



2.8.2018

Valtakunnallinen työpajayhdistys ry

Mari Ahonen-Walker, toiminnanjohtaja
Reetta Pietikäinen, asiantuntija
Rautatieläisenkatu 6, 00520 Helsinki
010 279 2720
tyopajayhdistys@tpy.fi

STM053:00/2018

Lausunto ehdotuksesta eräiden järjestöjen ja kuntien sekä työnantajien järjestämien työllistymistä tukevien toimien sisällyttämisestä työttömyysturvalain niin kutsutun aktiivimallin mukaiseen aktiivisuuteen

Ehdotuksessa laajennetaan työttömyysturvalain niin kutsutun aktiivimallin aktiivisuutta kerryttävää toimintaa järjestävien toimijoiden piiriä. Aktiivisuutta kerryttäväksi toiminnaksi hyväksyttäisiin ehdotuksen mukaan jatkossa myös tietyt kuntien, ammattiliittojen ja -järjestöjen sekä eräiden yhdistysten järjestämä työllistymistä tukeva valmennus ja muu toiminta, työnantajan tarjoama työllistymistä edistävä valmennus sekä niin kutsutut SIB-toimet.

Valtakunnallinen työpajayhdistys ry (TPY) arvioi ehdotusta ja aktiivimallia sekä niiden vaikutuksia erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työttömien ja työpajatoiminnan kannalta. TPY on toteuttanut jäsenilleen aktiivimalliin liittyviä kyselyitä ja huomioi saadut kommentit lausunnossaan.

Yhdistyksen keskeiset huomiot lausunnossa ovat:

- Ehdotus laajentaa työllisyyttä edistävän toiminnan järjestäjien joukkoa, mutta edelleen se rajaa osan toimijoista ulos. Ehdotuksen määrittely hyväksyttävistä tahoista on epätarkka ja tulkinnanvarainen, eikä se esimerkiksi huomioi nuorisolaissa määriteltyä työpajatoimintaa kokonaisuudessaan. Määrittelyä tulee edelleen laajentaa kattamaan kaikki ne toimijat, jotka tarjoavat työllistymistä edistävää ja tukevaa valmennusta tai muuta toimintaa.
- Ehdotuksen aktiivisuutta kerryttävää toimintaa koskevat laajennukset ovat kannatettavia. On hyvä, että jatkossa aiempaa useampi työllistymistä tukeva toimi hyväksyttäisiin aktiivisuuden osoitukseksi. Esitetyt laajennukset eivät kuitenkaan ole vielä riittäviä eivätkä ne korjaa aktiivimalliin liittyviä puutteita ja epäkohtia. Aktiivisuutta kerryttäväksi toiminnaksi tulee hyväksyä työkyvyn tutkimukset ja arvioinnit sekä toimintakykyä, hyvinvointia ja arjenhallintaa vahvistava valmennus ja muu toiminta. Myös vapaaehtoistoiminta ja omatoiminen työnhaku tulee hyväksyä aktiivisuutta kerryttäväksi toiminnaksi.
- TPY katsoo, että aktiivisuuden osoittamisen eri keinojen yhdistämisen tulee myös olla mahdollista.
- Aktiivimallin lisätessä hallinnollista työtä tarvitaan vastaavasti nykyistä vahvemmat resurssit työttömyysetuuksien maksajille, Kansaneläkelaitokselle ja työttömyyskassoille, jotta mallin vaatimat käsittelyajat eivät muodostu kohtuuttoman pitkiksi. Aktiivimalli ei myöskään edistä etuuksien ja palkkatyötulojen yhteensovittamista: tähän liittyvää prosessia tulee kehittää ja nopeuttaa.
- Olennaista on panostaa myös aktiivimalliin liittyvään viestintään aiempaa vahvemmin. Mallista ja siihen tulevista muutoksista tiedottamista tulee selkiyttää ja lisätä. Aktiivisuuden selvittämisen yhdenmukaistamiseksi on tuotettava ohjeistus yhtenäisine lomakkeineen.
- Työllisyyden lisääminen on tavoitteena tärkeä, mutta TPY ei näe, että ehdotuksen mukainen aktiivimalli olisi tarkoituksenmukainen keino tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Aktiivimalli ei tarjoa tukea työllistymiseen tai tuo uusia mahdollisuuksia niille, jotka tukipalveluita eniten tarvitsisivat. TPY peräänkuuluttaa työllistymistä aidosti tukevien ratkaisujen, kuten yksilöllistä tukea ja ohjausta sisältävien valmennus- ja muiden työllistämispalveluiden vahvistamista ja lisäämistä.

