

Selvitys kokeilusta työttömien työllistymisen ja työllistämisen edistämiseksi sekä yrittämisen kynnyksen alentamiseksi

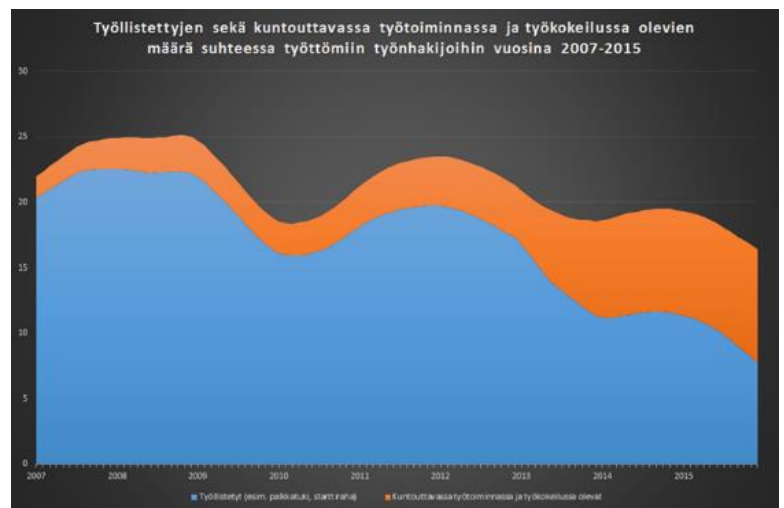
Valtakunnallinen työpajayhdistys ry (TPY) kiittää mahdollisuudesta osallistua Maria Kaisa Aulan järjestämään työllisyyskokeiluita koskevaan pyöreän pöydän tilaisuuteen 18.2.2016. TPY nosti tilaisuudessa esiin joitakin toimenpiteitä, joilla sen näkemyksen mukaan voidaan vähentää työttömyyttä, ja yhdistyksen tilaisuudessa esittämät näkökannat on summattu tässä kirjallisessa lausunnossa.

TPY näkee, että työllisyysdenhoitoa on jo pitkään kehitetty erilaisilla kehittämishankkeilla ja kokeilukokonaisuuksilla, ja niiden toimintaympäristö on kyllästetty erilaisilla palvelutuotteilla, asiakassegmentoinnilla ja kilpailutuksilla. TPY katsoo, että pelkästään uusia toimenpiteitä kehittämällä ei tämän selvityksen tavoitteisiin päästä, vaan lisäksi tarvitaan nykyisen järjestelmän laaja-alaista ja sektorirajat ylittävää tarkastelua. TPY:n arvioi, että nykyisessä järjestelmässä on hyviä elementtejä, joita edelleen kehittämällä ja tarkoituksenmukaisesti resursoimalla voidaan työllisyysdenhoidossa saavuttaa nykyistä parempia tuloksia. Kehittämisessä tulee välttää osa-optimointia, joka siirtää asiakkaat ja kustannukset toisaalle kokonaistilannetta varsinaisesti parantamatta.

TPY nostaa esiin kolme keinoa edistää työllistymistä. Ensinnäkin se pitää keskeisenä työllisyyttä edistävien palveluiden tarkoituksenmukaista resursointia ja kohdentamista. Toiseksi TPY arvioi, että oppilaitosvetoisella koulutuksella ei kyetä täysimääräisesti vastaamaan ja korjaamaan työttömien työnhakijoiden osaamisvajeita, vaan myös työllisyyttä edistäviä toimenpiteitä tulee jatkossa tarkastella vahvemmin myös osaamisen kertymisen näkökulmasta. Kolmanneksi TPY kiinnittää huomiota myös tarpeeseen kehittää julkisia hankintoja niin, että sosiaaliset näkökulmat toteutuvat niissä nykyistä useammin.

Työllisyyttä edistävien palveluiden tarkoituksenmukainen resursointi

Työvoimapalveluiden kokonaissaatavuus on heikentynyt viime vuosina voimakkaasti ja lisäksi työvoimapalveluissa on tapahtunut rakenteellisia muutoksia. Merkittävämpänä muutoksena on työllistettyjen määrän pieneneminen samalla kun palkattomiin toimenpiteisiin osallistuvien määrä on merkittävästi kasvanut (kuva 1). Tammikuun lopussa 2016 aktivointiasteeseen laskettavissa palveluissa oli 7 100 ihmistä vähemmän kuin vuotta aiemmin. Erityisen suurta leikkaus on ollut työllistämistoimissa: niihin osallistui tammikuun lopussa 18 300 henkilöä, mikä on 14 700 vähemmän kuin tammikuussa 2015. Huomionarvoista on myös se, että palkkatuen osuus kansantuotteesta oli 1990-luvun laman aikaan kaksi kertaa nykyistä suurempi.



