VALTAKUNNALLINEN TYÖPAJAYHDISTYS
oikeus tekemällä oppimiseen

Lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle 18.11.2016:
HE julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, työsopimuslain 13 luvun 6 §:n muuttamisesta ja 1 luvun 4 §:n väliaikaisesta muuttamisesta sekä toimenpidealoitteet työllisyyden parantamiseksi

Valtakunnallinen työpajayhdistys ry (TPY) kiittää työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä (HE 209/2016 vp) julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain, työttömyysturvalain sekä työsopimuslain muuttamisesta. Valiokunnan pyynnöstä yhdistys tarkastelee lausunnossaan myös työllisyyden parantamista koskevia toimenpidealoitteita. TPY pitää hyvänä, että keskeisimmät esitykset em. lakien muuttamiseen toteutettaisi määräaikaisina, koska niiden vaikutukset näkyvät vasta käytäntöön soveltamisen vaiheessa.

Yhdistyksen keskeiset huomiot lausunnossa ovat:

- TPY kannattaa esitystä, jonka mukaan alle 25-vuotiaat nuoret saisivat kulukorvausta työkokeilun ajalta. Omaehtoisen opiskelun kulukorvaus tulee TPY:n mielestä säilyttää.
- TPY kannattaa esitystä korjata työsopimuslain 13 luvun 6 §:n muuttamista niin, että pykälän kolmas työpajoja koskeva kohta esitetään aiemmasta esityksestä poiketen vakinaistettavaksi kahden ensimmäisen kohdan tavoin.
- TPY:n näkemyksen mukaan palkkatukeen esitettävät muutokset ja enimmäismäärän asettaminen yhdistysten ja säätiöiden palkkatukeen vähentävät työpajojen ja muiden välityömarkkinoilla toimivien mahdollisuuksia työllistää palkkatuella. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista tilanteessa, jossa pitkäaikaistyöttömyys on ennätyksellisen korkealla.
- Työnhakijoiden määräaikaistapaamisiin on kohdennettava riittävästi resurssia, jotta niissä voidaan kartoittaa työnhakijan tilanne ja hänelle soveltuvat palvelut tarpeeksi hyvin.
- Työttömyyden pitkittymisen riskin arviointi on tehtävä luotettavasti ja riittäviin tietoihin perustuen myös nuorten ja maahanmuuttajien kohdalla.

Kulukorvaukseen, omaehtoiseen opiskeluun ja työssäoloehdon kertymiseen esitettävät muutokset
TPY kannattaa esitystä, jonka myötä alle **25-vuotiaat koulutusta vailla olevat nuoret saisivat kulukorvausta työkokeilun ajalta samoilla edellytyksillä kuin muutkin työnhakijat**. TPY:n mielestä omaehtoisen opiskelun kulukorvaus tulee säilyttää. Kulukorvauksen poistaminen omaehtoisesta opiskelusta heikentää monen työpajojen valmentautujan mahdollisuuksia hakeutua opiskelemaan. TPY vastustaa esitystä, jonka mukaan työssäoloehto ei enää kertyisi täysimääräisesti palkkatuetussa työssä. Muutos asettaisi palkkatuella työskentelevät eriarvoiseen asemaan muiden työsuhteessa työskentelevien kanssa ja heikentäisi heidän toimeentuloaan.

Valtakunnallinen työpajayhdistys ry
Asemapäällikönkatu 1, 00520 Helsinki | tyopajayhdistys@tpy.fi | puh. 010 279 2720

Työsopimuslain 13 luvun 6 §:n vakinaistaminen tärkeää työpajoille ohjautumisen kannalta
TPY kannattaa esitystä vakinaistaa työsopimuslain 13 luvun 6 § kokonaisuudessaan. Ilman laissa ollutta työpajoja koskevaa 6 §:n 3 kohtaa työkokeiluun tai palkkatuettuun työhön ei ole TE-toimistojen tiukan lain soveltamisen seurauksena ohjattu pahimmassa tapauksessa yhtäkään työnhakijaa esimerkiksi kunnassa olevien YT-neuvotteluiden aikaan. TPY on kartoittanut työpajoja koskevan poikkeuskohdan tarpeellisuutta työpajojen keskuudessa ja sille on todettu olevan todellinen tarve ja **kohdan vakinaistaminen on näin ollen tarkoituksenmukaista.**

Lakiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta on tehty nykyiseen lakiin nähden uusi kirjaus lain 7 luvun 3 §:ään, jossa säädetään työnantajaan liittyvistä palkkatuen edellytyksistä. Kirjauksen mukaan palkkatuki kunnalle, kuntayhtymälle, yhteisölle tai muulle työnantajalle voidaan myöntää 2 momentin 1 kohdassa säädetyn estämättä, jos työnantaja on ottanut tuotannollisista tai taloudellisista syistä irtisanotun työntekijän takaisin työsuhteeseen ennen palkkatukihakemuksen tekemistä. TPY kysyy, miten kyseistä kirjausta tulkitaan suhteessa työsopimuslain 13 luvun 6 §:ään? Kirjauksen vaikutuksia työpajojen palkkatuettuun työhön ohjautumiseen on syytä selventää.

Työnhakijoiden määräaikaishaastatteluihin varattava riittävästi resursseja
TPY kannattaa työnhakijoiden kasvokkaisen palvelun lisäämistä. Erityisesti nuoret ovat kärsineet TE-toimistojen henkilöresurssien supistamisesta. Tämä on johtanut monen kohdalla palvelun saannin ja työttömyyden pitkittymiseen. TPY kuitenkin epäilee, onko tapaamisiin kohdennettu 17 miljoonan euron lisäresurssi riittävä. Moni esitettävistä muutoksista tulisi esityksen vaikutusten arvioinnin mukaan lisäämään viranomaisten hallinnollisen työn määrää. **TPY kysyykin, miten pystytään varmistamaan, että tapaamiset ovat aidosti ohjaavia ja työllistymistä tukevia ja niihin on käytettävissä riittävästi aikaa**, kun virkailijoiden työmäärä lisääntyy myös muilta osin?

Palkkatuen myöntämisen edellytysten muutoksilla tavoitellaan esityksen mukaan pitkäaikaistyöttömyyden vähentämisen rinnalla pitkäaikaistyöttömyyden ennaltaehkäisyä, mikä on kannatettava laajennus. Työttömyyden pitkittymisen riski arvioitaisi TE-toimiston järjestelmään perustuvalla profilointityökalulla. Työkalun on todettu ennustavan pitkäaikaistyöttömyyden riskiä tyydyttävästi nuorten ja maahanmuuttajien kohdalla. TPY huomauttaa, että esimerkiksi nuorten työttömyyden pitkittymisen syyt voivat olla moninaiset ja taustalla voi olla tunnistamattomia terveysongelmia tai oppimisvaikeuksia. Usein nuorten tilanne voi näyttää paperilla todellisuutta paremmalta. **TPY toivoo, että profilointiin yhdistetään riittävä määrä virkailijan hankkimaa muuta tietoa ja että virkailijoille kohdennetaan riittävästi resurssia erityisesti nuorten ja maahanmuuttajien tilanteen kokonaisvaltaiseen arvioimiseen.** Arviota ei näiden ryhmien kohdalla tule tehdä yksinomaan profilointityökalun turvin ja luotettavan arvion tekemisessä tulisi tapahtua yhteistyössä esimerkiksi työpajojen ja etsivän nuorisotyön kanssa, kun kyse on erityistä tukea työllistymiseensä tarvitsevista nuorista.

Työpajojen palkkatuettu työ turvattava
Palkkatuen ja starttirahan rahoitusjärjestelmän muutoksilla tavoitellaan nykyistä mallia paremmin työttömien työnhakijoiden määrän, yksilöllisten palvelutarpeiden sekä palveluihin pääsemisen yhdenvertaisuuden huomioimista. TPY:n mielestä rahoitusjärjestelmän muutos voi mahdollistaa useampien työllistämisen palkkatuella ja nopeuttaa palveluun pääsemistä. TPY pitää hyvänä, että vastuuta työllisyysmäärärahoista jaetaan kahdelle eri hallinnonalalle. Vastaavaa resurssien joustavaa kohdentamista eri hallinnonalojen välillä yksilön tarpeen mukaan pitäisi laajentaa myös muihin toimenpiteisiin.