Aktiivimallin vaikutukset työpajatoimintaan ja sen kohderyhmiin

Työpajojen erilaisiin valmennuspalveluihin osallistui vuonna 2016 yhteensä 25 770 valmentautujaa, joista 14 867 (57,7 %) oli alle 29-vuotiaita. Valmentautujien kokonaismäärät ovat kasvaneet merkittävästi verrattuna aiempiin vuosiin. Työpajoilla työskentelevän valmennushenkilöstön henkilötötyvuosien määrä on kuitenkin hieman vähentynyt edellisvuosista, ja oli vuonna 2016 yhteensä 1 826 henkilötötyvuotta. Myöskään työpajojen valtionrahoitus ei ole kasvanut suhteessa asiakasmääriin: rahoitus on pysynyt viime vuosina noin 13 miljoonassa eurossa.¹

Aktiivimalli on lisännyt työpajapalveluiden kysyntää monella alueella. Yhä useampi työtön työnhakija on ollut suoraan yhteydessä työpajoille ja selvitetty mahdollisuuksiaan päästä palveluihin. Asiakkaita ohjaavien tahojen, kuten TE-toimistojen, ohjaukset työpajoille eivät puolestaan ole vastaavasti lisääntyneet. Tämä kertoo ihmisten omasta aktiivisuudesta sekä toimeentuloon liittyvästä huolesta ja sen turvaamisen tarpeesta. Työpajat eivät kuitenkaan ole voineet vastata lisääntyneeseen kysyntään läheskään aina, ja monin paikoin palvelut ovat täynnä tai niihin on jonoja. Tarve työpajojen resurssien kasvattamiselle on ilmeinen.

Toimintaa järjestävien toimijoiden piirin edelleen laajentaminen

Ehdotus laajentaa toimintaa järjestävien tahojen joukkoa, ja yhdistys pitää tätä kannatettavana. Ehdotuksen määrittely hyväksyttävistä toimijoista on kuitenkin huomattavan epätarkka ja tulkinnanvarainen. Ehdotus rajaisi edelleen ulos osan työllistymistä tukevaa toimintaa tarjoavista organisaatioista, mikä ei ole tarkoituksenmukaista.

Esitystä koskevan muistion sivulla kaksi todetaan, että mm. kunnat ja työttömien yhdistykset ovat voineet toteuttaa työllistymistä tukevaa toimintaa jo ennen muutosesitystä, mutta tätä koskevaa lainsäädäntöä ei ole. TPY huomauttaa, että nuorisolaissa (1285/2016) ja valtioneuvoston asetuksessa nuorisotyöstä ja -politiikasta (211/2017) määritellään nuorten työpajatoiminnan järjestämisen periaatteista ja toimintaa koskevasta valtionrahoituksesta. Nuorisolain 13 § todetaan nuorten työpajatoiminnan tehtävänä olevan nuoren koulutusta koskevien valmiuksien parantamisen, koulutuksen loppuun suorittamisen ja avoimille työmarkkinoille tai muuhun tarvitsemaansa palveluun pääsemisen tukemisen valmennuksen avulla. Nuorisolain mukaan nuorten työpajatoiminnan järjestäjinä voivat toimia kunta tai useat kunnat yhdessä tai nuorten palveluja tuottava yhteisö, jolla viitataan sekä järjestöihin, säätiöihin, osakeyhtiöihin että osuuskuntiin.

