

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

TEM/763/00.02.01.01./2016

Lausunto luonnokseen hallituksen esityksestä julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden alueellista tarjoamista ja työelämäkokeilua koskevasta kokeilusta

TPY kiittää työ- ja elinkeinoministeriötä mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esityksestä julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden alueellista tarjoamista ja työelämäkokeilua koskevasta kokeilusta. TPY tarkastelee lausunnossaan esityksen tavoitteita ja keskeisiä ehdotuksia ja arvioi niitä kokeilujen kohderyhmien sekä työpajatoiminnan kannalta. TPY:n mielestä vaikeimmin työllistyvien palvelujen siirto kuntien vastuulle olisi ollut hyvä kokeilla laajamittaisesti ennen päätöstä siirtää työllisyyspalvelut maakuntiin hallituksen linjausten mukaisesti. TPY:n mielestä tämän kohderyhmän palvelujen tuottaminen markkinaehtoisesti ja sen myötä kunnille tuleva yhtiöittämisvelvoite ei ole tarkoituksenmukainen suunta. Tämä aiheuttaa työpajatoiminnalle mittavia haasteita, jotka on jätetty huomiotta maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen valmistelussa. Yksityisillä palveluntuottajilla ei ole kokeilujen kohderyhmän kannalta riittävää asiantuntemusta eikä myöskään halukkuutta ottaa asiakkaisiin heikoimmassa tilanteessa olevia asiakkaita.

TPY:n keskeiset huomiot lausunnossa ovat:

- **Kokeilujen aikataulu ja kohderyhmät:** TPY:n mielestä lain voimassaoloaika on lyhyt suhteessa esityksen mittaviin tavoitteisiin ja maakuntauudistuksen käynnistymiseen. TPY esittää lain määräajan ulottamista maakuntauudistuksen käynnistymisen jälkeiseen aikaan, jotta kokeilujen tulokset ehditään analysoida ja niissä syntyvät toimintamallit hyödyntää maakuntauudistuksen käynnistyttyä. TPY katsoo, että kokeilujen kohderyhmät on rajattu kapeasti ja aikarajat kokeiluihin pääsemiseksi ovat liian pitkiä erityisesti nuorten kohdalla.
- **Kuntien laajentunut toimivalta työllistämässä:** TPY:n mielestä kuntien laajennettu toimivalta työnhakijan palveluprosessissa on perustelua, mutta ristiriidassa valmisteilla olevan kasvupalvelu-uudistuksen kanssa, jossa kuntien toimivaltaa ollaan rajaamassa ja kunnat voisivat osallistua palveluiden tuottamiseen ainoastaan yhtiöittämisen kautta. TPY huomauttaa, ettei kunnilla ole halukkuutta yhtiöittää toimintojaan, mikäli työllisyysdenhoito ei enää kuulu niiden tehtäviin jatkossa.
- **Kuntouttavan työtoiminnan korvaavien palvelujen kehittäminen:** TPY kannattaa nykyisten toimenpiteiden, kuten kuntouttavan työtoiminnan kehittämistä, mutta huomauttaa että työpajoilla ja muilla valmennusyksiköillä tulee olla yhtäläiset mahdollisuudet palvelujen järjestämisessä. TPY kannattaa sosiaalisen kuntoutuksen laajamittaisempaa hyödyntämistä, mutta vaatii valtion osuuden säilyttämistä sosiaalisessa kuntoutuksessa. Koska sosiaalisesta kuntoutuksesta säädetään jo sosiaalihuoltolaissa, ei TPY:n mielestä ole tarpeen säätää siitä kokeilulaissa.

- **Kokeilujen sekä työllisyyttä edistävien palvelujen tarkoituksenmukainen resursointi:** TPY:n mielestä kokeiluissa toteutettaviin toimiin tulee resursoida riittävästi eikä kuntoutuksen työtoiminnan korvaavista palveluista tule leikata taloudellisia kannustimia. Lisäksi TPY huomauttaa, että sen ohella että panostuksia tehdään työllistymispolun alkuvaiheen palveluihin, kuten työnhakijoiden määräaikaishaastatteluihin, on kokeilujen kohderyhmien työllistymistä tukeviin toimenpiteisiin kohdennettava huomattavasti nykyistä enemmän resursseja.