Pienenevät palkkatukivolyymit ja niukkenevat työllistämisvarat ovat omiaan lisäämään eriarvoisuutta työttömien kesken. Tilanteessa tulee entistä merkittävämmäksi se, missä vaiheessa vuotta henkilö tulee työllisyyspalveluiden piiriin: loppuvuonna määrärahoja ei juurikaan ole tarjolla. Lisäksi työllistymistä edistävissä palveluissa on usein vastakkainasettelua heikossa työmarkkina-tilanteessa olevien ryhmien, kuten nuorten ja pitkäaikaistyöttömien kesken ja paikallisin painotuksin voidaan sulkea joitakin ryhmiä kokonaan tuen ulkopuolelle, vaikka sen tarve tulisi aina arvioida yksilökohtaisesti. TPY:n näkemyksen mukaan työhallinnon hoitamaa kokonaisuutta on vahvistettava sen käynnissä olevan hajottamisen sijaan. TPY näkee, että yritysten lisäksi myös järjestöille ja kunnille on varattava riittävästi palkkatukimäärärahoja ja muita työllistämisesursseja. Vain tarkoituksenmukaisen ja ennakoitavan

resursoinnin avulla voidaan rakentaa kestäviä työmarkkinapolkuja, joissa työtön saa tarvitsemansa tuen ja palvelun ja työllistyy. Tällä hetkellä niukkojen työllistämismäärärahojen nimissä ohjataan työttömiä enenevässä määrin palkattomiin toimenpiteisiin, joka on omiaan heikentämään näiden palveluiden legitimitettä. TE-toimistoverkon radikaalin harventamisen seurauksena yhä useampi on myös jäänyt kokonaan te-palveluiden ulkopuolelle.

TPY pitää hyvänä avauksia kehittää työttömyydestä johtuvien passiivitukien käyttöä aktiivitukena, ja pitää tämän tutkimista ja kokeilemista kannattavana.

Laajamittainen osaamisen tunnistaminen STM:n ja TEM:in työllisyyttä edistävissä palveluissa

Erilaisia valmiuksia, tietoa, taitoja ja osaamista kertyy työssä, vapaaehtoistyössä, harrastuksissa ja vapaa-aikana. Syntyneitä osaamista voidaan tunnistaa ja tunnustaa eli validoida sekä työelämässä että koulutusjärjestelmässä.¹ Euroopan unionin neuvosto on antanut suosituksen epävirallisen oppimisen validoinnista. Suosituksessa katsotaan, että virallisen koulutusjärjestelmän ulkopuolella hankitun tiedon, taidon ja osaamisen hyödyntämisellä voi olla merkitystä sekä työllistyvyyden parantamisessa että liikkuvuuden ja motivaation lisäämisessä erityisesti matalasti koulutettujen tai heikossa sosioekonomisessa asemassa olevien ryhmien kohdalla². Myös opetusministeriö arvioi aiemmassa osaamisen tunnistamista koskevassa muistiossaan, että useilla työvoimatoimenpiteisiin osallistuvilla on heikko kytkös koulutus- ja työmarkkinoihin. Tällä hetkellä validointia ei tarkastella Suomessa laaja-alaisesti, yleissivistävää tai muuta osaamista huomioiden, vaan keskitytään lähinnä muodolliseen koulutukseen tähtäävään tunnistamiseen ja tunnustamiseen³. Opetus- ja kulttuuriministeriö arvioi, että mikäli osaamisen kertymistä selvitettäisiin järjestelmällisesti, osaamista voitaisiin hyödyntää nykyistä laajemmin sekä yksilön, elinkeino- ja työelämän kuin yhteiskunnankin hyväksi. Se arvioi myös, että aiemman osaamisen validointi lisäisi myös sosiaalista integraatiota sekä työllistyvyyttä.⁴

Osaamisen validoinnissa voidaan päätyä ainakin kolmenlaiseen tulokseen: sosiaalisen, uraa edistävään sekä tutkintotavoitteiseen validointiin. Sosiaalisella validoinnilla tarkoitetaan sitä, että osaaminen tulee näkyväksi osallistujalle itselleen. Tämä vahvistaa yksilöä, voimaannuttaa sekä edistää erilaisten työelämässä tarvittavien metataitojen kehittymistä ja tulevaisuuteen liittyvien suunnitelmien rakentumista. Näkökulmana on siis yksilön työ- ja toimintakyvyn kehittyminen, jota myös kuntouttavalla työtoiminnalla tavoitellaan. Tutkintotavoitteisessa validoinnissa osaamista peilataan muodollisten tutkintojen osaamisstandardeihin. Uraa edistävä validointi puolestaan toteutuu työpaikoilla, kun työntekijän osaamista verrataan työtehtävän vaatimuksiin ja kartoitetaan osaaminen, sen kehittämistarpeet sekä työntekijän mahdolliset kehittymisnäkymät. Nämä viimeksi mainitut näkökulmat voisivat toteutua mm. työkokeiluissa ja palkkatuetussa työssä nykyistä huomattavasti laajemmin.

