



## Valtakunnallinen työpajayhdistys ry

Herttaliisa Tuure, toiminnanjohtaja

Reetta Pietikäinen, asiantuntija

tyopajayhdistys@tpy.fi

24.1.2020

Työllisyyden kuntakokeilut, kommentointi hallituksen esitysluonnokseen työ- ja elinkeinoministeriölle:

### **Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden alueellista tarjoamista koskevasta kokeilusta**

Esityksessä ehdotetaan, että kuntakokeilussa mukana olevat kunnat ja kuntaryhmät järjestävät alueillaan eräät julkiset työvoimapalvelut kokeilun asiakasryhmälle. Kokeilun keskeisenä tavoitteena on työllisyysasteen nostaminen ja erityisesti heikossa työmarkkina-asetmassa olevien työllistymisen edistäminen. Kokeilun kohde-ryhmään kuuluisivat kaikki ne työttömät työnhakijat ja työllistymistä edistävissä palveluissa olevat, joilla ei ole oikeutta ansiopäivärahaan, jotka ovat alle 30-vuotiaita tai vieraskielisiä ja maahanmuuttajia. Kokeilu kestäisi vuoden 2022 loppuun, jonka jälkeen palvelujen järjestämisvastuu palautuisi valtiolle.

Valtakunnallinen työpajayhdistys ry (TPY) arvioi esitystä ja sen vaikutuksia erityisesti heikossa työmarkkina-asetmassa olevien ja heille tarjottavien palvelujen sekä työpajatoiminnan kannalta.

#### **Yhdistyksen keskeiset huomiot**

- Kuntien roolin vahvistaminen työllisyyspalveluiden järjestäjänä on tarkoituksenmukaista. Kuntien vahvuuksia ovat mahdollisuudet sote-, koulutus- ja työllisyyspalvelujen integrointiin, palveluprosessin koordinointiin ja lähipalveluiden tuottamiseen sekä kuntien paikallisten työnantajien ja välityömarkkinoiden tuntemus. Nämä tukevat kokonaisvaltaista ja oikea-aikaista palvelua sekä yhtenäistä palveluprosessia.
- Työllisyysasteen nostamisessa olennaista on aktiivinen työvoimapolitiikka ja osaamisen kasvattaminen. Keskeisiä keinoja on tarvelähtöisten työllisyyspalvelujen ja välityömarkkinoiden kehittäminen. Välityömarkkinatoimijoiden roolia osana kuntakokeiluja on selkiytettävä ja vahvistettava. Välityömarkkinatoimijat tulee ottaa mukaan kokeilujen yhteistyöelimiin.
- Ohjaamojen roolia kuntakokeiluissa tulee selkiyttää. On vältettävä päällekkäisten palveluiden rakentamista.
- Työnantaja- ja yrityspalvelujen siirtäminen kuntiin tulee mahdollistaa osassa kokeilukuntia.
- Palkkatuen myöntäminen kuntiin on mahdollistettava.
- Kokeilujen vaikutusten ja toimintamallien vaikuttavuuden monipuoliseen arviointiin tulee panostaa. Keskiöön tulee nostaa sosiaaliset vaikutukset sekä työvoimapalvelujen pitkäjänteinen kehittäminen ja hyvien käytäntöjen juurruttaminen työllisyydenhoitoon.
- Kokeilujen tulosten perusteella tulee laatia pitkäjänteinen suunnitelma julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen kehittämisestä sekä kuntien roolista työllisyyspalveluiden järjestäjänä.

#### **Kuntien roolin vahvistaminen työllisyyspalveluiden järjestäjänä tarkoituksenmukaista**

Esitys tukee hallitusohjelman tavoitetta vahvistaa kuntien roolia työllisyyspalveluiden järjestäjänä. TPY pitää tätä tarkoituksenmukaisena. Kuntien tehtävät ja panostukset työttömien palveluiden järjestämisessä ja tuottamisessa ovat jo tällä hetkellä merkittäviä, ja kunnilla on selkeät intressit vahvistaa alueensa elinvoimaa. Myös aiemmista kuntakokeiluista tehdyt arvioinnit tukevat kuntien järjestämisvastuun laajentamista.

