluita, joilla tuetaan rakennemuutosta ja työmarkkinoiden uudistumista – sekä tietysti elinkeinorakennetta, joka luo työpaikoille edellytykset.

Työttömien Keskusjärjestö ry

Rahakamarinportti 3 A, 3. krs, 00240 Helsinki. Puh. 040 547 7090 • Y-tunnus 1003909-9
www.tyottomat.fi • etunimi.sukunimi@tyottomat.fi tai toimisto@tyottomat.fi

Mutta sitkeän työttömyyden taustalla voi olla myös sosiaalisia syrjäytymistä edistäviä mekanismeja, jotka juontavat ihmisten lapsuuteen. Kärjistäen kehitysvammaisen tai esimerkiksi huostaanottoon joutuneen vakavasti kärsineen/laiminlyödyn lapsen on haastavampaa kouluttautua ja työllistyä, kuin vankasti emotionaalisen, sivistyksellisen, terveydellisen koulutuksellisen ja taloudellisesti turvatus lapsuuden viettäneillä aikuisilla. Skaalaa on paljon välissä.

Näistä syistä erityisesti aktiivista työvoimapolitiikkaa tulee tarkastella laajemmalla tarkastelulla kuin yksittäisten toimenpiteiden vaikuttavuuden tilastollisella arvioinnilla. Parempi tapa olisi tarkastella suoraan asiakaspalautteella, onko toimenpiteistä subjektiivisesti ottaen ollut hyötyä työllistymiselle (ja työkyvyn, terveyden sekä hyvinvoinnin tueksi). Riittävän suuren joukon palautteen voisi sitten yhdistää tilastolliseen aineistoon, jossa tutkitaan myös toimenpiteiden pidempiaikaisia työllisyysvaikutuksia. Asiakirjassa on vain tutkittu tilastoja, referoitu tutkimuksia sekä haasteltu virkamiehiä.

Kaltaistamiseen liittyvien kontrolliryhmien käyttö on myös jokseenkin tilastollisesti arveluttavaa. Voidaanko kaikkia olennaisia taustamuuttujia kontrolloida? Harmillista on myös, että nämä olennaiset taustaolettajat on kuitattu viittauksin toiseen tutkimukseen. Tutkijat epäilevät itsekin, että esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan kohdalla:

”On syytä huomata, että kuntouttavaan työtoimintaan osallistuminen näyttäisi arviomme mukaan laskevan palkkatuloja ja nostavan saatuja tulonsiirtoja sitä enemmän, mitä enemmän aikaa palvelun aloittamisesta on kulunut (kuvio 12). Itse asiassa kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden palkkatulot alkavat laskea jo ennen palveluun osallistumista verrokkiryhmään nähden. Tämä antaa viitteitä siitä, että kaltaistaminen ei mahdollisesti ole täysin onnistunut kuntouttavan työtoiminnan kohdalla. Esimerkiksi terveyteen ja hyvinvointiin liittyvät tekijät voivat olla merkittäviä kuntouttavaan työtoimintaan valikoitumiselle, ja emme ole tässä tutkimuksessa pystyneet huomioimaan niitä riittävästi. Jatkossa kuntouttavan työtoiminnan työllisyys- ja tulovaikutusten arviointi vaatisikin oman tutkimuksensa.”

Terveydelliset ja hyvinvointiin liittyvät tekijät ovat olennaisia kuntouttavaan työtoimintaan valikoitumiseksi. Onhan kuntouttava työtoiminta nimensä mukaisesti terveydellinen ja sosiaalinen toimenpide - ei työllistymiseen tähtäävä. On omituista, että ylipäätään tarkastellaan kuntouttavaa työtoimintaa työllisyyteen liittyvässä viitekehyksessä – ikään kuin toimenpiteenä se olisi vertailukelpoinen. Käytännössä toisaalta tämä väärinkäsitys elää myös vahvana. Jos muuta työllistymistä edistävää toimenpidettä ei ole tarjolla, niin tarjotaan kuntouttavaa työtoimintaa (vaikka terveydellistä perustetta ei olisikaan).

Tutkimuksellisesti tämä ei ole ainoa ongelma. Vaikka muiden toimenpiteiden osalta kaltaistaminen näyttäisi tuottavan ”uskottavia” tuloksia, niin suoraa asiayhteyttä havaittavien tilastollisten ilmiöiden välillä ei välttämättä ole. Menetelmä voi tuottaa uskottavan näköistä dataa ollen samalla tavalla epäonnistunut kuin esimerkiksi yllä olevan kuntouttavan työtoiminnan esimerkki. Matematiikka on yhtä hyvää, kuin matemaattiset oletukset antavat myöten.