Kokeilujen aikataulu ja kohderyhmät sekä kokeiluissa syntyvien tulosten arviointi

Työllisyyskokeiluja taustoitettiin keväällä 2016 Maria Kaisa Aulan selvityksellä työnantajien työllistämiskynnyksen ja työttömien työllistämiskynnyksen alentamisesta ja työttömyyden vähentämisestä. TPY:n ehdotukset kyseistä selvitystä varten **koskivat työllisyyttä edistävien palveluiden tarkoituksenmukaista resursointia ja kohdentamista, työllisyyttä edistävien toimenpiteiden vahvempaa tarkastelua osaamisen kertymisen näkökulmasta ja tarvetta kehittää julkisia hankintoja niin, että sosiaaliset näkökulmat toteutuvat niissä nykyistä useammin¹.** TPY pitää valitettavana, että nämä esitykset ovat jääneet työllisyyskokeilujen ulkopuolelle.

Hallitusohjelman kirjausta vaikeimmin työllistyvien palvelujen siirrosta kuntiin muutettiin hallituksen toimesta kesken kokeiluja koskevan lainsäädännön valmistelun. Tämä on nähtävissä lakiesityksen osin ristiriitaisista tavoitteista ja linjauksista suhteessa valmisteilla olevaan maakuntaudistukseen.

TPY katsoo, että kokeilujen kohderyhmät on rajattu kapeasti. Erityisesti nuorten kohdalla työttömyyden keston mukaan tehdyt rajaukset palveluun pääsemiseksi ovat liian pitkiä. TPY kiinnittää lisäksi huomionsa lakiesityksen ja kokeilujen aikatauluun suhteessa maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen valmisteluun. **TPY esittää lain määräajan ulottamista maakuntaudistuksen käynnistymisen jälkeiseen aikaan,** jotta kokeilujen tulokset ehditään analysoida ja kokeilujen toimintamallit hyödyntää maakuntaudistuksen käynnistyessä. TPY:n mielestä kokeiluissa syntyvien tulosten analyysin kuvaus jää esityksessä kapeaksi. TPY esittää, että kokeilujen tulosten vaikuttavuuden arvioinnissa hyödynnetään jo olemassa olevia mittareita, kuten työpajatoiminnan laadullisen vaikuttavuuden todentamiseen kehitettyä Sovari-mittaristoa².

Kuntien laajentunut toimivalta työllistämässä ristiriidassa kasvupalvelu-uudistuksen linjausten kanssa

Kokeiluissa kunta vastaisi asiakaskohderyhmän palveluprosessista ja julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tarjoamisesta. TPY:n mielestä kuntien toimivallan lisääminen on perusteltua ja vastaa kuntien nykyistä halukkuutta panostaa työllistämiseen. Kuntaliiton arvion³ mukaan kuntien omat työllisyyden hoidon panostukset olivat vuonna 2015 arviolta samaa suuruusluokkaa kuin kuntien maksamat työmarkkinatukimaksut, eli noin 400 miljoonaa € bruttona. Kunnat laittoivat näin ollen työllistämiseen vuonna 2015 yhteensä noin 800 miljoonan euron verran. Esityksessä kuvataan kunnallisten työllisyyspalvelujen hyvää tuntemusta kunnassa tarjolla olevista työ- ja aktivointimahdollisuuksista,

¹ https://www.tpy.fi/site/assets/files/5032/tpy_kommentit_aula_tyollisyyskokeilut_29_2_2016.pdf

² Sovari – sosiaalisen vahvistumisen mittari työpajatoimintaan ja etsivään nuorisotyöhön. Valtakunnalliset tulokset 2016.

³ Kuntien rooli tulevilla työllisyyspalveluilla. Erja Lindbergin esitys Työllisyyspalvelut ja maakuntaudistus -seminaarissa 15.3.2017

https://www.tpy.fi/site/assets/files/5052/kuntien_rooli_tyollisyyspalveluilla_15032017_lindberg.pdf

asiakaslähtöisyyttä sekä henkilökohtaista, yksilöllistä, oikea-aikaista ja ratkaisuihin pyrkivää palvelua. TPY yhtyy näihin näkemyksiin sekä esityksen kuvaukseen kuntien ja TE-toimistojen nykyisen yhteistyön haasteista: TE-toimistojen vähäisten resurssien vuoksi asiakasohjaus työpajatoimintaan on hidastunut tai pysähtynyt useilla alueilla jopa kokonaan viime vuosien aikana. TPY toivoo, että kokeiluissa onnistutaan luomaan nykytilannetta **toimivampia asiakasohjauksen malleja erityisesti tukea työllistymiseen tarvitsevien kohdalla, ja että ne otettaisiin käyttöön maakuntauudistuksen myötä**. TPY:n mielestä tämä edellyttää nykyistä paremmin saatavilla olevien kasvokkaisten palvelujen järjestämistä lähipalveluina lähellä kohderyhmää myös jatkossa. TPY katsoo kasvupalvelu-uudistuksen linjausten valtion ohjauksen ja viranomaistehtävien vähentämisestä olevan vastoin tätä tarvetta.

