

## Vammaisten työllistymisen tukitoimien vaikuttavuus ja taloudellinen merkitys

### Vammaisten joukossa merkittä työhaluinen ja työkykyinen työvoimareservi

Työttömien ja työkyvyttömyyseläkkeellä olevien joukossa on paljon työkykyisiä ja työhaluisia ihmisiä. Työkyvyttömyyseläkkeellä oli 215.000 henkilöä vuonna 2009. Heistä vajaa kymmenen prosenttia kävi töissä ja noin viidennes halusi töihin. Vajaakuntoisia työttömiä työnhakijoita arvioidaan olevan noin 70.000 henkilöä.

Vammaisia arvioidaan olevan Suomessa noin 200.000 henkilöä. Heistä hieman alle puolet pyrkii työelämään. Noin kolmannes vammaisista on työskennellyt viimeisen kahden vuoden aikana. Kolmanneksella vammaisista on hyvä tai erinomainen työkyky. Useat vammaiset tavoittelevat säännöllistä osa-aikaista työtä.

### Vajaakuntoiset aliedustettuina työvoimapolitiittisilla toimenpiteillä

Yhteiskunta järjestää useita eri toimenpiteitä vajaakuntoisten ja työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työllistymisen helpottamiseksi. Vajaakuntoiset osallistuvat työvoimapolitiittisille toimenpiteille keskimääräistä vähemmän. Vajaakuntoisten osuus työttömistä on noin kolmannes. Vuonna 2009 työvoimapolitiittisille koulutustoimenpiteille osallistuneista noin 79.000 henkilöstä 7,2 prosenttia oli vajaakuntoisia. Tuetuille työmarkkinoille työllistetyistä 74.000 henkilöstä vajaakuntoisia oli 9,9 prosenttia.

Vuosittain Kelan kuntoutusta hyödyntää noin 85.000 henkilöä. Heistä puolet on töissä, työttömänä tai opiskelija. Vammaisista joka kuudennes on osallistunut kuntoutukseen viimeisen kahden vuoden aikana. Työeläkelaitosten kuntoutusta saa vuosittain noin 9.000 henkilöä. Tärkeimmät toimet ovat kuntouttava koulutus ja työpaikkakuntoutus.

### Palkkatuki on keskeinen vajaakuntoisille suunnattu työvoimapolitiittinen toimenpide

Vuonna 2009 vajaakuntoisille kohdennettiin 5.728 työvoimapolitiittista koulutustoimenpidettä ja 7.297 tuettua työllistämistoimenpidettä. Työllistämistoimenpiteistä 26 prosenttia oli palkkatukea kuntatyönantajalle ja 58 prosenttia yksityiselle työnantajalle. Valitettavasti työ- ja elinkeinoministeriön tilastoissa ei eritellä toisistaan yrityssektoria ja ainakin osittain yhteiskunnan tuella toimivaa kolmatta sektoria. Kyselyjen perusteella voidaan arvioida, että yksityisen yrityssektorin osuus on lähellä kuntasektorin osuutta.

Vajaakuntoisten työvoimapolitiisiin koulutustoimenpiteisiin käytettiin 24 miljoonaa euroa ja tuetuille työllistämistoimenpiteille 40 miljoonaa euroa. Työllistämistoimenpiteen keskimääräinen kustannus on 5.800 euroa per henkilö.

Vajaakuntoisille kohdistetun palkkatuen työllisyysvaikutuksista ei tietojemme mukaan ole tehty viime vuosina perusteellista tutkimusta. Yli 54-vuotiaille kohdistetusta palkkatuesta on tehty muutama tutkimus. Tukea käytti vuosittain 12.000 työnantajaa ja sen piirissä oli 100.000 työntekijää. Tukeen käytettiin 85 miljoonaa euroa vuodessa. Karikallion ja Volkin (TEM 63/2009) mukaan palkkatuen ansiosta työllisyys parani 2.000 henkilöllä. Koska julkisen talouden taloudellinen hyöty yhden henkilön työllistymisestä on noin 20.000 euroa, parantuneen työllisyyden seurauksena julkinen talous hyötyi 40 miljoonaa euroa. Palkkatuki rahoitti lähes 50 prosenttisesti itsensä. Huttusen, Pirttilän ja Uusitalon (PT-työpapereita 254) mukaan yli 54-vuotiaiden palkkatuki ei parantanut työllisyyttä. Asiantuntija-arvionamme on kuitenkin, että palkkatuki on työllisyyttä edistävä toimenpide vajaakuntoisten osalta.