Työpajakentällä on viimeisen kymmenen vuoden aikana kehitetty menetelmiä ja välineitä, joilla työvaltaisessa toiminnassa kertyvää ammatillista ja muuta osaamista voidaan tehdä näkyväksi. Aluksi osaamisen validointi toteutui ammatillisten oppilaitosten opiskelijoiden työpajalla yksilöllisesti rakentuneissa opintosuorituksissa. Nykyään osaamisen tunnistamista ja dokumentaatiota tarkastellaan laajemmin ja osaamisen tunnistamisen käytännöt ovat jo osin laajentuneet koulutuksesta välityömarkkinoille, ja vaikutukset kohdistuvat näin mm. pitkäaikaistyöttömiin ja osatyökykyisiin. Näiden lisäksi myös koulutuksen keskeyttäneiden nuorten sekä työmarkkinoille integroitumiseen tukea tarvitsevien maahanmuuttajien voidaan arvioida hyötyvän laajentuvasta tunnistamistoiminnasta. Työpajakenttä tarkastelee osaamisen tunnistamisen kysymystä jo melko laajasti, mutta sosiaalisen ja uraa edistävän validoinnin hyödyntäminen on vasta alullaan ja sitä toteuttavat lähinnä ne tahot, joilla on jo verrattain pitkä kokemus oppilaitosten kanssa tehtävästä yhteistyöstä.⁵ Työpajoilla toteutettu laajapohjainen osaamisen tunnistamisen kehittämistyö olisi työllistymistä edistävien kokeiluiden avulla levitettävissä myös muille työpajoille, ja toimintatapana se on edelleen laajennettavissa työpajoilta myös muihin työvaltaisiin ympäristöihin.

Huomioitavaa on, ettei osaamista saisi tarkastella yksimaan tutkintojärjestelmän näkökulmasta, koska näin voi jäädä paljon yksilön ja työelämän kannalta keskeistä osaamista ja potentiaalia tunnistamatta. Validointi onkin parhaillaan

¹ OKM (2004): Aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistaminen koulutusjärjestelmässä. OKM:n työryhmämuistioita ja selvityksiä 2004:7, s. 14–15.

² Euroopan unionin neuvosto (2012)

³ Pehkonen & Karttunen: Interventiona validointi. Teoksessa tavoitteena työelämä – maahanmuuttajien osaaminen näkyväksi, Aini Palonen (toim.), s. 8.

⁴ OKM 2004, 17

⁵ TPY (2015): Työpajatoiminnan opinnollistaminen - selvitys jäsenpajoille, julkaisematon

koulutuspolitiikan ohella vahvasti myös työllisyyspolitiikkaa.⁶ TPY pitää tärkeänä, että STM:n ja TEM:in työllisyyttä edistäviin palveluihin osallistuvien osaamisen kasvamista tarkasteltaisiin nykyistä laajamittaisemmin, ja asiaa kokeiltaisiin osana selvitystyöhön liittyviä kokeiluita. Kokeilussa kertyvää ammatillista ja yleistä työelämäosaamista tunnustettaisiin, dokumentoitaisiin, arvioitaisiin ja tunnustettaisiin osana erilaisia työvoimapolitiittisia toimenpiteitä. Kokeilussa osaamisen kasvun tunnustamista ja tunnustamista varten luodaan mekanismi, joka mahdollistaa myös koulutusjärjestelmän ulkopuolella olevien osaamisen kasvun ja mahdollistaa niiden tunnustamisen muodollisiksi tutkinnoiksi tai niiden osiksi myös jatkossa. Tämän lisäksi kokeilun avulla tulee kehittää ja levittää välineitä, joilla sosiaalinen ja uraa edistävä validointi mahdollistuu, jotta validoinnin hyödyt saataisiin täysimääräisesti käyttöön. Erityisen kiinnostavaa, ja käytännön toiminnan näkökulmasta erittäin tarpeellista, on sosiaalisen validoinnin nykyistä laajempi hyödyntäminen. Esimerkiksi nuorten itsetuntoon ja -kunnioitukseen liittyvät ongelmat muodostavat yhden keskeisimmistä opiskelun ja työllistymisen esteistä.⁷ Näin tarkastelen myös kuntoutus- ja sosiaalipalveluissa olisi erittäin tärkeää vahvistaa elinikäisen oppimisen ja osaamisen tunnustamisen näkökulmia.