TPY:n näkemyksen mukaan esityksen määrittelyä tulee edelleen laajentaa kattamaan kaikki em. toimijat, jotka tuottavat tavoitteellista työllistymistä edistävää valmennusta tai muuta toimintaa. Yhdistys korostaa, että kolmannella sektorilla on työpajakentällä merkittävä rooli. Vuonna 2017 TPY:n jäsenorganisaatiosta yhdistyspohjaisia organisaatiota oli 26 % ja säätiöitä 10 %. On myös huomattava, ettei kolmannelta sektorilta työpajapalveluita hankkiva taho ole aina kunta tai työvoimaviranomainen, eikä esimerkiksi valtionrahoituksen edellytyksenä ole kunnan rahoitus toiminnalle.

Aktiivisuutta kerryttävän toiminnan sisältöjen laajentaminen

Suurin osa työpajoilla toteutettavista toimenpiteistä ja palveluista kuntouttavasta työtoiminnasta palkkautettuun työhön hyväksytään aktiivisuutta kerryttäväksi toiminnaksi. Kuitenkaan kaikkia työpajojen palveluita, kuten työ- ja toimintakyvyn arviointeja tai elämänhallintaa tukevaa valmennusta, ei ehdotuksen mukaan oltaisi hyväksymässä mukaan aktiivimalliin.

¹ Bamming, Ruth (2017) Työpajatoiminta 2016 – Valtakunnallisen työpajakyselyn tulokset. Vaasa: Länsi- ja Sisä-Suomen AVI.

Yhdistys näkeekin, että ehdotuksen mukaisessa aktiivimallisessa aktiivisuus määritellään liian kapeasti. Toiminnan järjestäjien piiriin edelleen laajentamisen lisäksi on olennaista laajentaa niitä toiminnan sisältöjä, joilla aktiivisuutta voi kerryttää. Aktiivisuutta kerryttäväksi toiminnaksi tulee hyväksyä työ- ja toimintakyvyn tutkimukset ja arvioinnit sekä toimintakykyä, hyvinvointia ja arjenhallintaa vahvistava valmennus ja muu toiminta. Kyse on suunnitelmallisesta ja tavoitteellisesta palveluprosessista, jonka tarkoituksena on oikeiden palveluiden ja tukitoimien löytämisen avulla siirtyä kohti avoimia työmarkkinoita. Ilman asianmukaisia arviointeja ja tarpeisiin vastaavia kokonaisvaltaisia elämänhallintaa tukevia palveluita työllistyminen ei useinkaan ole mahdollista. On kohtuutonta, jos näitä työnhakijan työllistymistä edistäviä arviointeja ja palveluita ei hyväksytä aktiivisuutta kerryttäväksi toiminnaksi. Toiminnan järjestäjä pystyy arvioimaan näiden palveluiden, kuten muidenkin työpajoilla tarjottavien palveluiden, sisältöä ja antamaan näistä työttömyysturvan hakijalle tarvittavan todistuksen.

Edellisen lisäksi TPY katsoo, että myös vapaaehtoistoiminta tulee hyväksyä aktiivisuutta kerryttäväksi toiminnaksi. Vapaaehtoistoiminta tukee työkykyä, vahvistaa useita työelämässä tarvittavia taitoja sekä osaamista, ja edistää siten työllistymistä. Lisäksi aktiivisuutta kerryttäväksi toiminnaksi on hyväksyttävä omatoiminen työnhaku. Tämä olisi yhdenmukaista työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteltavan ns. omatoimisen työhaun mallin kanssa, edellytetään omatoimisen työhaun mallissa työhaun aktiivista osoittamista. TPY myös katsoo, että aktiivisuuden osoittamisen eri keinojen (esim. palveluihin osallistuminen ja työssäolo) yhdistämisen tulee olla mahdollista.

Aktiivimalliin liittyvän viestinnän ja ohjeistuksen selkiyttäminen ja lisääminen

Työpajakentältä kerättyjen kokemusten mukaan aktiivimalliin liittyvä tiedotus, ohjeistus ja neuvonta on ollut puutteellista ja epäselvää. Ohjeet ovat olleet vaikeaselkoisia ja haasteellisia tulkita. Aktiivimallin toimeenpanon prosessi onnistui heikosti. Jatkossa olennaista on panostaa aktiivimallin toimeenpanoon liittyvään viestintään aiempaa vahvemmin. Mallista ja siihen tulevista muutoksista tiedottamista tulee selkiyttää ja neuvontaa lisätä. Aktiivisuuden selvittämisen yhdenmukaistamiseksi on tuotettava työttömyysetuuksien maksajille selkeä ohjeistus yhtenäisine lomakkeineen.