Kuten esityksessä tuodaan esille, heikossa työmarkkina-asetmassa olevat tarvitsevat usein työvoima- ja yrityspalveluiden lisäksi muita palveluita työllistyäkseen. Keskeiset palvelutarpeet voivat liittyä toisaalta



elämänhallintaan sekä terveys-, mielenterveys- ja päihdeongelmiin ja toisaalta osaamisen kasvattamiseen. Tarvittavat palvelut ovat näin ollen usein kunnan järjestämisvastuulla olevia sosiaali- ja terveyspalveluja sekä Kelan ammatillisen kuntoutuksen palveluja. Olennaisessa roolissa ovat myös kuntaan asemoituvat koulutuspalvelut. Esityksessä nostetaan esille selvitys, jonka mukaan kuntien ja TE-hallinnon yhteistyö on kuitenkin ollut puutteellista, eikä kuntien palveluja ole saatu täysimääräisesti hyödynnettyä. TPY katsoo, että myös työvoima- ja koulutuspalvelujen yhteistyötä ja niihin liittyviä siirtymiä on tärkeää vahvistaa. Moninaisesti asiakastarpeisiin vastaaminen edellyttää kokonaisvaltaista palvelua ja yhtenäistä palveluprosessia. Tämä puoltaa kunnan roolin vahvistamista. Myös esityksessä katsotaan, että kokeilun arvioidaan lisäävän sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä osaamispalvelujen käyttöä. Tämä on työnhakijoiden tarpeisiin vastaamista.

TPY pitää kuntien järjestämisvastuun laajentamisen olennaisimpana etuina mahdollisuuksia sote-, koulutus- ja työllisyyspalvelujen integrointiin sekä palvelutarpeen arvioinnin ja palveluprosessin koordinoimisen vahvistamiseen. Kuntien vahvuutena on myös paikallisten työnantajien ja välityömarkkinoiden tuntemus sekä mahdollisuudet tuottaa lähipalveluita. Nämä tekijät tukevat kokonaisvaltaista ja oikea-aikaista palvelua, josta hyötyvät eniten nuoret, pitkäaikaistyöttömät ja muut yksilöllistä tukea ja ohjausta työllistymiseensä tarvitsevat. Olennaista on, että kokeiluissa panostetaan riittävään henkilöstöresursointiin ja vahvaan yhteistyöhön sekä palveluintegraatioon ja räätälöityihin tarvelähtöisiin palvelukokonaisuuksiin.

Työpajakentän kokemusten mukaan yhteistyö TE-toimistojen kanssa ja valmentautujien ohjautuminen TE-toimistoista työpajoille on monin paikoin heikentynyt. Taustalla nähdään olevan sekä TE-toimistoverkon harveneminen että käyntiasiointina toteutettavan palvelun vähentyminen. Osan asiakkaista katsotaan pudonneen TE-palvelujen ulkopuolelle, eivätkä he saa tarpeisiinsa vastaavia palveluita. TPY toivoo, että kokeiluissa onnistutaan luomaan nykytilannetta toimivampia palveluohjauksen malleja erityisesti tukea työllistymiseen tarvitsevien kohdalla. TPY uskoo, että kokeiluilla on tämänhetkistä paremmat mahdollisuudet tukea työpajojen ja työllisyyssektorin yhteistyötä, vahvistaa palvelutarpeiden arviointia sekä lisätä sitä kautta tarpeisiin vastaaviin työpajapalveluihin ohjautumista.

#### Välityömarkkinoita vahvistettava ja toimijat mukaan yhteistyöelimiin

TPY katsoo, että työllisyysasteen nostamisessa olennaista on aktiivinen työvoimapolitiikka ja osaamisen kasvattaminen sekä vaikeasti työllistyvien ja työmarkkinoiden ulkopuolella olevien kouluttautumisen ja työllistymisen tukeminen. Tässä keskeisiä keinoja ovat tarvelähtöisten työllisyyspalvelujen ja välityömarkkinoiden kehittäminen.