Esityksen mukaan kokeilun tavoitteena on tarjota kokeilussa mukana oleville kunnille mahdollisuus valmistautua tulevien kasvupalvelujen tuottajarakenteen muutokseen. **TPY huomauttaa, ettei kunnilla ole halukkuutta yhtiöittää toimintojaan, mikäli työllisyysneuvonta ei enää kuulu niiden tehtäviin jatkossa. TPY:n mielestä kunnan toimintojen yhtiöittäminen vaikeimmin työllistyvien palveluissa on kestävä linjaus ja asettaa myös työpajat sekä niiden asiakkaat työpajan hallintomuodon mukaan eriarvoiseen asemaan.**

Työpajatoiminnasta lähes 70 prosenttia toteutetaan kunnallisissa organisaatioissa ja kunnat hankkivat työpajapalveluja lisäksi alueensa yhdistyksiltä ja säätiöiltä. Työpajatoiminta kattaa 93 prosenttia Suomen kunnista.⁴ Työpajojen yleisin toimenpide on sosiaalihuoltolain mukainen kuntouttava työtoiminta, jota kunnalliset työpajat voisivat jatkossa tuottaa ainoastaan yhtiöittämisen kautta. TPY ei ole samaa mieltä esityksen kirjauksesta, että maakuntauudistus mahdollistaa vaikeimmin työllistyvien palvelujen järjestämisen ja yhteensovittamisen uudella tavalla, kun vastuu kasvupalvelujen ja sote-palvelujen järjestämisestä olisi yhdellä taholla, maakunnalla. TPY huomauttaa, että **sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuun siirto pois kunnista hajauttaa vastuun monialaista tukea tarvitsevista maakuntiin, markkinoille ja kuntiin. Erityisesti nuorten työpajatoiminta tulee jatkossakin olemaan osa kunnan toimintaa, mutta se mitä palveluja ja millä ehdoin kuntien työpajatoiminnassa voitaisi tarjota, määriteltäisiin maakunnista käsin**. Tämän lisäksi palvelupaletin jakajiksi ovat tulossa myös yksityiset palveluntuottajat. TPY painottaa, ettei yhtiöittäminen ole tarkoituksenmukainen tapa järjestää resurssien kohdentuminen palveluihin, jotka tuskin tulevat olemaan kilpailtuja markkinoiden avaamisesta huolimatta.

Kuntouttavan työtoiminnan korvaavat palvelut

Esityksessä ehdotetaan, että tietyillä kokeilualueilla kuntouttava työtoiminta korvattaisiin työelämävalmiuksia kehittäväällä työelämäkokeilulla ja sosiaalihuoltolain mukaisella sosiaalisella kuntoutuksella.

Työelämäkokeilun tavoitteena olisi kokeilla palvelua, joka soveltuisi myös niille työttömille henkilöille, jotka nykyisin jäävät julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen ulkopuolelle sosiaalisten tai terveydellisten ongelmien takia. Työelämäkokeilua saisi järjestää myös yrityksessä. TPY kiinnittää huomionsa esityksen työpajatoimintaan liittyvään kirjaukseen, jonka mukaan *työelämäkokeilun tavoitteena olisi helpottaa asiakkaiden siirtymistä eteenpäin kohti avoimia työmarkkinoita lisäämällä työttömien työelämävalmiuksia ja työkykyä aidoissa työympäristöissä työpajojen ja muiden erillisten valmennuskeskusten sijaan*. TPY katsoo, että työelämäkokeilun toteuttaminen yrityksissä voi avata uusia mahdollisuuksia esimerkiksi työpajojen yritysyritysohjon, johon työpajoilla on kehitetty hyviä malleja. TPY painottaa kuitenkin, ettei