#### **Hyöty-kustannus –laskelma vajaakuntoisille kohdistetuista työvoimapolitiisista toimenpiteistä.**

Työ- ja elinkeinoministeriö seuraa työvoimapolitiisilla toimenpiteillä olleiden työllistymistä. Ajanjaksolla 1.10.2007-30.9.2008 työvoimapolitiisista toimenpiteiden päättäneistä 28,3 prosenttia oli töissä avoimilla työmarkkinoilla. Valitettavasti käytössämme on seurantatieto kaikkien osallistujien osalta. Seurantatietoa ei ole eritelty erikseen vajaakuntoisten osalta. Toimenpiteiden hyöty-kustannuslaskelmassa oletetaan, että toimenpiteiden todellinen työllistymisvaikutus on kolmannes TEM:n seurannan työllistymisosuudesta.

Laskelman muut oletukset:

- Työttömyyspäiväraha tai työkyvyttömyyseläke, noin 900 euroa kuukaudessa.
- Aktiivisille työvoimapolitiisilla osallistuminen lisää vajaakuntoisten työllistämistodennäköisyyttä kolmanneksella siitä, mikä on TEM-seurannan työllisyyssuuksista.
- Tukityöjakson ja sen jälkeisen mahdollisen kokoaikaisen työsuhteen kuukausipalkka on 1300 euroa.
- Puolet työllistyneistä tekee kokoaikaista ja puolet 60 prosenttista työaika.
- Tuetuille työmarkkinoille työllistämisyksikön kesto on kuusi kuukautta.
- Avoimille työmarkkinoille työllistymisen kesto on keskimäärin 12 kuukautta.
- Työllisyysjakson ja työttömyys-/työttömyyseläkejakson tulojen erotuksesta 50 prosenttia palautuu julkiselle sektorille (arvonlisäveron tuotto ja sairausvakuutusmaksut).
- Työllistynyt henkilö hyötyy taloudellisesti 70 prosenttia työllisyysjakson ja työttömyys-/työkyvyttömyysjakson tulojen erotuksesta.

Kaikista edellä esitetystä oletuksien realistisuudesta voidaan aina keskustella. Oletuksia voidaan helposti myös muuttaa ja tehdä oletusten suhteen ”herkkyysanalyysiä”. Ohessa on esitetty meidän asiantuntija-arviomme.

**Vajaakuntoisille kohdennettu työvoimapolitiittinen toimenpide rahoittaa julkisen talouden näkökulmasta 22 prosenttisesti itse itsensä. Jos hyöty-kustannus –laskelmaan otetaan mukaan toimenpiteen jälkeen avoimille työmarkkinoille työllistyneiden saama taloudellinen hyöty, toimenpiteet rahoittavat 52 prosenttisesti itse itsensä.**

Vajaakuntoisille kohdennettiin vuonna 2009 noin 13.000 työvoimapolitiittista toimenpidettä. Näiden välittömät kustannukset julkiselle sektorille olivat 58 miljoonaa euroa. Koska toimenpiteiden ansiosta osa osallistuneista työllistyi avoimille työmarkkinoille, julkisen sektorin saamat vero- ja maksutulot lisääntyivät ja työttömyysturvamenot pienenevät 13 miljoonaa euroa. Työllistyneiden nettotulot nousivat yhteensä 18 miljoonaa euroa. Jos ei oteta huomioon työllistyneiden saamaa tulonlisäystä, työvoimapolitiittiset toimenpiteet rahoittavat 22 prosenttisesti itse itsensä. Jos otetaan huomioon työllistyneiden taloudellisen aseman paraneminen, työvoimapolitiittiset toimenpiteet rahoittavat 52 prosenttisesti itsensä.

	Määrä	Työllistymis- todennäköisyys	Toimenpiteiden kustannus, meu	Työllistymisen hyöty julkiselle sektorille, meu	Työllistymisen hyöty työ- listyneille, meu	Toimenpide rahoittaa itse itsensä, % vain julk.	julk. + työllistyneet
Työvoimakoulutus	5728	10,0	18,21	5,34	1,60	29,3	38,1
Työllistämistuki valtiolle	386	9,4	5,78	0,42	0,87	7,3	22,3
Palkkatuki, kunta-ta:lle	1996	7,8	10,07	1,82	4,36	18,1	61,5
Oppisopimuskunta ta:lle	112	21,9	0,51	0,29	0,30	56,7	117,0
Starttiraha	83	24,7	0,29	0,24	0,23	83,7	165,5
Työll.tuki työelämävalmennukseen	497	10,3	1,48	0,60	1,13	40,3	116,7
Palkkatuki yks. ta:lle	4012	8,2	21,59	3,85	8,83	17,8	58,8
Oppisopimus yks. ta:ll	244	17,2	1,07	0,49	0,62	46,0	104,0
<b>Yhteensä</b>	<b>13058</b>		<b>59,00</b>	<b>13,06</b>	<b>17,95</b>	<b>22,1</b>	<b>52,6</b>

### Vammaiset pitävät hyvin yleisesti työllistymistä tärkeänä oman hyvinvointinsa kannalta

Vammaisista 75 prosenttia pitää työteon merkitystä tärkeänä hyvinvointinsa kannalta. Kyselytutkimuksen mukaan vammaisista 12 prosenttia on tehnyt palkatonta työtä ja 13 prosenttia työtä, jossa työnantajasektori on tuntematon, viimeisen 24 kuukauden aikana.