Kaikkien ihmisten työllisyyspolku on ”reaalimaailmassa” yksilöllinen ja ilman perinpohjaista yksilöllistä selvitystä emme pääse vaikuttavuuden riittävän pitkälle. On myös huomioitava, mitä työtä on tarjolla, ja millä ehdoin työtä edellytetään tehtävän. Yksilö ei voi työmarkkinoita tai taloussuhdanteita hallita.

Työttömien Keskusjärjestön mielestä työttömien kannalta parasta ja vaikuttavinta aktivointipolitiikkaa on työpaikkojen tarjoaminen. Sosiaalisten kriteereiden hyödyntäminen julkisissa hankinnoissa tai palkkatuki yksityiselle sektorille on aikuisille parasta työvoimapolitiikkaa. Se luo perheille mallin, että työnteolla elätetään perhe, ei pelkästään tuen siirroilla. Joko yrittäminen, omistaminen tai palkkatyö on aikuisille paras tapa ylläpitää sosiaalista koheesiota.

Palkkatuen kokonaisvaltaisten heikennysten sijaan (kts. meidän lausuntomme) hallituksen tulee pidentää palkkatukijaksoja ja tukea kokonaisvaltaisesti työvoimaa pysymään mukana yhteiskunnan uudistumisessa (mm. omaehtoinen opiskelu, aikuiskoulutus jne.).

Kohderyhmästämme, eli työttömät, jotka tulevat työttömien yhdistyksiin toimenpiteisiin, niin parhaimmillaan n. 20 % päätyvät avoimille markkinoille hyvän suhdanteen aikana. Tämän lisäksi seuraavat 20 - 30 % toimenpiteissä olleista ihmisistä saattavat jatkaa koulutukseen tai muuhun toimenpiteeseen. Tilanteet vaihtelevat ympäri maata. Pitkäkestoista seurantaan vaikutuksista meillä ei ole.

Onko tämä vaikuttavaa? Mikä on vaihtoehto? Mielestämme paljon enemmän täytyy panostaa niitten ihmisten tilanteen parantamiseen, jotka ovat joutuneet työttömyyden kurimukseen ja tarjota suuremmalle joukolle työttömiä pysyvämpiä työsuhteita myös välityömarkkinoilla. Se on ihmisten keskimäärin suurin toivomus. Päästä kiinni johonkin työyhteisöön tekemään tärkeää työtä ja turvata elämälle edes niukat edellytykset. Näihin yhteisöihin täytyy tietysti lisätä muu sosiaali- ja terveyspalvelutuki sekä yhteydet ja avaukset koulutukseen ja yrityksiin.

Työttömien Keskusjärjestö esittää haasteen tulevalle hallitukselle. Työllisyysastetavoitteen lisäksi esitämme tulevalle hallitukselle haasteen, että hallitus tavoittelee sitä, että pitkäaikaistyöttömyyden osuus on vain 10 % kaikista työttömistä.

Tarjotaanko vaikuttavia palveluita kokemuksenne mukaan niistä eniten hyötyville työnhakijoille?

Pitkäaikaistyöttömien aktivointiaste on 9,9 %. Yleinen aktivointiaste 33,5 %. Mielestämme liikaa voimavaroja menee työttömyyden alkuvaiheen aktiivipalveluihin. Huomio tulee olla työttömyyden alkuvaiheessa avointen työmarkkinoiden työpaikkojen etsinnässä. Samalla hyvä selvittää mahdollisuuksien ja tarpeiden/ajankohtaisuuden mukaan terveyspalvelutarpeet.

Työttömyys on erityisen huolestuttavaa pitkittyessään. Ihmisen taloudellinen tilanne romahtaa ja muita lieveongelmia saattaa ilmetä. Toisaalta, kun panostetaan työttömyyden alkupään palveluihin, saadaan helpommin "vaikuttavia" tuloksia. Milloin tulos riippuu palvelusta, milloin yksinkertaisesti avoinna olevan työpaikan täyttymisestä? Tämä on vaikea yhtälö. Etenkin nuorten kohdalla varhainen puuttuminen on tärkeää. Mutta inhimillisestä näkökulmasta on myös tärkeää tukea niitä ihmisiä, jotka ovat pidempään joutuneet tulemaan toimeen työttömyysturvalla.

Tietysti täytyy myös kysyä kysymys, onko pitkäaikaistyöttömille oikeanlaisia palveluita tarjolla? Työllistymisen tuen tarpeet vaihtelevat koulutustason, paikkakunnan, terveystilanteen yms. tekijän mukaan.

