

Valtakunnallinen työpajayhdistys ry

Mari Ahonen-Walker, toiminnanjohtaja

Reetta Pietikäinen, asiantuntija

Rautatiepääläisenkatu 6, 00520 Helsinki

010 279 2720tyopajayhdistys@tpy.fi

HE 123/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019

Lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Valtakunnallinen työpajayhdistys ry (TPY) kiittää sivistysvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua valtion talousarviosta 2019. Yhdistys suuntaa lausuntonsa valiokunnan pyynnöstä koskemaan työpajatoiminnan kehittämistarpeita, mahdollisuuksia ja rahoitusta ja laajentaa siten valtion talousarvion ohella tarkastelua koskemaan myös käynnissä olevia yhteiskunnallisia uudistuksia työpajatoiminnan näkökulmasta.

Nykyaikainen työpajatoiminta pähkinänkuoressa

Nuorisolain 13§ mukaan

nuorten työpajatoiminnan tehtävänä on valmennuksen avulla parantaa nuoren valmiuksia päästä koulutukseen, suorittaa koulutus loppuun ja päästä avoimille työmarkkinoille tai muuhun tarvitsemaansa palveluun. Työpajatoiminnan tarkoituksena on parantaa nuoren elämäntilanteita ja edistää hänen kasvuunsa, itsenäistymistään ja osallisuutta yhteiskuntaan.

Työpajatoiminnan avulla tasataan nuorten elämäntilanteiden eroja ja vahvistetaan mahdollisuuksien tasaa. Pyrkimyksenä on, että nuorilla olisi tasavertaiset mahdollisuudet elämän sosiaalisten perusedellytysten toteutumiseen, koulutukseen ja työhön sekä mahdollisuus tavoitella hyvänä pitämiään päämääriä tautansa tai muiden lähtökohtien sitä estämättä.

Valtakunnallisella työpajayhdistyksellä on yhteensä 265 jäsenorganisaatiota. Valtionavustusta sai vuonna 2018 yhteensä 213 nuorten työpajaa, jotka toimivat 257 kunnan alueella. Valtionavustettava nuorten työpajatoiminta kattaa noin 87 prosenttia Manner-Suomen kunnista. Toiminnan valtakunnallinen kattavuus osoittaa, että sen tarve on yleisesti tunnustettu ja nuorille halutaan sen avulla luoda yksilöllisiä polkuja yhteiskunnan aktiiviseen jäsenyyteen. Valtionavustettavasta nuorten työpajatoiminnasta 70 prosenttia on kunnallisten organisaatioiden, 18 prosenttia yhdistysten, 10 prosenttia säätiöiden ja 2 prosenttia muiden organisaatioiden tuottamaa. Yhdistyksen jäsenistä 72 prosenttia on pieniä, alle 10 toimihenkilön organisaatioita ja vain 10 prosentilla työpajoista työskentelee yli 30 alan ammattilaista.

Työpajojen palveluissa oli vuonna 2017 yli 26 000 valmentautujaa, joista noin 14 200 oli alle 29-vuotiaita nuoria. Nuorista miehiä on noin 59 % ja pelkän peruskoulun varassa on yli puolet toimintaan osallistuvista nuorista. Työpajatoiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta seurataan keräämällä palveluista sekä määrällistä sekä laadullista tietoa. Nuorista 4/5 sijoittui positiivisesti työpajajakson jälkeen. He sijoittuivat koulutukseen (32,7 %), työhön (18 %) tai muuhun sillä hetkellä heille paremmin soveltuvaan palveluun (19,6 %). Työpajoilla on käytössä Sovari-mittari, joka tuottaa tietoa ja tunnuslukuja työpajatoiminnan laadusta ja sosiaalisesti vahvistavista vaikutuksista. Sovari-mittarin vuoden 2017 tulosten mukaan työpajojen valmentautujista

yli 91 % on kokenut sosiaalista vahvistumista ainakin yhdellä osa-alueella. Palveluilla koetaan olevan myönteistä vaikutusta erityisesti arjenhallintaan (75 %), opiskelu- ja työelämävalmiuksiin (72 %) sekä tavoitteellisuuteen (72 %). Sovariin vastanneet nuoret antavat toiminnan kokonaisarvosanaksi 4,3 asteikolla 1–5.

