

Vertailuanalyysi Remploy, Iso-Britannia

Jukka Lindberg, VATES-säätiö

Iso-Britannian vajaakuntoisten työllistämisen järjestelmä

Iso-Britannian vajaakuntoisten ja vammaisten työllistämisen malli on aiemmin perustunut suuren, valtiollisen tuetun vajaakuntoisten työllistämisen yhtiön, Remployn toimintaan. Remploy on tukeutunut pitkälti perinteiseen tuotanto- ja kokoonpanotyöhön, ja 2000-luvun alussa se pyöritti yli 80 tuotantolaitosta. Kyseessä on siis ollut pitkälti suojatyöjärjestelmä. Viime vuosina Iso-Britanniassa on kuitenkin siirretty vajaakuntoisten työllistämisen painopistettä työllistämiskeskusajattelusta kohderyhmän auttamiseen avoimille työmarkkinoille työllistämisyksiköiden tarjoaman verkoston avulla. Remploy on edelleen alan suurin toimija Iso-Britanniassa. Se on kuitenkin sulkenut noin kolmanneksen tuotantolaitoksistaan ja voimakkaasti modernisoinut jäljelle jääneitä laitoksia. Samalla se on panostanut avoimille työmarkkinoille tapahtuvien siirtymien määrän lisääntymiseen ja siirtänyt henkilöstöresursseja tätä tukevaan toimintaan.

Keskeinen muutos Iso-Britannian järjestelmässä on ollut Workstep-ohjelman käynnistäminen keväällä 2001. Workstepin tavoitteissa määritellään, että 10% ohjelman alaisten toimipaikkojen kohderyhmään kuuluvista työntekijöistä tulee työllistyä avoimille työmarkkinoille kunkin kahden vuoden periodin aikana. Tämän ohella 30% ajanjakson aikana toimipaikalle työllistetyistä tulisi työllistyä avoimille työmarkkinoille saman kahden vuoden seurantajakson aikana. Workstepin seurauksena Remploy on määritellyt omat tavoitteensa siirtymien suhteen. Kaudelle 2012/13 (Iso-Britannian verovuosi vaihtuu huhtikuussa) tavoite on 20.000 kohderyhmään kuuluvan työllistyminen avoimille työmarkkinoille. Kauden 2007/08 toteuma oli 6.500, ja se on suunnitelmien mukainen. Kun lukuja verrataan Remployn 54 työllistämisyksikössä työskentelevään noin 3.000 henkeen, havaitaan selvästi toiminnan painopisteen muutos.

Selvitysten luonne ja tavoitteet

National Audit Office on selvittänyt erityisesti erilaisten vajaatyökuntoisten työllistämiseen pyrkivien ohjelmien vaikuttavuutta. Selvityksissä korostetaan työllistämistoiminnan taloudellisen arvon mittaamisen vaikeutta todeten se käytännössä mahdottomaksi. Muun muassa terveysvaikutukset on jätetty käytännössä kokonaan selvitysten ulkopuolelle. Samalla työllistämistoimintaa – käsittäen sekä pitkäaikaisen tuetun työn että avoimille työmarkkinoille siirtymisen - pidetään yhteiskunnan kannalta viime kädessä joka tapauksessa sekä järkevänä että kannattavana. Lähtökohdat ovat tietysti Iso-Britanniassa erilaiset kuin Suomessa, ja vaikka britit vertaavat omaa tilannettaan ja kehitystään laajasti eri OECD-maihin, on mallimaa käytännössä aina Yhdysvallat. Tiivistetysti voisi Iso-Britannian lähtökohdat vajaakuntoisten työllistämisen osalta – ja Suomen kannalta vertailua hakiessa - kuvata kolmella asialla:

- Valtion ja yhteiskunnan rooli nähdään Iso-Britanniassa jo perinteisesti suppeampana kuin Pohjoismaissa. Työllistyminen on jo sinällään tärkeää yhteiskunnassa, jossa omillaan pärjääminen on yksi perusarvoista
- Yhteiskunnan tuet ovat edellämainitusta syystä Suomea alemmalla tasolla ja järjestelmä muutenkin erilainen. Suoraa todistusta työllistämisen kannattavuudesta ei voisi joka tapauksessa siirtää Suomen oloihin, vaikka sellainen jostain tutkimuksesta löytyisikin
- Iso-Britannian työllisyysasteeseen liittyvät tavoitteet ovat Suomeen verrattuna korkeammalla; virallinen tavoite on 80%. Työllisyysasteen nykyinenkin taso (niukasti yli 70%) on meitä korkeampi, mutta tavoite on siis huomattavan kova. Ilman vajaakuntoisten merkittävää työllistymistä siihen on mahdoton päästä