Työttömyysetuuksien maksajien resursointi

Aktiivimallin ja siihen tulevien muutosten lisäessä hallinnollista työtä tarvitaan vastaavasti nykyistä vahvemmat resurssit työttömyysetuuksien maksajille, Kelalle ja työttömyyskassoille, jotta mallin vaatimat käsittelyajat eivät muodostu kohtuuttoman pitkiksi. Aktiivimalli ei myöskään edistä etuuksien ja palkkatyötulojen yhteensovittamista: tähän liittyvää prosessia tulee kehittää ja nopeuttaa.

Sanktioinnista yksilöllisten palveluiden vahvistamiseen

TPY:n jäsenistölleen toteuttamien kyselyiden mukaan työpajatoimintaan osallistuvat ovat kokeneet aktiivimallin ahdistavana ja työttömiä syyllistävänä. Erään työpajanuoren haastattelulainaus tiivistää: *”On väärin, että se, joka on yrittänyt saada töitä tai toimintaa, häntä sakotetaan siitä, ettei yrityksestä huolimatta ole onnistunut.”* Epäoikeudenmukaisuuden kokemukset ovat kasvattaneet epäluottamusta yhteiskunnallista järjestelmää kohtaan. Tämä ei edistä koulutus- ja työmarkkinoille kiinnittymistä, päinvastoin. Tutkimuksissa on todettu, että nuorten sosiaalinen luottamus on heikentynyt. On myös havaittu, että luottamuksen puute sisältää itseään vahvistavan syrjäytymiskierteen riskin.²

² Ks. Pekkarinen, Elina & Myllyniemi, Sami (toim.) Opin polut ja pientareet. Nuorisobarometri 2017. Helsinki: Nuorisotutkimusseura.

Aktiivimallin tavoitteeksi kuvataan työllisyyden lisääminen. Tavoite on tärkeä, mutta TPY ei usko, ehdotuksen mukainen sanktioinnille perustuva malli on tarkoituksenmukainen keino tavoitteen saavuttamiseen. Aktiivimalli lisää tarpeettomasti hallinnollista työtä. Sen vaatima resursointi ei ole kohdennettu kustannustehokkaasti tai vaikuttavasti. Aktiivimalli ei myöskään vastaa hallituksen norminpurkutavoitteisiin. TPY:n näkökulmasta olennaista on, ettei aktiivimalli ei tarjoa tukea työllistymiseen tai tuo uusia mahdollisuuksia niille, jotka tukipalveluita eniten tarvitsisivat.

Palkkatyön löytäminen etenkin haja-asutusalueilla ja ikääntyneiden tai osatyökykyisten työttömien kohdalla on haasteellista. Aktiivimalli lisää myös työttömien alueellista eriarvoisuutta. TE-palveluiden raju karsiminen ja digitaalisten palveluiden painottaminen eivät vastaa heikossa työmarkkina-asetmassa olevien tarpeisiin. Kolmannen sektorin työllistämistoiminnalle olennaista palkkatukea on merkittävästi vähennetty, eikä työllistymistä tukevia muita palveluita ei ole tarpeisiin nähden riittävästi tarjolla. Aktiivimalli onkin siirtänyt vastuun työllistymisestä yksin työttömille. Aktiivisuusvaatimuksen täyttämiseen ei omasta aktiivisuudesta huolimatta ole aina yhdenvertaisia mahdollisuuksia. On myös huomattava, että työttömyyden taustalla olevat syyt ovat moninaisia, ja näin myös työllistymistä tulee tukea erityyppisiin tarpeisiin vastaavien palveluiden avulla.

TPY peräänkuuluttaa että heikossa työmarkkina-asetmassa olevien työttömien sekä esimerkiksi syrjäytymisvaarassa olevien nuoret työllistymistä aidosti tukevien ratkaisujen, kuten yksilöllistä tukea ja ohjausta sisältävien valmennus- ja muiden työllistämispalveluiden sekä TE-palveluiden vahvistamista ja lisäämistä.