⁴ Opetus- ja kulttuuriministeriö / Valtakunnallinen työpajayhdistys ry. Työpajatoiminta 2015. Valtakunnallisen työpajakyselyn tulokset. Hilpinen Merja & Bamming Ruth.

työpajoja ja vastaavia valmennusyksiköitä tule asettaa eriarvoiseen asemaan mahdollisuuksissa tarjota asiakkailleen työelämäkokeilua, kuten esityksen kirjauksista on pääteltävissä. TPY huomauttaa, että se kohderyhmä, joka on nykyisen kuntouttavan työtoiminnan tarpeessa, ei ole ilman työpajojen, 3.sektorin ja muiden välityömarkkinoiden yksilöllisesti räätälöityä valmennusta työllistettävissä yksityiselle sektorille. Lisäksi TPY epäilee, onko yrityksillä mahdollisuutta ja halua tarjota laajemmassa mittakaavassa toimintakykyä tukevia työtehtäviä toisin kuin esimerkiksi työpajoilla. TPY esittää, että **työelämäkokeilun keston esitettyä 6+6 kuukautta voitaisi laajentaa kaikkiaan 18 kuukauden mittaiseksi**, josta ensimmäiset 12 kuukautta olisi mahdollista olla yhdessä organisaatiossa ja viimeiset 6 kuukautta yrityksessä. Näin pitkäkestoisempaa tukea tarvitsevilla olisi huomattavasti paremmat mahdollisuudet edetä esimerkiksi työpajalta avoimille työmarkkinoille.

Kokeilussa mukana olevan kunnan velvollisuutena olisi järjestää **sosiaalista kuntoutusta** niille henkilöille, jotka eivät alentuneen työ- ja toimintakykynsä takia voisi osallistua työelämäkokeiluun. Tavoitteena olisi vahvistaa sosiaalisen kuntoutuksen käyttöä erityisen vaikeassa tilanteessa olevien työttömien henkilöiden tukemisessa ja kehittää sen sisältöä osana sosiaalityötä. Sosiaalista kuntoutusta voitaisiin järjestää rinnakkain työelämäkokeilun kanssa. **TPY kannattaa sosiaalisen kuntoutuksen hyödyntämistä nykyistä laajemmin ja korostaa työpajojen mahdollisuuksia tarjota sosiaalisen kuntoutuksen palvelua**. Työpajojen matalimman kynnyksen starttivalmennus vastaa sosiaalihuoltolaissa sosiaaliselle kuntoutukselle annettuihin kriteereihin. Starttivalmennusta järjestetään noin 100 työpajalla, joten työpajojen potentiaali sosiaalisen kuntoutuksen palvelun tarjoamisessa tulisi hyödyntää nykyistä laajemmin.⁵ Koska sosiaalisesta kuntoutuksesta säädetään jo sosiaalihuoltolaissa, TPY epäilee, onko siitä säätäminen kokeilulalla tarpeen.

TPY:n mielestä esitys valtion osuuden 10,09 €/pvä poistamisesta sosiaalisesta kuntoutuksesta heikentää kuntien mahdollisuuksia tarjota palvelua. Se asettaa lisäksi sosiaalisen kuntoutuksen toisarvoiseen asemaan työelämäkokeilun rinnalla, jossa valtion korvaus säilyisi. Käytännössä vaikeimmassa tilanteessa olevat ja eniten tukea elämänhallintaansa tarvitsevat jäisivät ilman palvelua. **Valtion osuutta ei tule poistaa sosiaalisesta kuntoutuksesta. TPY vastustaa myös kulu- ja matkakorvauksen poistamista kuntouttavan työtoiminnan korvaamista palveluista. Korvausten poistaminen tulee heikentämään merkittävästi työttömän mahdollisuuksia osallistua toimenpiteisiin.**

Osaamisen tunnistaminen työllisyttä edistävissä palveluissa tulisi kytkeä kokeiluihin

Kokeilujen tavoitteena on esityksen mukaan työttömien osaamisen ja ammatillisten valmiuksien parantaminen vastaamaan paremmin työmarkkinoiden tarpeisiin sekä parantaa pidempään työttömänä olleiden ja nuorten pääsyä työmarkkinoille. TPY huomauttaa, että merkittävä osa pitkäaikaistyöttömistä sekä myös työpajojen valmentautujista on pelkän peruskoulututkinnon varassa. TPY:n näkemyksen mukaan osaamisen tunnistaminen TEM:n ja STM:n hallinnonalojen palveluissa, kuten työkokeilussa ja kuntouttavassa työtoiminnassa, voisi olla ratkaisu heikommassa työmarkkina-asemassa olevien ammatillisen osaamisen vahvistamiseen tunnustamalla palveluissa kertyvää osaamista. Työpajakentällä osaamisen tunnistamiseen työpajaympäristössä on kehitetty toimivia työkaluja, mutta poikkihallinnollisuus työttömien osaamisen tunnistamisessa on yhä laajemmin hyödyntämättä. TPY:n mielestä **työllisyyskokeilut olisivat hyvä mahdollisuus kokeilla osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen malleja, ja ammatillisen**