Iso-Britanniassa onkin päädytty siihen, että työllistämistoiminnan varsinaisen absoluuttisen kansantaloudellisen kannattavuuden tutkimisen sijasta hyväksytään tosiasioina ensinnäkin se, että vajaakuntoiset pitää saada mukaan työvoimaan ja toiseksi se, että työllistymisen pitää tapahtua mahdollisimman laajasti avoimille työmarkkinoille ja vain niiden ihmisten tapauksessa, joille tämä ei ole realistista, pysyvästi Remployn tapaiselle toimijalle (käytännössä välityömarkkinoille). Painopiste on siirretty sen analysoimiseen, mitkä toimintamallit antavat parhaita ja kustannustehokkaimpia tuloksia avoimille työmarkkinoille siirtymisessä. Selvityksissä verrataan siten osallistujamäärää, työllistymistuloksia, ja kustannuksia. Remployn työllistämisyksikössä työskentelevän vuosittaiset 18.000 punnan kustannukset ovat tietenkin aivan eri luokkaa kuin saman yhtiön työnvälitystoimintaan osallistuvan 3.400 punnan vuosikustannukset (Workstep-ohjelma), minkä lisäksi jälkimmäinen siirtää ihmisiä aika itsestään selvästi huomattavasti tehokkammin avoimelle työmarkkinalle (75% kaikista Remployn kautta vuosittain tapahtuvista siirtymistä). Selvityksissä kuitenkin todetaan toisaalta, että kustannukset ja osallistujamäärät ovat osin epävarmoja ohjelmien päällekkäisyyksien takia, ja toisaalta, että eri ohjelmien toisistaan eroavien kohderyhmien takia vertailu ei ole aina mielekästä. Sitä ei tiedetä, on miten kukin ohjelma olisi toiminut erilaisella kohderyhmällä.

Selvityksissä todetaan yhtenä vertailua haittaavana seikkana myös se, että työllistämisaikutus tunnetaan ainoastaan siltä osin, kuinka moni työllistyy toimenpiteen välittömänä seurauksena. Sitä, kuinka kauan työelämässä ollaan ja siellä edetään ei tunneta käytännössä ollenkaan.

Selvityksissä on henkilömäärien ja kustannusten ohella analysoitu sitä, mikä kussakin ohjelmassa on toimivaa ja mikä ei.

Kuten edellä todetaan, Iso-Britanniassa haetaan vertailua ja hyviä käytäntöjä Yhdysvalloista. Amerikkalaisen, eri työllistämismallien tuloksellisuutta tutkineen selvityksen (Wittenburg, Rangarajan, Honeycutt) mukaan työllistämistä edeltävän investoinnin suuruudella ja työllistymisellä on selkeä korrelaatio. Tutkijat toteavat, että ”investointi oli kaikissa malleissa kohderyhmälle kannattava, muttei missään toiminnan rahoittajalle”. Ajatus näyttäisi olevan jatkopohdinnassa Department of Work and Pensionsissa. Asia liittyy edellä mainittuun tarpeeseen tutkia työssä pysymistä, sillä työllistämisinvestoinnin todellisen vaikuttavuuden selvittämisen uskotaan vaativan usean, mahdollisesti jopa viiden vuoden seurannan.

Yhteenveto

Yhteenvetona Iso-Britanniassa tehdyistä selvityksistä voidaan todeta seuraavaa:

- Perinteinen välimarkkinatyö (tuotannollinen työ) valmentaa heikosti avoimille työmarkkinoille, koska sen tarjoamat työtehtävät vastaavat huonosti avoimen markkinoiden vaatimukseen muun muassa toimialojen erilaisuuden vuoksi. Remployn tehdasyksiköissä tehtävää työtä ei juuri ole tarjolla ulkopuolisilla työmarkkinoilla.
- Avoimille työmarkkinoille tähtäävä toiminta myös siirtää sinne tehokkaammin kuin työtoiminta yleisesti.
- Työ, joka tehdään lopullisessa työympäristössä kasvattaa pysyvän työllistymisen todennäköisyyttä.
- Tuetussa työllistämisessä ei selvitysten mukaan ole annettu juuri lainkaan huomiota työllistyvien kehittämissuunnitelmille ja urakehitykselle, vaikka esimerkiksi Workstep-ohjelma näin edellyttäisi. Tästä johtuen epäillään vajaakuntoisten urakehityksen olevan työllistymisen jälkeenkin heikompaa kuin mihin olisi mahdollisuuksia, mikä osaltaan huonontaa myös toiminnan kannattavuutta.
- Suuremmalla panostuksella uskotaan yhdysvaltaisten selvitysten perusteella saata- van suhteellisestikin parempia tuloksia.
- Työssä pysymisen seuranta pitää merkittävästi parantaa, että saataisiin edes jonkinlainen kuva työllistämisinvestointien kannattavuuden tasosta. Myös eri toimenpiteiden ja ohjelmien vertailtavuus edellyttää työssä pysymisen oleellisesti parempaa tuntemista.

Lähteet:

Anne Kane, Caroline Gooding. **Disabled people and supported employment: A research and discussion paper.** *RADAR February 2010.*

Department for Work and Pensions. **Gaining and retaining a job: the Department for Work and Pensions' support for disabled people.** *October 2005.*

Ann Purvis, James Lowrey, Lynn Dobbs. **WORKSTEP evaluation case studies: Exploring the design, delivery and performance of the WORKSTEP Programme.** *Department for Work and Pensions. Research Report No 348. 2006.*

David Wittenburg, Anu Rangarajan, Todd Honeycutt. **The United States Disability System and Programs to Promote Employment for People with Disabilities.** *La Revue française des Affaires sociales 4/2008.*