Esityksessä ei kuitenkaan käsitellä välityömarkkinoiden tai kolmannen sektorin asemaa työllisyysdenhoidossa. Välityömarkkinatoimijoilla – järjestöillä, säätiöillä, työpajoilla, sosiaalisilla yrityksillä ja erilaisilla hankkeilla – on merkittävä rooli tukea ja edistää etenkin heikommassa työmarkkina-asemassa olevien hyvinvointia, kouluttautumista ja työllistymistä. TPY katsoo, että välityömarkkinatoimijoiden roolia tulee selkiyttää ja vahvistaa osana kuntakokeiluja. Olennaista on ottaa välityömarkkinatoimijat mukaan kokeilujen yhteistyöelimiin. Tärkeää on myös, että palveluiden kehittäminen tehdään entistä tiiviimmässä yhteistyössä välityömarkkinatoimijoiden, koulutuksen järjestäjien ja yritysten kanssa. Tällöin välityömarkkinoilla tarjolla oleva tuki ja palvelut tarjoavat yhtenäisen prosessin vahvistaa yksilöllisiä voimavaroja, tukea osaamisen kasvattamista ja edistää työllistymistä.<sup>1</sup>

Välityömarkkinatoimijoilla, erityisesti työpajoilla, on osaamista tunnistaa yksilöille palvelujen aikana kertynyttä osaamista. Osaamisen tunnistaminen ja sen tunnustamisen tukeminen laajemminkin TEM:n ja STM:n

<sup>1</sup> <https://www.soste.fi/wp-content/uploads/2020/01/SOSTE-julkaisu-2019-Valityomarkkinat-ja-tarvelahtoiset-tyollisyyspalvelut.pdf>



hallinnonalojen työllisyyttä edistävissä palveluissa, on eräs vaikuttavista keinoista vahvistaa heikossa työmarkkina-asemassa olevien ammatillista osaamista sekä edistää heidän kouluttautumistaan ja työllistymistään.

### **Ohjaamojen roolia selkiytettävä**

Esityksessä ei tarkastella lainkaan Ohjaamojen roolia kuntakokeiluissa. Kaikki nuoret kuuluvat kokeilujen kohderyhmään, ja Ohjaamot ovat osa nuorten palvelujärjestelmää. Ohjaamojen roolia tulee selkiyttää ja määrittellä osana kuntakokeiluja. Alueilla tulee yhteistyössä hakea parhaiten nuoria tukevat ja heidän työllistymistään edistävät ratkaisut. Pällekkäisten palveluiden rakentamista tulee välttää. Ohjaamojen, työpajojen ja et-sivän nuorisotyön yhteistyötä tulee kehittää ja vahvistaa.

### **Mahdollistettava työnantaja- ja yrityspalvelujen siirtäminen, hankinnat ja palkkatuen myöntäminen**

Esityksen mukaan työnantaja- yrityspalvelut eivät siirry kuntien järjestettäväksi, vaan ne jäävät TE-toimistojen vastuulle. Työnantaja- yrityspalveluilla on kuitenkin merkittävä rooli työllisyyden ja työmarkkinoiden toimivuuden edistämiseksi. TPY katsoo, että osassa mukana olevista kokeilualueista tulisi mahdollistaa myös työnantaja- ja yrityspalvelujen siirtäminen kuntien järjestämisvastuulle. Tällöin voitaisiin vertailla toimintamallien toimivuutta ja vaikutuksia. Etsivän nuorisotyön kentältä kuultujen näkemysten perusteella työnantaja- ja yrityspalvelujen siirtymättömyys ja joustamattomat käytännöt voivat pudottaa kuntakokeilujen kohderyhmät palvelujen ulkopuolelle. Kokeilujen aikana TE-toimisto ei esimerkiksi voi esittää rekrytointitilanteessa kokeiluun kuuluvaa nuorta avoimeen työpaikkaan työnantajalle. Tämä ei ole nuorten työllisyyden edistämisen näkökulmasta tarkoituksenmukaista. Kokeilujen ei tule sulkea työnantaja- ja yrityspalveluja kuntakokeilujen kohderyhmiltä.

