

12.6.2017

Valtakunnallinen työpajayhdistys ry
viestintäpäällikkö Anna Kapanen
Asemapäällikönkatu 1 00520 Helsinki
puh. 010 279 2720
tyopajayhdistys@tpy.fi

HE 15/2017 vp

Lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle: HE 15/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Valtakunnallinen työpajayhdistys ry (TPY) kiittää sivistysvaliokuntaa mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esityksestä maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi. Yhdistys tarkastelee lausunnossaan pyynnön mukaisesti erityisesti nuorten työpajoissa sekä ohjaamoissa nykyisin toteutuvan moniammatillisen yhteistyön tulevaisuutta osana laajempaa nuorisotakuuta. Yhdistys huomioi lausunnossaan työpajojen näkökulmasta myös nuorten osallisuuden toteutumisen kuntatasolla ja maakuntatasolla sekä tietojen saannin turvaamisen nuoria koskevassa moniammatillisessa työssä. TPY nostaa lausunnossaan esiin palveluiden järjestämisen ja tuottamisen sekä rahoituksen muutosten vaikutukset työpajojen toimintaedellytyksiin.

TPY:n keskeiset huomiot lausunnossa ovat:

- TPY katsoo, ettei työpajojen toimintaa ja niiden kohderyhmiä ole tunnistettu riittävällä tasolla maakuntaudistuksen valmistelussa eikä uudistuksen vaikutuksia näihin ole arvioitu. Yhdistys toivoo, että edellytykset työpajatoiminnan jatkumiselle otetaan erilliseen tarkasteluun uudistuksen valmistelussa.
- Maakuntaudistus muuttaa palvelujen tuottamisen edellytyksiä. Keskeistä jatkossa on kyky tuottaa laajoja palvelukokonaisuuksia. Tämä asettaa työpajat eriarvoiseen asemaan. Suurin osa työpajoista on pieniä, ja uudistus heikentää pienten toimijoiden edellytyksiä tuottaa palveluja.
- Kuntien yhtiöittämisvelvoite maakuntien järjestämistä vastuulle siirtyvien palvelujen tuottamisessa rajaa kunnallisten työpajojen (lähes 70 % työpajoista) mahdollisuuksia tuottaa maakuntiin siirtyviä sosiaali- ja terveys palveluja, kuten kuntouttavaa työtoimintaa.
- Maakuntaudistuksen myötä yleiskatteelliseksi muuttuva rahoitusrakenne voi johtaa siihen, ettei työpajojen kohderyhmän tarvitseviin palveluihin ole jatkossa saatavilla riittävästi rahoitusta. Rahoituksen määräytymisen perusteena olevien tulosten arvioinnissa tulee huomioida sosiaaliset vaikutukset työllistymistulosten ohella.
- Nuorisotakuun tavoitteiden toteutumiseksi nuorille tulee turvata lähellä saatavilla olevat kasvokkaiset palvelut ja määrittää selkeä vastuutaho palveluprosessista. Työpajojen ja ohjaamojen yhteistyötä tulee selkiyttää päällekkäisyyksien välttämiseksi.
- Nuorten osallisuuden toteutumisessa olennaista on virallisten vaikuttamiskanavien ohella turvata yleisesti nuorisotyön ja nuorten työpajatoiminnan kaltaiset nuorten osallisuudelle rakentuvat palvelut, joissa nuorten osallisuus toteutuu nuorilähtöisesti päivittäisessä toiminnassa ja on siten keskeinen osa nuoren sosiaalista vahvistumista.

Työpajatoimintaan osallistuu vuosittain 25 000 valmentautujaa, joista 15 000 on alle 29-vuotiaita nuoria. Nuorten työpajatoiminta ja sen tavoitteet määritellään nuorisolaissa. Lähes 70 % työpajoista on kunnallisia kuntien, seutukuntien, kunta- tai koulutus kuntayhtymien ylläpitämiä työpajoja ja loput yhdistyksiä, säätiöitä ja osakeyhtiöitä. Nuorisotyö on yksi kuntiin jäävistä tehtävistä, ja myös kunnallinen nuorten työpajatoiminta sijoittuu jatkossa suurimmaksi osaksi nuorisotoimen alle. Sen sijaan työpajoilla toteuttavat palvelut ovat siirtymässä maakuntien järjestämisvastuulle. Maakunnista käsin tullaan määrittelemään reunaehdot työpajalla toteutettaville palveluille. TE-hallinnon palvelut ovat suuntautumassa pääosin yrityksissä toteutettaviksi ja kuntouttavaa työtoimintaa ei jatkossa pystyittäisi tämän lakiesityksen mukaan toteuttamaan lainkaan. Valmistella olevat lakiesitykset eivät huomioi riittävästi työpajatoiminnan kaltaisia kuntien ja maakuntien yhdyspinnoille asemoituvien palvelujen toimintaedellytyksiä sekä sitä, miten ohjautuminen ja monialainen yhteistyö palvelun aikana näillä toimintaehdoin tulevat toteutumaan.