Työnteon lisäksi vammaiset osallistuvat aktiivisesti järjestötoimintaa. Yhteiskunta järjestää vammaisille ja vajaakuntoisille ”osallisuus- ja viriketoimintaa”. Koska työnteko ja työyhteisössä toimiminen on tehokkaita ”osallisuustoimintaa”, vajaakuntoisten työllistyminen vähentäisi osaltaan yhteiskunnan ”osallisuus- ja viriketoiminnan” kustannuksia. Näitä kustannuksia ei kuitenkaan ole helppo euromääräisesti arvottaa ja sisällyttää edellä olevaan hyöty-kustannus-analyysiin.

## Vajaakuntoisten palkkatuen vaikuttavuutta voidaan lisätä yhdistämällä siihen työvalmennus

Palkkatuki on käytetyin vajaakuntoisille kohdennettu työvoimapoliittinen työllistämistoimi. Palkkatuen tehokkuutta avoimille työmarkkinoille työllistymisen näkökulmasta voidaan tehostaa yhdistämällä siihen työvalmennus. Lamminpään (2009) arvion mukaan vammaisille kohdistettujen kuntoutustoimenpiteiden vaikuttavuutta heikentää työpaikan puute. Työvalmennus tähtää konkreettisemmin työllistymiseen. Työvalmennuksen ja palkkatuen yhdistäminen toisi ikään kuin oppisopimustyyppistä ratkaisua vammaisten työllistymiseen.

Toinen tehostamistoimenpide on palkkatuen suuntaaminen aikaisempaa enemmän yrityssektorin työsuhteisiin. Yrityssektorissa on kuntia ja kolmatta sektoria vähemmän käytössä määräaikaista työsuhteita. Kolmannen sektorin budjetit ovat usein hyvin tiukkoja, eikä työsuhteen jatkaminen toimenpiteen tukijakson jälkeen ole usein mahdollista.

**Hyöty-kustannus –laskelmaa voidaan soveltaa myös toisin päin. Voidaan yrittää vastata kysymykseen, minkä pitäisi työllistymisvaikutuksen olla, jotta toimenpiteen välilliset/dynaamiset vaikutukset rahoittavat toimenpiteen välittömät kustannukset.**

Sovelletaan seuraavaksi kehikkoa työkyvyttömyyseläkkeellä oleviin mielenterveyskuntoutujiin.

Laskelman oletukset:

- Työkyvyttömyyseläke on 1.800 euroa kuukaudessa.
- Työsuhteen kuukausipalkka on 2.800 euroa.
- Työllistytään kokoaikaiseen säännölliseen työsuhteeseen kolmen vuoden ajaksi.
- Työllisyysjakson ja työkyvyttömyyseläkejakson tulojen erotuksesta 50 prosenttia palautuu julkiselle sektorille (arvonlisäveron tuotto ja sairausvakuutusmaksut).
- Työllistynyt henkilö hyötyy taloudellisesti 70 prosenttia työllisyysjakson ja työkyvyttömyysjakson tulojen erotuksesta.
- Työkyvyttömyyseläkekuntoutuksen kustannukset ovat 18.000 euroa henkilöä kohden.<sup>1</sup>

Jos työkyvyttömyyseläkkeellä olevien mielialahäiriöisten työllistymistodennäköisyys paranisi 22 prosenttiyksikköä ammatillisten kuntoutustoimenpiteiden ansiosta, julkisen sektorin saama, työllistymisen kautta syntyvä, välillinen taloudellinen hyöty vastaisi kuntoutustoimenpiteiden välittömiä järjestämiskustannuksia. Jos mukaan lasketaan vielä työllistyneiden saama taloudellinen hyöty, kuntoutustoimenpiteiden työllistymistodennäköisyyden parane-  
miseksi riittäisi 17 prosenttiyksikköä.

<sup>1</sup> Työpaikkakuntoutuksen keskimääräiset kustannukset ovat 7.000 euroa ja kuntouttavan koulutuksen 29.000 euroa kuntoutuskertaa kohden.

Kivekkään, Gouldin ja Pellisen tutkimuksen (Lääkärilehti 35/2008) mukaan mielialaisen henkilön työeläkekuntoutus kannattaa. Vuoden 2006 seurantatutkimuksen mukaan niistä mielialahäiriöisistä työkyvyttömyyseläkkeellä olevista henkilöistä, jotka ovat osallistuneet työeläkekuntoutukseen, 46 prosenttia työllistyi kuntoutusjakson jälkeen. Työkyvyttömyyseläkkeellä olevia mielialahäiriöisiä henkilöitä, jotka osallistuivat vuonna 2006 työeläkekuntoutukseen, oli valitettavan vähän, yhteensä 196 henkilöä.

