

Vertailuanalyysi Samhall, Ruotsi

Jukka Lindberg, VATES-säätiö

Ruotsin vajaakuntoisten työllistämisen järjestelmä

Ruotsissa vajaatyökykyisten ja vammaisten työllistäminen on järjestetty valtakunnallisen organisaation, Samhallin kautta. Nykyään Samhall työllistää noin 20.000 henkeä. Työntekijämäärä on aiemmin ollut korkeampikin. Samhallilla on toimintaa useilla toimialoilla, joita ovat muun muassa tuotanto, asennus, pakkaaminen, varastointi ja logistiikka, kiinteistön- ja alueidenhuolto, siivous sekä vanhustenhoito. Samhallin rahoituksesta suurin osa (70 %) maksetaan Ruotsin valtion budjetista ja loppuosa katetaan toiminnan myyntituotoilla.

Samhallin toiminnan yhteiskunnallista merkitystä ja taloudellista kannattavuutta on jo 1980-luvun alusta lähtien pyritty selvittämään selvityksillä. Seuraavassa on lyhyesti kuvattu seitsemän keskeisen selvityksen pääkohdat ja johtopäätökset.

Tehdyt selvitykset

E. Jonsson. **Socialt bokslut – modell och tillämpning inom Samhällsföretagsgruppen.** *Samhällsföretags skriftserie nr 5, december 1981.*

Jonssonin selvitys perustui vaihtoehtolaskelmiin. Työllistämisyksiköiden liiketaloudellista tulosta verrattiin oikaistuun tulokseen, jossa huomioitiin:

- varhaiseläkkeiden hallintokulujen pieneneminen
- tulevien huoltokustannusten väheneminen
- avoimelle työmarkkinalle tapahtuvien siirtymien aiheuttama tuotannon lisäys ja kustannusvähenys

Selvitys kattoi vain kaksi Samhallin työllistämisyksikköä mutta oli huomioitujen parametrien osalta erittäin kattava. Selvityksen mukaan vaihtoehtomallin kustannussäästöt vastasivat 92 % yksiköiden liiketaloudellisesta alijäämästä. Selvityksen johtopäätöksessä kiinnitettiin erityistä huomiota laskelmien kahteen suurimpaan epävarmuustekijään, eli työelämään siirtymisen ja hoitokustannusten muutosten kokoluokan arvioimiseen.

L. Brogårdh, L. Nordström, G. Svensson. **Rapport beträffande Samhällsföretag – En samhällsekonomisk studie.** *Maj 1986*

Selvityksessä verrattiin Samhallin toteutuneita kustannuksia vaihtoehtomalliin, jossa 50 % työntekijöistä olisi työkyvyttömyyseläkkeellä, 33 % työttömänä, 15 % pakkatuetussa työssä ja 2 % töissä ilman mitään tukia. Selvityksessä analysoitiin 11 yksikköä, jotka yhteensä työllistivät 1.300 vajaakuntoista tai vammaista henkilöä. Lisäksi tehtiin vertailulaskelma, jossa Samhallin tulosta arvioitiin tilanteessa, jossa tuotanto olisi 20 % toteutunutta korkeampi ilman muita muutoksia.

Selvityksen tuloksena saatiin SEK 20 miljoonan yhteiskunnallistaloudellinen voitto (vuoden 1995 rahassa, vastaa noin SEK 23.5 miljoonaa = € 2.5 miljoonaa vuoden 2011 rahassa). Erityisesti kunnille Samhallin toiminta näyttäytyi hyvin voitollisena. Tuotannon 20 % nosto olisi parantanut voiton nelinkertaiseksi eli SEK 80 miljoonaan.

T. Haavisto, S. Höjgård, V. Vlachos. **Arbete åt arbetshandikappade – En samhällsekonomisk utvärdering av Samhall. Januari 1993.**

Selvityksessä pyrittiin määrittämään Samhallin toiminnan aikaansaama hyvinvoinnin kokonaislisäys. Hyvinvointia lisäävinä tekijöinä huomioitiin tuotannon lisäys, resurssisäästöt, sekä muut kohderyhmän tai yhteiskunnan kannalta positiiviset vaikutukset. Hyvinvointia vähentävinä tekijöinä huomioitiin mahdolliset negatiiviset vaikutukset kohderyhmän ulkopuolisiin.