Toisaalta aktiiviseen työvoimapolitiikkaan ladataan turhan kovia odotuksia. Voiko yli 60 v. siivoja, jolla on keuhkohtauma saada vielä avoimilta työmarkkinoilta siivoojan töitä? Hän voi työskennellä yhdistyksessä omaan tahtiin, mutta ei häntä voi hänen itsensä kannalta suositella kovatahtiseen työympäristöön töihin. Vaikuttavuus tässä on se, että henkilö on päässyt vielä töihin, jonne hän tulee mielellään. Monella ottaa todella koville, kun työpätkä päättyy.

Välityömarkkinoilla on paljon työttömiä, joilla on muitakin ongelmia kuin työpaikan puute. On osatyökykyisyyttä, sekä pitkää päihde-, tai sairaushistoriaa. On alhainen koulutustaso tai kielitaito (kielitaito ei ole noususuhdanteessa niin suuri ongelma, esim. moni ukrainasta tullut on työllistynyt ilmeisesti kielitaitoa). On paha velkaongelma. Voi olla pitkäkestoista perheväkivaltaa taustalla. Näistä asioista ei työllisyyspalveluissa ole mitään hajua. Eivätkä ne tule välttämättä ilmi yhdistyksessäkään. Keskimäärin

Työttömien Keskusjärjestö ry

Rahakamarinportti 3 A, 3. krs, 00240 Helsinki. Puh. 040 547 7090 • Y-tunnus 1003909-9
www.tyottomat.fi • etunimi.sukunimi@tyottomat.fi tai toimisto@tyottomat.fi

kestää yli 2 kk, että luottamusta voi syntyä, jolloin ehkä pääsee vähän paremmin vihillä siitä, miten toimenpiteissä oleva työllistetty itse kokee tilanteensa olevan. Näihin ym. kysymyksiin ei ole mitään helppoja ratkaisuja, mutta on selvää, että syrjäytyminen työympäristössä helpohkosti vain vahvistaa piilossa olevia ongelmia.

Yhdistyksissä voi tulla ”ihmeperantumisia”, kun ohjaaja pääsee kuulolle, ja tosissaan ottaa yhden ihmisen asian vakavasti selvittelyyn, miten piilossa oleviin ongelmiin saadaan apua. Kun ihminen, jota ei ole koskaan kunnolla kehaistu tai, johon ei ole luotettu, saakin luottamusta, ja joutuu kantamaan vastuuta, hän saattaa muuttua hiljalleen erittäin motivoituneeksi hakemaan töitä avoimilta työmarkkinoilta. Tietysti myös sitten siellä avoimilla työmarkkinoilla täytyisi olla vastaanottavainen ja järjestää hyvät työolosuhteet.

Työkyvyttömyyseläkkeellä vuonna 2021 186 000 henkilöä (Tuija Oivo, TEM, 23.11.2022). Määrä on laskussa, mutta 54 %:lla työkyvyttömyyden syynä mielenterveysongelmat. Kovenevat vaatimukset, sekä koulussa, että työelämässä syrjäyttää ihmisiä työmarkkinoilta.

Millaisia toiveita työttömillä on aktiivisen työvoimapolitiikan palveluihin liittyen?

Alkuun kaikilla työttömillä, joita yhdistyksiin tulee ei välttämättä ole mitään esille tulleita toivomuksia aktiivisen työvoimapolitiikan palveluista. Taustalla on paljon pettymyksiä, ja monen kohdalla unelmat ovat piilossa, jossain sisällä. Tyytyväisiä ollaan, kun on päässyt palkkatöihin. Monen kohdalla on vaikea saada viestiä perille, että pitäisi vieläkin jaksaa hakea töitä, vaikka onkin palkkatuella yhdistyksessä, kun vihdoinkin saa taukoa työnhausta.

Kun tiedustele jäsenten näkemyksiä, niin ensimmäisenä tulee monelta työttömältä viesti, että joku muu hakisi töitä heidän puolestaan. On turhauttavaa, kun ei ole saanut töitä, vaikka on laittanut monet kerrat itsensä jo likoon. Työnhaun tulisi olla automaattista. Yhdistyksissä joudutaan tsemppaamaan paljon tässä, että rohkaistutaan itse.

Myös työttömyyteen liittyvään byrokratiaan toivotaan apua. Kela, TE-palvelut yms. on monelle viidakko. Lakiteksti ei välttämättä mene jakeluun ja tule ymmärretyksi. Saadaan myös ristiriitaisia neuvoja asiakaspalvelusta. Osalle on sitten näissä työttömien yhteisöissä suorastaan ylpeyden aihe, kuinka hyvin on oppinut navigoimaan lakipykäläviidakossa.