Vireillä olevat muutokset uhkaavat koko työpajatoiminnan olemassaoloa

Työpajatoiminnalle on ominaista hallinnolliset ja organisatoriset sektorirajat ylittävä monialaisuus ja -ammattisuus. Sen avulla kurotaan umpeen erilaisia hallinnollisia kuiluja ja palvelujärjestelmän katvealueita. Toiminta ulottuu nuoriso- ja työllisyyspolitiikan ohella vahvasti myös koulutus- ja sosiaalipolitiikan sektoreille. Työpajatoiminta toteuttaa myös palveluiden yhteensovittamista – eli sitä, mitä vireillä olevilla uudistuksilla tavoitellaan.

Oheisessa kuviossa on esitettyä työpajatoimintaan liittyvä tämänhetkinen keskeinen sääntely, niille perustuvat *toimenpiteet* ja **kunkin sektorin keskeiset ohjaavat tahot**.



Kuvio 1 Keskeinen sääntely, toimenpiteet ja ohjautuminen 2018

Työpajatoiminnan monialaista luonnetta ja sen toteutuksen riippuvuutta muiden sektoreiden toimenpiteistä ei tunnisteta. Syyperustaisen sosiaaliturvan periaatteiden mukaisesti työpajatoimintaan osallistuvien valmentautujien toimeentulo on sidottu siihen toimenpiteeseen, jonka kautta he toimintaan ohjautuvat – palkkatuetussa työssä olevat nuoret saavat palkkaa, työkokeilussa työttömyysetuutta ja kuntouttavassa työtoiminnassa toimeentulotukea sekä kulukorvausta tai toimintarahaa.

Käynnissä olevat laajat yhteiskunnalliset muutokset haastavat työpajatoiminnan kokonaisuutta. Käytännössä kaikki työpajatoimijoiden käytössä olevat toimenpiteet siirtyvät maakuntien – tai todennäköisesti yksityisten yritysten – vastuulle. TEM:n näkemyksen mukaan työpajat voisivat kasvupalvelulain puitteissakin toteuttaa palkkatuetta työtä. Työpajojen palveluvalikoimassa sillä on kuitenkin nykyään vain hyvin kapea osuus. Tämä on seurausta politiikasta, jossa jo pitkään on suunnattu palkkatukea yhä vahvemmin yksityisille yrityksille kuntien ja kolmannen sektorin sijaan. Lisäksi TEM on aiemmin olennaisesti tiukentanut työkokeilun eh-

toja. Painopistemutosten seurauksena viime vuonna työkokeilussa oli enää 37 prosenttia nuorista ja 28 prosenttia kaikista työpajojen valmentautujista. Näiden kiristysten myötä kuntouttavan työtoiminnan osuus palvelupertuaarissa on kasvanut kohtuuttomasti reilusta kymmenestä prosentista 46–53 prosenttiin viime vuosien aikana. Tästä kehityskulusta ei voi moittia yksin kuntia, jotka paikkaavat puuttuvia TE-palveluita tällä vielä käytössään olevalla toimenpiteellä.

Nykyisiä TE-hallinnon ostopalveluja voivat tuottaa sellaiset yhteisöt, jotka voidaan tulkita kunnan sidosyksiöksi. Kasvupalvelu-uudistuksen jälkeen niillä ei kuitenkaan olisi mahdollisuutta toimia kasvupalvelujen tuottajina muuta kuin hankintalain mukaisessa suorahankinta- eli markkinapuutetilanteessa. Tämän tyyppisiä organisaatioita voivat olla työpajakentällä muun muassa koulutuskuntayhtymät ja säätiöt. Julkisen työvoimaja yrityspalvelulain pikaisella päivityksellä pyritään vielä tätäkin tiukempaan tulkintaan: siellä todetaan, että sellaisen kunnan sidosyksiön osalta, joka on kuntalain 126 §:n mukaisesti yhtiötetty, ehdotetaan rajoitettavan hankintoja. Rajoituksen perusteena ovat lakiehdotuksen tavoitteet markkinoiden muodostumisen edistämistä ja vaikuttavuuden ja asiakaslähtöisyyden lisäämisestä markkinoita hyödyntäen. Kunnan sidosyksiö, vaikka se olisi yhtiömuotoinen, on hankintalain 15 §:ssä tarkoitetulla tavalla julkisomisteinen. Hankintojen sallimista kilpailutilanteessa tällaiselta yhtiöltä ei pidetä esityksen tavoitteita edistävänä ja siksi hankkimista ehdotetaan rajoitettavaksi myös sidosyksiöltä.