Julkisten hankintojen kehittäminen

Jo nykyisellään hankintalaki mahdollistaa sosiaalisten näkökohtien huomioimisen julkisissa hankinnoissa. Sosiaalisilla näkökohdilla voidaan tarkoittaa mm. syrjäytymisen estämiseksi käytettävää positiivista diskriminaatiota tai muita kannustavia toimia. Hankintasopimuksen täytäntöönpanon ehdoissa voi olla sosiaalisia näkökohtia, kuten esimerkiksi nuorten tai työttömien ammatillista koulutusta, pitkäaikaistyöttömien työllistämistä tai palkattavien osatyökykyisten vähimmäismääriä. Hankintalainsäädännön ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa sosiaalisten näkökohtien huomioiminen voi olla vielä laajemmin käytettävissä.

TPY pitää huolestuttavana sitä, että hankintalain mahdollistamia sosiaalisia näkökohtia käytetään Suomessa nykyisellään verrattain vähän. Se pitää perusteltuna selvittää, mistä alikäyttö johtuu ja millaisilla keinoilla julkiset hankinnat voisivat aidosti tarjota yhden keinon työllistymisen edistämiseen. Hiljattain TEMin toteuttaman kyselyn tulosta, jossa vain noin viisi prosenttia (n=12) vastanneista kunnista (N=217) oli käyttänyt sosiaalisia näkökohtia, ei voi pitää millään tavoin riittävänä. Taustalla voi olla puutteita kuntien kilpailutusosaamisessa, mutta myös muita konkreettisia esteitä, jotka tulisi selvittää ja ratkaista.

Lopuksi

TPY huomauttaa myös, että työpaikkojen määrä avoimella sektorilla riippuu suhdanteista ja harjoitetusta talouspolitiikasta. Työllistymisen kitkat voi johtua monista rinnakkaisista tai päällekkäisistä tekijöistä, eivätkä ne läheskään aina ole kohdistettavissa suoraan työttömään tai työnantajaan. Työllistymisen vaikeuden taustalla voivat olla työpaikkojen tarjontaan liittyvät alueelliset ja alakohtaiset tekijät tai työllistymistä edistävien palveluiden kohdentamiseen liittyvät paikalliset tekijät. Nyt selvityksen perusteella kehitettävien kokeilutoimien tulisi olla monimuotoisia, jotta hallituksen tavoitteita nostaa työllisyysastetta, lisätä työllisten määrää ja supistaa vaikeasti työllistyvien määrää voitaisiin selvitystä seuraavilla kokeiluilla aidosti tavoitella.

Valtakunnallinen työpajayhdistys ry (TPY) on järjestö, joka edustaa noin 230 työpajaorganisaatiota Suomessa. Suuri osa TPY:n jäsenistä on kunnallisia (54 %), mutta lisäksi työpajatoimintaa toteutetaan mm. yhdistyksissä, säätiöiden ylläpitämissä sosiaalisen työllistämisen yksiköissä sekä koulutuskuntayhtymien ylläpitämissä työpajoissa. Työpajatoimintaan osallistuu vuosittain yli 22 000 valmentautujaa, joista noin 14 200 on alle 29-vuotiaita nuoria.

Työpajojen valmentautujina on monenlaisia ryhmiä, kuten työttömät nuoret ja aikuiset, joita puuttuu ammatillinen koulutus tai työkokemus, ammatinvaihtajat, työ- ja toimintakyvyltään heikentyneet työnhakijat, päihde- ja mielenterveyskuntoutujat, pitkäaikaistyöttömät, osatyökykyiset sekä työmarkkinoille integroitumisessa tukea tarvitsevat maahanmuuttajat. Valmentautajat ovat työpajalla esimerkiksi työkokeilussa, palkkatuella, työvoimakoulutuksessa, Kelan kuntoutuksessa, kuntouttavassa työtoiminnassa, oppisopimuskoulutuksessa tai ammattioppilaitosten tai peruskoulujen opiskelijoina.

⁶ Karttunen 2011, 13; 15; 23.

⁷ Alanen ym. (2014) Vamos tekee vaikutuksen. Vamos-nuorten hyvinvointikokemukset ja tulevaisuuden odotukset. Helsinki: HDO. s. 27, 34