TPY huomauttaa, ettei työpajoja tule asettaa maakuntaudistuksessa eriarvoiseen asemaan hallintomuodon tai koon perusteella. Työpaja on monessa pienessä kunnassa ainoa palvelu työllistymiseen ja koulutusalan selvittämiseen tukea tarvitseville. Valtion avustama nuorten työpajatoiminta kattaa tällä hetkellä jo 93 prosenttia Suomen kunnista, jolloin voidaan puhua lähipalvelusta. Palvelua voidaan tarjota riittävän varhain, lähellä kohderyhmää ja esimerkiksi nuoret pysyvät helpommin palveluiden piirissä katkoksitta. Tukea tarvitseville nuorille palvelun saavutettavuus on ehdottoman tärkeää, koska jo pelkästään palveluun lähteminen on monelle heikossa kunnossa olevalle kynnyskysymys.

Palveluiden järjestämisvastuun muutosten vaikutukset työpajatoimintaan

Merkittävimmät epävarmuustekijät maakuntaudistuksessa sekä sen ohella valmisteltavassa kasvupalveluudistuksessa liittyvät työpajojen osalta kunnallisten sekä pienten työpajojen toimintaedellytyksiin. Niin sosiaali- terveys- kuin kasvupalveluiden toteuttamisessa tullaan jatkossa edellyttämään kykyä tuottaa laajoja palvelukokonaisuuksia, mikä voi lakiesityksen vaikutusten arvioinnin mukaan heikentää pienten toimijoiden edellytyksiä tuottaa palveluja. Yhdistysten keskuudessa on huoli kuntien yhdistystoimintaan myöntämien toiminta-avustusten tulevaisuudesta. Suurin osa työpajoista on pieniä. Työpajatoiminnassa vallitsee epävarmuus sen toimintaedellytyksistä jatkossa: **onko toimijoilla maakuntaudistuksen jälkeen mahdollisuutta toteuttaa toiminnalle nuorisolaissa asetettua valmennustehtävää laadukkaasti vai joudutaanko toiminta sopeuttamaan uudenaikaisiin markkinoiden määrittämiin vaatimuksiin.** On myös epävarmaa, muodostuuko tämän heikossa työmarkkina-asetmassa olevien palveluihin markkinoita, koska niistä tuskin syntyy kannattavaa liiketoimintaa. Monituottajamallin ja siihen kytkeytyvän valinnanvapauden vaikutuksia ole lakiesityksessä tunnustettu, mikä kertoo osaltaan puutteellisesta valmistelusta.

Työpajojen yleisin toimenpide on kuntouttava työtoiminta. Lakiehdotuksessa sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä säädetään palvelujen tuottamisesta ja pykälän 22 mukaisesti kunnat eivät saa tuottaa maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja. **Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtyessä kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille kunnalliset ja kuntien määräysvallassa olevat säätiöpohjaiset työpajat pystyisivät tuottamaan maakuntiin siirtyviä palveluja ainoastaan yhtiöittämisen kautta.** Tämä tulee vaikeuttamaan kuntien mahdollisuuksia tuottaa kuntouttavaa työtoimintaa sekä maakuntien kasvupalveluja ja asettaa näin kunnalliset työpajat eriarvoiseen asemaan. Tämä voi johtaa niiden palvelujen radikaaliin yksipuolistumiseen ja jopa toiminnan laajamittaiseen alasajoon.

Toiminnan yhtiöittäminen muuttaa palvelun luonnetta pois toiminnalle nuorisolaissa säädetyistä tavoitteista ja tehtävistä. Kunnilla ei ole halukkuutta yhtiöittää toimintojaan, koska on epäselvää, onko niillä jatkossa taloudellisia kannustimia työllisyysneuvoon, eikä toimintojen yhtiöittäminen ole tae kasvupalveluyritysten