Kuntouttava työtoiminta on sekä sosiaalihuoltolain (710/1982) mukainen sosiaalipalvelu että työllistymistä edistävä palvelu (kuntouttavasta työtoiminnasta annettu laki 189/2001) ja sitä voidaan pitää ”rajapintapalveluna” sosiaalihuollon ja TE-hallinnon välillä. HE 15/2017 vp:ssä s. 429 todetaan, että *Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain soveltamisen piiriin tulevat kokonaan tai osaksi muun muassa – – laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) – – ja edelleen Palvelujen tuottaminen 22 § Maakunnan oma ja muu palvelutuotanto (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä) määrittää, että Kunnat, kuntayhtymät sekä niiden tytäryhteisöt ja määräysvallassa olevat säätiöt eivät saa tuottaa maakunnan järjestämistä kuuluvia sosiaali- ja terveyspalveluja.*

Toimenpiderepertuaarin kokonaisvaltaisen ohjauksen tai suoranaisten katoamisen lisäksi työpajatoimintaan ohjautumiseen on ennustettavissa ongelmia, koska kasvupalvelulain kirjauksissa tai työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla yleistyvissä tulosperusteisissa hankintakäytännöissä ei ole nähtävissä, että palveluohjaukselta tekeville yksityisille yrityksille syntyisi kannustetta ohjata nuoria kunnallisten organisaatioiden, järjestöjen tai säätiöiden työpajapalveluihin. Arvioimme myös, että yritysten tuottamat palvelut tulevat keskittymään maakuntakeskuksiin, jolloin kehyskuntien tai syrjäseutujen nuoret jäävät kokonaan palveluiden ulkopuolelle.

Vaikka kunta jatkaisikin työpajapalveluiden toteuttamista, kaikki sen käytettävissä olevat nykyiset työllisyys- ja sosiaalipoliittiset toimenpiteet siirtyvät jatkossa maakuntien käsiin. Useimmat työpajat eivät voisi toimia tulevilla kasvupalvelu- ja/tai sote-markkinoilla joko lakeihin kirjattujen ulosrajausten tai pienen kokonsa ja toiminta-alueensa vuoksi. TPY:n näkemyksen mukaan maakunnilla tulisi olla mahdollisuus siirtää kasvupalvelujen järjestämistä vastuuta kunnille. Lisäksi kuntien sidosyksiöiden tulisi pystyä tuottamaan kasvupalveluita, eikä tätä tulisi kategorisesti estää, kuten nyt ollaan tekemässä.

Työpajatoiminnan rahoitus

Valtionavustukset työpajatoimintaan

Työpajatoiminnan valtionrahoitus on ollut vuodesta 2013 on ollut n. 13M€ luokkaa ja vuodesta 2017 alkaen 13,5 M€. Vuodelle 2019 valtion talousarviossa esitetään työpajatoiminnan tukemiseen edelleen 13,5M€. Yhdistys nostaa esiin, että vuosien 2013 ja 2018 välillä avustettavien nuorten työpajatoimijoiden määrä on noussut 204 organisaatiosta 238 organisaatioon, jolloin avustettavien määrä on noussut 15% viimeisen viiden vuoden aikana. Tämä suhteellisen osuuden pieneneminen on aiheuttanut haasteita työpajapajatoimijoiden kokonaisrahoituksen näkökulmasta.