⁵ Työpajojen starttivalmennus sosiaalisen kuntoutuksen palveluna. Starttivalmennuksen juurruttaminen paikalliseen palveluverkostoon. Mea Hannila-Niemelä, Pirjo Oulasvirta-Niiranen & Reetta Pietikäinen 2015. Valtakunnallinen työpajayhdistys.

koulutuksen reformin kytkeminen kokeiluihin tukisi poikkihallinnollisen yhteistyön edistämistä sekä kokeilujen tavoitetta osaamisen vahvistamisesta.

Kokeilujen ja työllisyyttä edistävien toimenpiteiden resursointi

Esityksessä kuvataan valtiovarainministeriön laatiman raportin (7/2017) pohjalta, että hallituksen työllisyystavoitteen saavuttaminen edellyttää, että työvoimapalveluiden resurssit on kohdennettu oikein. TPY:n näkemyksen mukaan tämä vaatii kokeilujen resursoinnin ohella työllisyysmäärärahojen merkittävää lisäämistä ja kohdentamista asiakkaan tarpeiden mukaisesti. Työpajojen sekä yleisesti yhdistysten ja säätiöiden palkkatukeen ollaan tehty viime vuosina merkittäviä leikkauksia, ja kuluvan vuoden valtion talousarviossa yhdistysten ja säätiöiden palkkatukeen asetettiin kiinteä katto. Tämä asettaa yhdistysten ja säätiöiden palveluissa olevat asiakkaat eriarvoiseen asemaan mahdollisuuksissa saada tukea työllistymiseen palkkatuen turvin. Lisäksi palkkatukea on suunnattu vuoden 2017 alusta hallituksen linjausten mukaisesti lähes yksinomaan yrityksiin. Tästä syystä työpajat eivät ole lainkaan hyötäneet vuoden alussa voimaan astuneesta palkkatuen rahoitusmuutoksesta, jonka mukaan palkkatukea ja starttirahaa voidaan rahoittaa työttömyysetuuksilla.

TPY huomauttaa, ettei työelämäkokeilulla ja sen suuntaamisella yrityksiin tule paikata puuttuvia työllisyysmäärärahoja, vaan työelämäkokeilusta palkkatuettuun työhön siirtyminen tulee olla mahdollista, ja siihen tulee kohdistaa nykyistä enemmän resursseja. TPY huomauttaa, että työllisyystoimien resursointi tulisi lähteä asiakkaan tarpeista, eikä asettaa palveluntuottajia lähtökohtaisesti eriarvoiseen asemaan työllisyysmäärärahojen kohdentamisessa.

Kuntouttavan työtoiminnan kehittämisen ohella kaikkien työllistämistä edistävien toimenpiteiden kehittäminen ja resursointi on olennaista, jotta kuntouttavaa työtoimintaa ei käytetä muiden toimenpiteiden paikkaamiseen, kuten viime vuosien aikana tapahtunut. TPY huomauttaa, että työllistymisen alkuvaiheeseen, kuten työnhakijoiden tapaamisiin, tehtyjen panostusten ohella yhtä tärkeää on resursoida huomattavasti nykyistä enemmän erilaisiin työllistymistä tukeviin toimenpiteisiin.

Valtakunnallinen työpajayhdistys ry (TPY) on järjestö, joka edustaa 250 työpajaorganisaatiota Suomessa. Suurin osa yhdistyksen jäsenistä on kunnallisia, mutta lisäksi työpajatoimintaa toteutetaan mm. yhdistyksissä, säätiöiden ylläpitämissä sosiaalisen työllistämisen yksiköissä sekä koulutuskuntayhtymien ylläpitämissä työpajoissa. Työpajatoimintaan osallistuu vuosittain yli 25 000 valmentautujaa, joista liki 15 000 on alle 29-vuotiaita nuoria.