kanssa samoilla markkinoilla menestymiselle. **TPY korostaa, että yhtiöttämismallit eivät ole perusteltua sosiaalisesti lähtökohtiin perustuissa palveluissa, joiden asemoituminen kuntaan muun nuorisotyön palvelujen, kuten etsivän nuorisotyön, ohella on tarkoituksenmukaisinta.** Kunnissa on jo reagoitu järjestämissvastuun siirtymiseen: Sosiaalitoimet ovat irtisanoneet tai tehneet lyhyempiä sopimuksia työpajojen kanssa ja työpajatoimintaa on siirretty nuorisotoimen alta työllisyyspalveluihin, mikä ei ole toiminnan nuorisotyöllinen arvo huomioiden oikea suunta. TPY huomauttaa, että työpajatoiminnan tuloksellisuus edellyttää riittävää palveluvalikoimaa, jotta asiakkaille voidaan tarjota kunkin tilanteen kannalta oikea palvelu, rakentaa eri palveluista muodostuvia pitkäkestoisia palvelukokonaisuuksia ja poluttaa valmentautujia työelämään tai koulutukseen. Kunnan tulisi voida hoitaa sen vastuulle kuuluvia tehtäviä, ja lainsäädännöllä tulisi mahdollistaa, että maakunta voi sopia kunnan kanssa, että kunta voi hoitaa heikoimmassa asemassa olevien työllisyydenhoitoa, ilman yhtiöttämismallia.

Maakuntien rahoituksen yleiskatteellisuus

Valtion rahoitus maakunnille tulee olemaan jatkossa yleiskatteellista. Rahoituksen muuttuessa myös työllisyydenhoidon resursointi muuttuu merkittävästi ja maakunnille osoitettava valtionrahoitus työllisyydenhoitoon yhdistetään osaksi valtionosuuksia, joista rahoitetaan myös sosiaali- ja terveysmenot. Maakunnat saavat päättää rahoituksen kohdentamisesta. **Onkin epävarmaa, missä laajuudessa työllisyydenhoitoon, erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluihin on jatkossa käytettävissä resurssit.** Lisäksi kohdentamisessa tulee olemaan alueellisia eroja, mikä asettaa työnhakijat eriarvoiseen asemaan mahdollisuuksissa saada tukea työllistymiseensä. Rahoitusmallin muutoksella sekä maakuntauudistuksella yleisesti tavoitellaan tehokkuutta palveluiden tuottamisessa, mikä ei välttämättä houkuttele panostamaan sellaisten ryhmien palveluihin, joissa ei saada nopeita tuloksia. Palveluiden tuloksellisuuden määrittelyssä tulee huomioida se, ettei heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluiden tuloksellisuutta voida arvioida samoilla mittareilla kuin helpommin työllistyvien vaan työllistymisen ohella on huomioitava sosiaaliset vaikutukset.

Nuorisotakuun ja monialaisen yhteistyön toteutuminen

TPY katsoo, ettei uudistuksessa ja lakiesityksessä ole tunnistettu riittävällä tasolla monialaista tukea tarvitsevia nuoria ja heidän palvelujaan, jotka hajautuvat uudistuksen myötä **kuntiin, maakuntiin ja markkinoilla toimiville palveluntuottajille. Työpajatoiminta ja etsivä nuorisotyö asemoituvat jatkossa tähän taitekohtaan ja epäselvää on esimerkiksi se, millä taholla tällöin on vastuu palveluohjauksesta.** Työpajojen kohde-ryhmä ja yleisesti työn ja koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret tarvitsevat monialaista tukea, esimerkiksi työllistymisen tuen lisäksi sosiaali- ja terveyspalveluja. Tukea tarvitsevan nuoren näkökulmasta oikean palvelun valinta ja siihen ohjautuminen on vaarassa monimutkaistua. Maakuntalakiehdotuksen 7 §:ssä säädetään maakunnan yhteensovittamisvastuusta maakunnan, kunnan ja valtion palveluissa. Lisäksi hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen maakunnan ja kunnan yhteinen tehtävä. Työpajatoiminnalla ja etsivällä nuorisotyöllä tulee olla keskeinen rooli niin palvelujen yhteensovittamisessa kuin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä. Niiden kiinteä yhteys ja olemassa olevat yhteistyökäytännöt maakunnan sosiaali- ja terveys- sekä työllisyyspalveluiden kanssa tulee turvata palvelujen yhteensovittamisessa.

Lakiesityksessä on tunnistettu nuorten osalta tarve palveluiden saavutettavuudelle, lähipalveluille ja jalkautuville palveluille sekä tarve yhteistyöhön kunnan kanssa. Riskeinä mainitaan kuitenkin uudistuksen myötä mahdollinen paikallistuntemuksen heikkeneminen ja maakuntien erilaiset ratkaisut lähipalveluiden organisoimisessa. Kuntiin jäävät palvelut voivatkin vahvistaa maakuntien vastuulla olevaa monialaista yhteistyötä vahvalla asiakas- ja paikallistuntemuksella.