Työpajatoiminnan kokonaisrahoitus

Eri arvioiden mukaan työpajatoiminnassa liikkuu vuositasolla kokonaisuudessaan n. 110–150 miljoonaa euroa, josta valtionavustuksen osuus on n. 9–12 prosentin luokkaa. Yksittäisen työpajatoimijan rahoituksessa valtionavustuksella on usein merkittävä rooli – erityisesti mitä pienemmästä toimijasta on kyse. Työpajatoiminnan kokonaisrahoitus muodostuu erilaisesta julkisesta avustusmuotoisesta rahoituksesta, valmennuspalveluiden myynnistä sekä yksityisestä rahoituksesta. Avustusmuotoista rahoitusta ovat mm. kuntien budjetti-pohjainen rahoitus, valtionavustus työpajatoimintaan, työllisyyspoliittinen avustus sekä STEA- ja ESR-rahoitukset. Valmennuspalveluina myydään mm. kuntouttavaa työtoimintaa, kehitysvammaisten työtoimintaa, kuntien ostamia työllisyyspalveluita, sosiaalista kuntoutusta, TE-hallinnon ostamia palveluita sekä Kelan kuntoutuspalveluita ja vakuutusyhtiöiden ostamia palveluita. Yksityistä rahaa syntyy esimerkiksi työpajatuotteiden ja -palveluiden (kuten tavarat, alihankinta ja kahvila- ja ravintolapalvelut) myynnistä.

On ilmeistä, että eri hallintomuotoisilla työpajaorganisaatioilla on hyvin erilainen rahoitusrakenne. Järjestöillä ja säätiöillä painottuvat kunnallisia toimijoita enemmän erilaiset valmennusten ostopalvelut ja yksityinen rahoitus. Kokonaisuudessaan yksityisen rahoituksen merkitys toiminnan toteuttamisessa on ollut kasvussa.

Työpajatoiminnan kehittäminen ja mahdollisuudet

Joustavuutta nuorten ja aikuisten työpajatoimenpiteisiin: huomioitava eri kohderyhmien tarpeet

Ikäluokkien pienentyessä nuorten työpajatoiminta tarvitsee harvaan asutuilla seuduilla tuekseen aikuisten työpajatoimintaa. Esimerkiksi Lapissa työpajatoimintaan osallistuvista vain 35 prosenttia on nuoria. Kuitenkin työpajojen palvelut ovat elintärkeitä niille lähes tuhannelle nuorelle, joita ne sillä alueella vuosittain tavoittavat. Nuorten kasvun ja kehityksen kannalta keskeiset palvelut ovat jo nyt karanneet maakuntakeskuksiin, ja työpajatoiminta ja etsivä nuorisotyö saattavat olla peruskoulun ja kunnallisen nuorisotyön ohella ainoat nuorille enää tarjolla olevat lähipalvelut. Työpajatoiminta tarjoaa palveluita nuorten lisäksi myös kokonaisvaltaista tukea työllistymiseensä tarvitseville aikuisille. **Sekä nuorille että aikuisille tulee olla tarjolla joustavia, eri tarpeisiin vastaavia työpajapalveluita ja toimenpiteitä** kuntoutuksellisista palveluista avoimille työmarkkinoille sijoitaviin valmennuspalveluihin.

Merkittävä osa työpajoille ohjautuvista nuorista tarvitsee vahvaa tukea arjenhallintaansa. Näiden nuorten tarpeisiin vastaamiseksi tarvitaan nykyistä vahvemmat resurssit matalan kynnyksen työpajapalveluihin kuten toimintakyvyn ja elämänhallinnan vahvistamiseen keskittyvään starttivalmennukseen. On huomattava, että ohjaavien tahojen ja palveluiden tilaajien intressien vuoksi työpajajaksot ovat jatkuvasti lyhentyneet: tällä

hetkellä yli viidennes nuorten työpajajaksoista kestää vain alle 2 kuukautta ja jopa kaksi kolmannesta jaksosta alle 6 kuukautta. Valmentautujien tarpeisiin nähden liian lyhyiden jaksoiden myötä työpajoilla ei enää voida tarjota kaikille nuorille riittävän kokonaisvaltaista ja pitkäjänteistä palvelua.