”Kaikilla työttömillä on oma tarinansa, miksi meillä ovat.” Tämä lause jäsenyhdistyksen edustajalta kuvaa hyvin ihmisten monimuotoisuutta, vaikka yhdistäviäkin tekijöitä työttömillä on. Tämä tarkoittaa sitä, että tarvitaan toimenpiteitä, jotka taipuvat monenlaisiin tilanteisiin. Tarvitaan ohjausresursseja sekä laajoja sekä monipuolisia yhteistyöverkostoja, paljon viestintää, että ihmisille saadaan etsittyä parhaita tukikeinoja. On paljon ihmisiä, jotka eivät ole vielä löytäneet omia vahvuuksiansa. Täytyisi paremmin tunnistaa voimavarat ja motivoida sitä kautta eteenpäin.

Osa työttömistä ei ole suuntatunassa avoimille työmarkkinoille. Nämäkin ihmiset tunnistetaan. Jättävät tulematta tai sitten ovat jo asettuneet tilaansa ja elävät välityömarkkinatoimenpiteiden maailmassa. Työ ei ole elämän sisällön lähde. Eikä tilanne välttämättä muuttuisi vaikka, kuinka oman elämän olosuhteet kurjistuisivat.

Minkälaisia kokemuksia jäsenillänne on aktiivisen työvoimapolitiikan palveluista ja erityisesti kuntouttavasta työtoiminnasta?

Jäsenyhdistyksemme pitävät toimenpiteitä tärkeinä. Toimenpiteiden lyhytkestoisuus ja lyhytjännitteisyys on kaikille turhauttavaa. Myös ohjausresursseihin toivotaan lisää tukea. On oma asiansa järjestää työtoimintaa. Myös tarvitaan kaikkeen muuhun sosiaaliseen ja työllistymiseen tukeen lisää ohjausresursseja. STEAn, työvoimahallinnon ja OKM:n rahoitukset ovat turhan kaukana toisistaan. Työttömien yhdistyskenttä tarvitsisi oman nykyistä kattavamman rahoitusverkoston, jotta pystyttäisiin vastaamaan paremmin kaikkiin esiin nousseihin haasteisiin.

Kuntouttavaan työtoimintaan suhtaudutaan monin tavoin. Osan mielestä on nöyryyttävää, ja palvelun nimike vaatii päivittämistä. Osa kokee, että palvelu pitää yhteiskunnassa kiinni. Muuten helposti työ- ja toimintakyky heikkenisi. Sairaus- ja päihdekierre ym. ongelmat uhkaisivat pahentua.

Kuntouttavaan työtoimintaan haetaan yhdistyksiin omatoimisesti. Kuntouttavalla työtoiminnalla on huonosta julkisesta maineestaan huolimatta myös siis kysyntää. Kuntouttavassa työtoiminnassa on se hyvä puoli, että oikeassa kehittävässä ympäristössä toimenpide taipuu monenlaiseen tekemiseen, mikä vahvistaa henkilöiden voimavaroja. Ketään ei tule pakottaa kuntouttavaan työtoimintaan, vaan kuntouttavan työtoiminnan tulee olla keino löytää ja vahvistaa ihmisten sisäisiä voimavaroja sekä monipuolisesti tukea mm. opinnollistamisen kautta mielekkäästi eteenpäin.

Asiakkaat eivät välttämättä erota ovatko kuntouttavassa työtoiminnassa vai palkkatuetussa työssä. Tämä kielii myös siitä, että yhdistyksissä ei ihan selkeää erottelua ole, miten nämä toimenpiteet käytännössä eroavat toisistaan.

Palkkasuhteisessa työssä on kuitenkin merkittäviä eroja kuntouttavaan työtoimintaan. Ensinnäkin vastuu on suurempi. Lisäksi esimerkiksi vakuutusyhtiöt eivät kata autovakuutukseen liittyviä korvauksia, mikäli ei ole työsuhteessa. Henkilölle itselleen ei kerry toimenpiteestä eläkettä.

Työttömien Keskusjärjestön mielestä myös kuntouttavan työtoiminnan kulukorvaus on jäänyt liian alhaiselle tasolle. Mitä kuluja 9 euron päiväkorvaus tässä maailmassa kattaa?

Työttömien Keskusjärjestön puolesta,

Jukka Haapakoski
Toiminnanjohtaja
Työttömien Keskusjärjestö ry
jukka.haapakoski@tyottomat.fi
050 577 2580