Palveluiden valinnanvapauden myötä nuorilta odotetaan muiden heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien ohella omatoimisuutta palveluihin hakeutumisessa ja valinnassa. Vaikeassa elämäntilanteessa olevilla ei usein ole kykyä arvioida omaa palveluntarvetta. Siihen tulee olla saatavilla henkilökohtaista ja kasvokkaista tukea. Tukea tarvitsevan nuoren palveluntarvearviota, palvelun valintaa ja siihen ohjautumista ei voida jättää ainoastaan sähköisten järjestelmien varaan, koska tällöin esimerkiksi oppimisvaikeudet voivat jäädä tunnistamatta. Kasvokkaisten lähipalvelujen karsiminen ja palvelujen sähköistyminen tulevat todennäköisesti puuttamaan eniten tukea tarvitsevia palvelujen ulkopuolelle ja johtamaan näin työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten määrän kasvuun.

Monimutkaistuva vastuunjako tulee myös asettamaan vaatimuksia sujuvalle tiedon siirrolle monialaista tukea tarvitsevien palveluissa. Tietojärjestelmien asettamat vaatimukset kustannuksineen voivat vaikeuttaa pienten toimijoiden mahdollisuuksia osallistua palvelujen kilpailutuksiin. Tiedon siirtyminen kunnan ja maakunnan välillä tulee turvata.

Monialaisen yhteistyön ja oikea-aikaisen palveluntarpeen arvioinnin kannalta keskeistä on olemassa olevien monialaisten palvelumallien, kuten ohjaamotoiminnan ja monialaisen yhteispalvelun turvaaminen kasvokkaisina palveluina. Mikäli ohjaamojen järjestämisvastuu asemoituu maakunnalliseksi, voivat työpajat ja etsivä nuorisotyö lähipalveluina vastata kuntatasolla kohderyhmänsä palveluntarpeen arvioinnista ja palveluprosessista. Tähän mennessä ohjaamotoiminnasta saatujen kokemusten perusteella niiden ulkopuolelle jää monin paikoin edelleen heikoimmassa asemassa olevia nuoria eikä niiden toiminta-alue ole valtakunnallisesti kattava. **TPY huomauttaa myös, että ohjaamojen tehtävänä tulee jatkossakin olla palveluihin ohjaaminen eikä palvelujen tuottaminen,** jotta välttytään päällekkäisyyksiltä esimerkiksi työpajatoiminnan kanssa. Palveluiden välistä yhteistyötä tulee selkiyttää ohjaamojen mahdollisen vakinaistamisen yhteydessä.

Nuorten osallisuuden toteutuminen kunta- ja maakuntatasolla

Esityksen mukaan maakunnan tulee asettaa nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi nuorisovaltuusto. TPY pitää nuorten osallisuuden tukemista erittäin tärkeänä, mutta huomauttaa, että nuorisovaltuustot tavoittavat usein aktiivisempia nuoria ja haasteena nuorten kuulemisessa on tällöin se, miten haavoittuvassa asemassa olevien nuorten ääni tulee kuulluksi. TPY toivookin, että maakunnallisen nuorisovaltuuston asettamisessa ja sen toiminnassa huomioidaan myös ne nuoret, joiden ääni ei kuulu heitä koskevissa asioissa. Osallisuutta nuoria koskevissa asioissa ja palveluissa tulisi tarkastella virallisten vaikuttamiskanavien ohella laajemmin. **Yhtä lailla olennaista on turvata yleisesti nuorisotyön ja nuorten työpajatoiminnan kaltaiset nuorten osallisuudelle rakentuvat palvelut, joissa nuorten osallisuus toteutuu nuori-lähtöisesti päivittäisessä toiminnassa ja on siten keskeinen osa nuoren sosiaalista vahvistumista.** TPY katsoo, että kautta linjan lakiesityksessä toistuvat käsitteet kuten tehokkuus, kustannusvaikuttavuus ja sähköiset palvelut voivat vaarantaa näiden periaatteiden toteutumismahdollisuudet nuorten palveluissa ja heikentää nuorten osallisuuden toteutumista merkittävästi.

Valtakunnallinen työpajayhdistys ry (TPY) on järjestö, joka edustaa 250 työpajaorganisaatiota Suomessa. Suurin osa yhdistyksen jäsenistä on kunnallisia tai kuntayhtymien työpajoja (lähes 70 %). Lisäksi työpajatoimintaa toteutetaan mm. yhdistyksissä ja säätiöiden ylläpitämissä sosiaalisen työllistämisen yksiköissä. Työpajatoimintaan osallistuu vuosittain yli 25 000 valmentautujaa, joista liki 15 000 on alle 29-vuotiaita nuoria.