Esityksessä tuodaan esille, että TYP-kyselyn mukaan ostopalveluina hankitut palvelut eivät ole huomioineet riittävästi asiakkaiden palvelutarpeita ja palvelunaikaisen tuen tai ohjauksen tarvetta. Kyselyyn vastanneet katsoivat, että palvelut saataisiin räätälöityä paremmin tarpeita vastaaviksi, jos kunnat osallistuisivat niiden suunnitteluun.

Esityksen mukaan kunnat voivat kokeiluissa hyödyntää ostopalveluina ainoastaan ELY-keskuksen tai TE-toimiston kilpailuttamia palveluja: työvoimakoulutuksen ja valmennusten hankinnat jäävät ELY-keskusten vastuulle. TPY katsoo, että tämä rajaa kuntien tosiasiallisia mahdollisuuksia räätälöidä ja innovoida palveluita. Osassa kokeilualueita tulisi mahdollistaa myös kuntien toteuttamat hankinnat, esimerkiksi valmennuspalveluiden osalta. Kunnat tuntevat asiakasryhmänsä tarpeet, ja näin ollen myös niihin vastaavien palvelujen hankkimisen tulisi olla mahdollista – muullakin kuin omalla rahoituksella. Kuntien hankkimien palvelujen sisältöjen ja vaikutusten arviointi tulisi toteuttaa osana kokeilujen arviointia, tämä tukisi myös jatkossa hankintojen kehittämistä. Hankintojen jäädessä ELY-keskusten vastuulle olennaista on ottaa kunnat vahvasti mukaan suunnittelemaan hankintaa.

Esityksessä todetaan, ettei kokeilualue voi myöntää palkkatukea itselleen eli kokeilualueeseen kuuluvalla kunnalla tai niiden sidosyksiköllä. Palkkatukea voi myöntää vain TE-toimisto. TPY huomauttaa, että tällä hetkellä TE-hallinto kyllä myöntää palkkatukea itselleen. Miksei tämä ole vastaavasti mahdollista kuntien osalta? Hallituksen tavoitteena on kuitenkin lisätä palkkatuen käyttöä. Prosessin joustavoittamiseksi ja nopeuttamiseksi TPY esittää, että myös kokeilualueet voisivat myöntää palkkatukea kuntiin.

### **Vaikuttavuuden monipuoliseen arviointiin ja työvoimapalvelujen kehittämiseen tulee panostaa**

Esityksessä todetaan, että kokeilun ja sen seurantajakson lyhyen keston takia kustannusvaikutusten sekä työllisyysvaikutusten ja muiden pitkäkestoisten vaikutusten arviointi on epävarmaa. Erityisen haasteellista se on niiden kohderyhmien osalta, joiden työllistyminen edellyttää pitkiä palveluprosesseja.



TPY katsoo, että kuntakokeilujen vaikutusten ja eri toimintamallien vaikuttavuuden monipuoliseen arviointiin tulee panostaa erityisesti asiakasnäkökulmasta ja palvelujärjestelmän kehittämisen näkökulmasta. Lisää tietoa tarvitaan etenkin palveluiden sosiaalisista vaikutuksista sekä työ- ja toimintakyvyn muutoksista yksilöiden oman arvion mukaan. Huomiota tulee kiinnittää nykyistä enemmän asiakkaan lähtötilanteeseen sekä lähtö- ja tavoitetasoihin. Työhön ja koulutukseen sijoittumisen lisäksi olennaista on huomioida välitavoitteet sekä muutokset esimerkiksi elämänhallinnassa, sosiaalisissa taidoissa sekä opiskelu- ja työelämävalmiuksissa. Tärkeää on myös vahvistaa laadullisen tutkimuksen avulla tuotettavaa tietoa palvelutarpeista sekä palvelujen saavutettavuudesta ja hyödyllisyydestä. TPY on kehittänyt *Sovari – sosiaalisen vahvistumisen mittarin*<sup>2</sup>, tuottamaan tietoa palvelujen sosiaalista vaikutuksista asiakasnäkökulmasta, ja sitä tulisi hyödyntää myös kuntakokeiluissa. Keskeiseksi tavoitteeksi tulee nostaa työvoimapalvelujen pitkäjänteinen kehittäminen ja hyvien käytäntöjen juurruttaminen työllisydenhoitoon.