Työllisyysmäärärahojen vaihtelut alueen ja vuodenajan mukaan ovat osoittautuneet suureksi ongelmaksi työpajakentällä. Kuluvana vuonna ei enää kesän jälkeen monellakaan alueella ole ollut palkkatukirahoja käytettävissä. Tämä toistuu vuosittain. TPY:n mielestä on hyvä, että rahoitusmallin muutoksella haetaan ratkaisua tähän ongelmaan. Työllisyysmäärärahojen loppumisen seurauksena työnhakijoita ohjataan yhä enemmän palkattomiin toimenpiteisiin. Pelkästään työpajoilla kuntouttavassa työtoiminnassa olevien määrä on kaksinkertaistunut kahdessa vuodessa[1]. TPY arvioi, että kuntouttava työtoiminta on erinomainen kuntoutuksellinen palvelu sitä tarvitseville kuntoutuspolun alkupäässä, ja erityisesti sitä tulee käyttää arjen taitojen ja elämänhallinnan vahvistamisessa. Työnhakijaa ei pidä kuitenkaan ohjata hänen tarvettaan vastaamattomaan toimenpiteeseen, kuten nyt laajasti tapahtuu. Työpajatoiminnalla saavutetaan parhaimmat tulokset silloin, kun jokaiselle työpajojen valmentautujalle voidaan tarjota hänen tilanteen kannalta tarkoituksenmukaisin palvelu.

Rahoitusmallin muutoksilla vastataan esityksen mukaan paremmin nuorisotakuun mukaisten linjausten toimeenpanoon. TPY:n näkemyksen mukaan tavoitteen toteutuminen edellyttää, että **nuorten työllistämiseen kohdennetaan riittävästi palkkatukea eikä palkkatukimahdollisuuksia rajata koskemaan yksityistä sektoria vaan sitä suunnataan myös yksilöllistä tukea tarvitsevien palveluihin, kuten työpajojen työllistämiseen.** TEMin seurannan[2] mukaan palkkatuen suuntaaminen nuorille on erityisen kannattavaa: kun avoimille työmarkkinoille sijoittumisen aste palkkatuetussa työssä on yleisesti 19,8 prosenttia, päästään nuorten kohdalla 29,2 prosenttiin.

Esityksen mukaan palkkatuen enimmäismäärä määriteltäisi jatkossa enimmäisprosentein kiinteiden prosenttiosuuksien sijaan. TPY:n mielestä kiinteän prosentuaalisen tuen poistamisella voidaan varmistaa paremmin palkkatukirahojen tasaisempi jakautuminen ja riittävyys. Esityksen kääntöpuoli on, että osuuksien alittaminen voi heikentää ennakoitavuutta sekä työnantajien mahdollisuuksia palkata palkkatuella kasvavien työnantajakustannusten vuoksi.

Esityksessä esitetään palkkatukiajan puolittamista 24 kuukautta työttömänä olleiden henkilöiden kohdalla 24 kk:sta enintään 12 kuukauteen. Enimmäiskeston määrittämisessä ei huomioida niitä työnhakijoita, joilla on puutteita sekä ammattiosaamisessa että työelämä- ja työyhteisöosaamisessa, ja jotka näin ollen hyötyisivät pidemmistä palkkatukijaksoista. TPY:n näkemyksen mukaan kyseinen rajaus vaarantaa myös edelleen sijoittamisen työpajoilta yrityksiin, joka on koettu hyväksi tavaksi tukea valmentautujien kiinnittymistä avoimille työmarkkinoille.

TPY katsoo, että **esitys asettaa kiinteä katto yhdistysten ja säätiöiden palkkatukeen horjuttaa välityömarkkinoiden merkittävää asemaa työllistäjänä.** Tämä ei ole järkevää tilanteessa, jossa pitkäaikaistyöttömyys on ennätyksellisen korkealla. Esityksen vaikutusten arvioinnin mukaan enimmäismäärän asettaminen yhdistysten ja säätiöiden palkkatukeen vähentää niiden mahdollisuuksia tarjota työtä pitkään työttömänä olleille. TPY kysyy, haluaako hallitus ajaa alas ainoat kyseiselle kohderyhmälle soveltuvat palvelut ja syventää näin pitkäaikaistyöttömyyttä ja sen myötä muodostunutta vakavaa yhteiskunnallista ongelmaa?