Laskentateknisesti selvitys perustui oletukseen, että ainoa vaihtoehto Samhallissa työskentelylle oli varhaiseläke. Selvityksessä verrattiin vuosien 1987–1991 keskimääräisiä kustannuksia ja tuottoja, joista suuren osan muodosti avoimelle työmarkkinalle tapahtuneiden siirtymien aiheuttama tuotantoarvon kasvu. Tavoitteeksi asetettu yhteiskunnallinen ”nollatulos” arvioitiin saavutettavan, jos toteutuneen 3 % siirtymän keskimääräinen työmarkkinalla pysyminen ylittäisi yhdeksään vuoteen arvioidulla keskimääräisellä 50 % palkkatuella. Siirtyneiden työntekijöiden keski-ikä, 39 vuotta, sinänsä mahdollisti tämän. Mittauksissa todettiin 20 % keskimääräinen Samhalliin paluu. Siirtymien 10 % kasvun arvioitiin lisäävän toiminnan kannattavuutta lähes SEK 170 miljoonalla vuodessa.

Att värdera Samhall från flera perspektiv. Samhalls skriftserie nr 5. *Maj 1994*

Selvitys tehtiin sisäisesti ja edellä mainitun Vlachos et al. selvityksen perusrakenteen mukaisesti tavoitteenaan arvioida Samhallin toiminnan pitkäaikaista yhteiskunnallis-taloudellista vaikutusta. Aiemmasta selvityksestä poiketen hoito- ja huoltokustannusten väheneminen kuitenkin arvioitiin ja sisällytettiin laskelmiin. Työmarkkinalle siirtymien kohdalla arvioitiin työssäpysymisajaksi 13 vuotta, paluun osuudeksi 30 % sekä palkkatukea käytettävän 50 % siirtyjistä keskimääräisen tason ollessa 50 %.

Selvityksen tuloksena saatiin eri vuosille -500 ja +2.000 miljoonan kruunun kannattavuustasoja vuosien 1980-1997 arvioina.

T. Aronsson och C. Malmquist. **Ekonomisk översyn av Samhall. Konsultrapport till LOSAM-utredningen. Februari 1997**

Selvitys perustui teoriapohjaltaan edellä mainittuun Ernst Johnsonin selvitykseen vuodelta 1981. Lähtökohdiana oli Samhallin tilinpäätös vuodelta 1995 yhteiskunnallis-taloudellisilla hyödyillä ja kustannuksilla muutettuna. Selvityksessä suoritettiin perusteellinen urakehityskartoitus kaikille vuosina 1985–86 avoimelle työmarkkinalle siirtyneelle. Kartoituksen tulokset analysoitiin eri muuttujien (sukupuoli, ikä, palkkatuki) sekä työssä pysymisen ja sieltä poistumisen kautta ja laajennettiin sitten koko Samhallin henkilöstön tasoiseksi arvioksi.

Selvityksen vahvuutena oli sen empiirisyyteen perustuva luotettavuus. Toisaalta esimerkiksi terveydenhoitokulujen muutosta ei huomioitu, minkä tekijät itsekkin myönsivät heikkoudeksi. Poisjättämistä perusteltiin luotettavan laskelman aikaansaamisen mittavalla työmäärällä.

Selvityksen tuloksissa painotettiin siirtymien merkitystä toiminnan kannattavuuden edellytyksinä. Terveysvaikutusten huomioimatta jättämättä huolimatta selvitys osoitti Samhallin toiminnan yhteiskunnallisesti kannattavaksi.

Sofie Evertsson. **Ovärderliga Samhall. LO, 2007**

Selvityksen teemana oli enemmänkin arvioida sitä, toteuttiko Samhall tehtävänsä sekä sitä, olivatko tehtävänanto ja tavoitteet oikeat ja realistiset. Selvityksessä arvioitiin Samhallin (silloisella hetkellä työmarkkinoiden ja Samhallin ulkopuolella olevan) kohderyhmän kooksi noin 70.000 henkeä. Selvityksessä todettiin Samhallin tavoitteiden olevan keskenään tarkoituksellisesti ristiriitaisia: vaadittiin samaan aikaan suuren osan (vähintään 40%) sisääntulevista työntekijöistä olevan erityisen vaikeasti työllistettäviä ja toisaalta vähintään 5% työntekijöistä siirtyvän vuosittain avoimille työmarkkinoille. Tavoitteiden vaikutuksiksi arvioitiin toisaalta sen välttäminen, että rekrytointi kohdistuisi kaikkein helpoimpaan osaan kohderyhmästä, mutta toisaalta myös se, että työntekijöiden keskimääräinen työkyky saattaa ajan myötä laskea tavoitteiden takia. Selvityksessä todettiin, että Samhallin toimialarakenne ei vastannut Ruotsin talouselämän yleistä rakennetta. Samhallin työntekijöiden osuus vaihteli välillä 0,02 – 2 % kunkin toimialan kokonaistyövoimasta. Vuoden 2000 aikana tapahtuneet siirtymät avoimille työmarkkinoille antoivat vahvistusta sille käsitykselle, että siirtymät ovat epätodennäköisempiä aloilla, joissa Samhall oli ”yliedustettu”. Valmistuksessa ja kierrätyksessä, Samhallin ylivoimaisesti suurimmalla toimialalla, työskenteli vuonna 2000 yli 60% yhtiön työvoimasta, mutta se edusti vain reilua 30%:a siirtymistä.