Työpajat entistä laajemmin koulutuksen tukipalveluiksi

Ammatillisessa koulutuksessa tapahtuneet muutokset ovat heikentäneet joidenkin nuorten koulutukseen osallistumisen mahdollisuuksia, ja erityisesti tämä koskee niitä nuoria, joilla on jo ennestään ollut vaikeuksia kiinnittyä koulutukseen. Vähenevät oppilaitosten toimipisteet ja oppilaspaikat, karsitut oppitunnit ja yrityksissä itseohjautuvasti tapahtuva opiskelu eivät ole omiaan lisäämään erityisiä ja yksilöllisiä polkuja tarvitsevien koulutukseen hakeutumista ja siellä pysymistä. TPY arvioi, että koulutukseen tehtävät leikkaukset kohdistuvat etenkin nuorille koulussa tarjottavaan tukeen: opiskelijahuoltoon, opintojen ohjaukseen sekä erityisopetukseen. TPY uskoo, että koulutusleikkaukset voivat lisätä sekä koulutuksen ulkopuolelle jäävien nuorten määrää että koulupudokkuutta. Tämä kasvattaa työpajatoiminnan tarvetta tulevaisuudessa. Uuden lainsäädännön myötä **työpajat voivat tarjota koulutusjärjestelmälle tukeaan aiempaa laajemmin: toimia oppimisen tukipalveluna** ja asemoitua tältä osin lähemmäs ammatillisen koulutuksen kenttää. Työpajoilla on osaamista tukea etenkin haasteellisimmassa tilanteessa olevia. Yhteistyön potentiaalia ei kuitenkaan ole vielä täysimääräisesti hyödynnetty. Yksilölliset koulutuspolut tarvitsevat joustavoittamista sekä sääntelyn ja eri hallinnonalojen sisäisten ohjeistusten yhteensovittamista.

Työpajat nykyistä vahvemmin osaamisen hankkimisen oppimisympäristöiksi

Työpajatoiminta kerryttää niin ammatillisia taitoja kuin yleisiä työelämävalmiuksia, ja hankittu osaaminen voidaan tehdä näkyväksi ja todentaa. Omien vahvuuksien löytäminen ja osaamisen tunnistaminen voimauttaa, motivoi oppimaan lisää ja innostaa etenemään koulutuspolulla. **Jatkossa työpajoja tulee hyödyntää nykyistä monipuolisemmin osaamisen hankkimista tukevana oppimisympäristöinä.** Työpajatoiminnassa kertyneen osaamisen tunnistaminen ja sen tunnustamisen tukeminen tarvitsevat pitkäjänteisiä valtakunnallisia kehittämisresursseja. Kyse on työpajatoiminnan **opinnollistamisen** ja siihen liittyvien prosessien kehittämisestä.

Lopuksi

Vireillä olevat uudistukset herättävät huolta heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluiden saatavuudesta. Sekä kunnilla ja niiden sidosyksiköillä että yhdistysmuotoisilla toimijoilla tulee olla mahdollisuudet tuottaa työpajapalveluita laajalla palvelurepertuaarilla. Muutoin vaarana on, että merkittävä osa haasteellisessa asemassa olevasta asiakaskunnasta putoaa palveluiden ulkopuolelle. Uudistuksissa ei ole huomioitu riittävästi työpajojen toimintaedellytyksiä. On myös nostettava esille, että yhdistyksen jäsenistä 60 % tuottaa lisäksi etsivää nuorisotyötä.

Työpajoilla tehtävä työ on jo nyt monisektoraalista ja se toteuttaa palveluiden yhteensovittamista – eli sitä, mitä vireillä olevilla yhteiskunnallisilla uudistuksilla tavoitellaan. Toiminnan piirissä on vuosittain yli 10 000 aikuista ja 14 000 nuorta. Nuorista 4/5 ohjautuu toiminnan avulla mielekkäälle jatkopolulle: koulutukseen, työhön tai muuhun heille sopivaan palveluun. Vireillä olevat muutosten yhteisvaikutukset uhkaavat koko työpajatoiminnan olemassaoloa. Kysymmekin, onko tätä näissä uudistuksissa varaa romuttaa?