Tämän yksinkertaisen hyöty-kustannuslaskelman perusteella näyttäisi ilmeiseltä, että mielialahäiriöisten työeläkekuntoutusta olisi myös taloudellisista syistä tarvetta lisätä.

### **Mielenterveyskuntoutujien työllistymisestä huomattavia säästöjä julkiselle sektorille**

Työkyvyttömyyseläkkeellä on kaikkiaan 215.000 henkilöä. Vuonna 2008 työkyvyttömyyseläkkeelle jäi 26.000 henkilöä. Mielenterveyssyistä alkavista työkyvyttömyyseläkkeistä merkittävintä ja kasvava ryhmä on masennuksesta johtuvat eläkkeet. Masennuksen vuoksi eläkkeellä oli vuonna 2009 noin 40.000 henkilöä. Vuonna 2008 yhteensä 4.500 henkilöä siirtyi masennuksen vuoksi työkyvyttömyyseläkkeelle. Vuonna Masennusperusteiset eläkemenojen arvioidaan olevan 500 miljoonaa euroa.

Jos masennuksen vuoksi työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyvien lukumäärä voitaisiin puolittaa, julkisen sektorin tulot kasvaisivat ja menot laskisivat yhteensä noin 45 miljoonaa euroa. Asiantuntijoiden mukaan masennuksen aiheuttamaa työkyvyttömyyttä voitaisiin vähentää merkittävästi paneutumalla esimerkiksi ihmissuhdeammattiryhmien työolosuhteisiin sekä työterveys – ja kuntoutuskäytäntöihin.

### **Työeläkekuntoutukseen voi päästä hakemuksesta, joka sisältää lääkärin kuntoutusta puoltavan arvion**

Työeläkekuntoutuksella pyritään pitämään yksilö työkykyisenä sairaudesta, viasta tai vammasta huolimatta. Tärkeimpänä kriteerinä työeläkekuntoutukseen on työkyvyttömyyseläkkeen uhka, joka todennäköisesti toteutuu lähivuosina ilman kuntoutusta. Toinen keskeinen kriteeri on se, että ammatillisen kuntoutuksen avulla pystytään uhkaa pienentämään. Työeläkekuntoutuksella voidaan myös pyrkiä tukemaan yksilön paluuta takaisin työelämään kuntoutustuelta tai työkyvyttömyyseläkkeeltä. Työeläkekuntoutus on ammatillista kuntoutusta ja se on aina yksilöllistä. Keskeisiä työeläkekuntoutuksen toimenpiteitä ovat: neuvonta, työkokeilu ja työhönvalmennus, kurssit, työhön tai ammattiin johtava koulutus sekä elinkeinotuki. Työeläkekuntoutuksen tavoitteena on, että kokonaisuutena kuntoutukseen käytetyt kustannukset jäävät pienemmiksi kuin vastaava eläkemeno.

Työeläkevakuuttajilla on ensisijainen vastuu työelämässä olevien ammatillisesta kuntoutuksesta. Kela puolestaan järjestää ammatillista kuntoutusta niille, joilla ei ole oikeutta työeläkekuntoutukseen. Tapaturma- ja liikennevakuutusyhtiöt vastaavat kuntoutuksesta, jos sen tarve aiheutuu työtapaturmasta, ammattitaudista tai liikennevahingosta. Työhallinnolle kuuluu lähinnä työttömien vajaakuntoisten ammatillinen kuntoutus.

Yksilön itsensä täytyy hakea oikeutta työeläkekuntoutukseen. Hakemukseen tarvitaan liitteeksi B2-lääkärinlausunto hakijan terveydentilasta sekä työnantajan kuvaus hakijan työtehtävistä ja työjärjestelymahdollisuuksista.

Raportin ovat laatineet:

Toimitusjohtaja Pasi Holm, Pellervon taloustutkimus PTT, 050-3747462, [pasi.holm@ptt.fi](mailto:pasi.holm@ptt.fi)

Ekonomisti Veera Laiho, Pellervon taloustutkimus PTT, 3488 8420, [veera.laiho@ptt.fi](mailto:veera.laiho@ptt.fi)

*Raportti liittyy Vates-säätiön hankkeeseen ” Selvitys vajaakuntoisten työllistymisen mahdollisuuksista”.*  
*Tekijät kiittävät Vates-säätiötä ja Sitraa ja kaikki hankkeen taloudellisen seurantaryhmän jäseniä kommentista ja muusta avusta. Tekijät luonnollisesti vastaavat kaikelta osin raportista.*