### Laadittava pitkäjänteinen suunnitelma julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen kehittämisestä sekä kuntien roolista työllisyyspalveluiden järjestäjänä

Esityksessä on kyse kokeilulaista. Siinä todetaan, että kokeilun jälkeen palvelujen järjestämisvastuu palautuu valtiolle. Hallitusohjelmassa kuitenkin tuodaan selkeästi esille, että kuntien roolia työllisyyspalveluiden järjestäjänä vahvistetaan. Esityksessä ei kuvata, miten kuntakokeilun arviointien tuloksia hyödynnetään julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen kehittämisen tai kuntien järjestämisvastuun näkökulmasta. TPY pitää olennaisena, että kokeilujen tulosten pohjalta laaditaan pitkäjänteinen suunnitelma julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen kehittämisestä sekä kuntien roolista työllisyyspalveluiden järjestäjänä.

Heikossa työmarkkina-asemassa olevien kannalta on haasteellista, jos palvelupisteet ja palveluntuottajat vaihtuvat tiuhaan. Asiakastiedotukseen ja -ohjaukseen tulee kokeiluissa panostaa erityisesti. Nuorten osalta tulee hyödyntää tarvittaessa etsivää nuorisotyötä asiakkaiden palveluprosessien tukemisessa. Luukulta toiselle ohjaamista tulee välttää, sillä se on yksi tekijä, joka voi pudottaa haasteellisessa elämäntilanteessa olevia palveluiden ulkopuolelle.

Työllisyyspalveluiden järjestämiseen ja tuottamiseen tarvitaan suunnitelmallisuutta ja pitkäjänteisyyttä.

### Taustatietoa: työpajatoiminta ja etsivä nuorisotyö

- Työpajatoiminta on osa aktiivista työvoima- ja sosiaalipolitiikkaa. Työpajatoiminta vahvistaa elämänhallintaa ja edistää koulutukseen ja työmarkkinoille sijoittumista.
- Työpajatoiminta on osa nuorisotakuun keinovalikoimaa ja tukee oppivelvollisuuden laajentamista.
- Työpajat tukevat vuosittain n. 27 300 valmentautujaa, joista n. 14 600 on nuoria alle 29-vuotiaita.
- Työpajatoiminta on vaikuttavaa: 4/5 nuoresta sijoittuu jakson jälkeen positiivisesti. 90 % valmentautujista on kokenut sosiaalista vahvistumista työpajajakson aikana.
- Etsivän nuorisotyön tavoitteena on synnyttää motivaatiota ja luoda tavoitteita, edistää itsenäistymistä ja vahvistaa taitoja kiinnittä jatkopoluille.
- Etsivän nuorisotyön ohjauksessa on vuosittain n. 19 700 nuorta.
- Etsivä nuorisotyö on vaikuttavaa: 94 % nuorista on kokenut sosiaalista vahvistumista etsivässä nuorisotyössä.
- Nuoria on ohjattu tarvitsemiinsa palveluihin (top 4): työttömäksi ilmoittautuminen, toimeentuloon liittyvät palvelut, mielenterveyspalvelut ja opintoihin hakeminen.
- Valtakunnallinen työpajajyhdistys (TPY) on työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön kattojärjestö.

<sup>2</sup> <https://www.tpy.fi/kehittaminen/laadullinen-mittaristo/>