Selvityksen varsinaisessa kansantaloudellisessa osiossa pyrittiin löytämään se avoimille työmarkkinoille tapahtuvien siirtymien taso, jolla Samhallin toiminta olisi kokonaisuudessaan kannattavaa. Annetuilla lähtöoletuksilla tulokseksi saatiin 7,8%, joka on kyllä korkeampi kuin historiallisesti toteutunut siirtymätaso, mutta kuitenkin sen verran lähellä, että sitä voi pitää realistisena. Lisäksi kyseinen tavoitetaso laskettiin ilman terveys- ym. vaikutusten huomioimista, mikä antaa aiheutta olettaa, että lopullinen vaatimustaso sataisi olla alhaisempi.

Skyddat arbete hos Samhall. Mer rehabilitering för pengarna. Riksrevisionen, RiR 2008:28

Selvityksen varsinaisina tavoitteina oli arvioida (1) suorittaako Samhall ydintehtävänsä ohjeiden mukaisesti ja tehokkaasti, (2) hoitaako työhallinto työmarkkinapoliittisten tukitoimien kohdentamisen ohjeiden mukaisesti ja tehokkaasti ja (3) Ohjaako (Ruotsin) hallitus työmarkkinapoliittisia tukitoimia valtiopäivien (Riksdagen) tavoitteiden mukaisesti.

Selvityksessä löydettiin huomautettavaa ennen kaikkea työhallinnon ja hallituksen toiminnasta. Johtopäätöksinä todettiin, että avoimille työmarkkinoille tapahtuvien siirtymien määrää on mahdollista kasvattaa. Samalla todettiin, että toiminnan taloudellista arvoa on erittäin vaikeaa arvioida yksiselitteisesti.

Selvityksessä annetuista suosituista mielenkiintoisimmat olivat esitykset tutkia mahdollisuuksia Samhallin tarjoamien työtehtävien monipuolistamiseksi sekä muuttaa valtion Samhallille maksettavan korvauksen perusteita niin, että niissä otettaisiin paremmin huomioon avoimille työmarkkinoille tapahtuvien siirtymien määrä. Molemmat esitykset vahvistivat aiemman, Sofia Evertssonin tekemän selvityksen johtopäätöksiä.

Yhteenveto

Samhallin toiminnasta tehtyjen selvitysten perusteella voidaan esittää seuraavia havaintoja ja johtopäätöksiä:

- Henkilöstön sisäänvirtauksen pitäisi olla (laadullisesti) sama kuin ulosvirtaus että tuotantotehokkuus säilyisi. Tämän seurauksena ulosvirtaus ("övergångar") on hankala tavoitteenasettamisen kannalta, jos pitää pystyä aikaansaamaan myös myyntituotantoa.
- Verrattuna suomalaisiin tuotannollisiin työllistämisyksiköihin on Samhallin myyntituoton osuus liikevaihdosta alhainen (~30% verrattuna > 50%).
- Ulosvirtauksen määrä ratkaisee toisaalta kannattavuuden yhteiskunnan kannalta → laskettavissa tarvittava prosentti elinkaariajattelun mukaisesti.
- Pelkästä työkyvyttömyyseläkkeestä laskettuna vertailuna pitäisi ulosvirtauksen olla vähintään 7,8%, kun oletuksena on 10 v täysipäiväisessä ei-tuetussa työssä jälkeinpäin.
- Samhallin toteuma ollut vähän yli 5%, johon pitää lisäksi huomioida paluuvirta (lähes puolet) ja palkkatuetun työn korkea osuus (~75%)
- Tavoiteprosentti laskee, kun muita vaihtoehtoisuuksia (terveyskuluja, kerrannaisvaikutuksia yms.) sisällytetään, mutta tätä ei ole toistaiseksi laskettu.
- Samhallin – myös selvityksissä tunnistettuja – ongelmia ovat ennen kaikkea ristiriitaiset tavoitteet sekä liian moninainen ja huonokuntoinen kohderyhmä.