Työttömien yhdenvertainen kohtelu ja palvelujen riittävä resursointi huomioitava

TPY on huolissaan siitä, että moni esityksistä johtaisi toteutuessaan heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien palveluiden radikaaliin supistamiseen. Vuodelle 2017 arvioidaan olevan käytettävissä palkkatukea

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

[2] Tallamaria Maunu & Paula Sardar. Työvoimapolitiikan palvelulta sijoittuminen vuonna 2013. TEM julkaisuja 67/2015.

7000 henkilötyövuoden verran kuluvaa vuotta enemmän. Kuitenkin kuntien ja järjestöjen palkkatukirahoja on vähennetty radikaalisti vuosittain. Ensi vuoden osalta tilanne on erityisen huolestuttava, kun työ- ja elinkeinoministeriöstä on annettu selkeä viesti, että palkkatukirahojen lisäys kohdennetaan yksityiselle sektorille. TPY huomauttaa, että lähellekään kaikki, joiden työttömyys on vaarassa pitkittyä, eivät ole suoraan työllistettävissä avoimille työmarkkinoille. Rinnalle tarvitaan muita palveluja.

Toimenpidealoitteet nuorten työmahdollisuuksien parantamiseksi (TPA 19/2015 vp, TPA 48/2016 vp) sekä työllistämisten vauhdittamiseksi työnantajan sivukulujen määräaikaisella alentamisella (TPA 13/2015 vp)

TPY pitää toimenpidealoitteissa kannatettavana, että niillä tartutaan rohkeasti nuorisotyöttömyyden ratkaisemiseen. **Aloitteissa on hyviä elementtejä, joiden toteuttamista määräaikaisina kokeiluina kannattaa selvittää.**

TPY yhtyy aloitteiden näkemyksiin siitä, että nuorten työllistymiseen ei ole tällä hallituskaudella puututtu riittävästi ja että nuorisotakuun resursointi ja toimenpiteet eivät nykyisellään ole riittäviä. Nuorisotakuun rahoitukseen on varattu yhteensä 3 miljoonaa euroa vuodelle 2017 OKM:n ja STM:n hallinnonaloilla. TEM:n hallinnonalalta nuorisotakuun resurssit puuttuvat kokonaan. Seurauksena nuorille kohdennettu palkkatuki on ajettu alas nuorisotakuun rahoituksen mukana.

Aloitteissa esitetään työnantajan sivukulujen alentamista työnantajan palkatessa nuoren työttömän työnhakijan, mikä on TPY:n mielestä kannatettava esitys. Esimerkiksi vastavalmistuneille nuorille ensimmäisen työpaikan saaminen on vaikeaa työkokemuksen puutteen takia ja kyseinen esitys voisi parantaa heidän työllistymismahdollisuuksia. Positiivista on myös aloitteessa 13/2015 vp oleva kirjaus **työllistymisen tukemisesta nykyistä varhaisemmassa vaiheessa** (200 pv). Nuorten työttömyys pitkittyy usein siksi, ettei työllistymiseen saada tukea riittävän varhaisessa vaiheessa. Nuorten kohdalla jo lyhyt työttömyys voi johtaa pysyvään työmarkkinoilta syrjäytymiseen. Malli voi toteutuessaan aiheuttaa työmarkkinoita vääristäviä vaikutuksia. Aloitteen toteutuessa tulisi kiinnittää huomiota mallin automaattisuuden toteutumiseen käytännössä sekä mahdolliseen työsuhteiden ketjuttamiseen.

Keskeinen esitys toimenpidealoitteissa 19/2015 vp ja 48/2016 vp on oppisopimuksen kehittäminen nuorten työllistymisen edistämiseksi. Tämä on kannatettava ehdotus sinänsä, mutta TPY huomauttaa, että oppisopimuksen mukainen opiskelu sopii muodoltaan vain osalle nuorista. Jos halutaan panostaa heikoimmat opiskelu- ja työllistymisvalmiudet omaavien nuorten opiskelumahdollisuuksiin, **on varsinaisen oppisopimusopiskelun rinnalla hyvä kehittää tuettua oppisopimusta, johon työpajat voivat tarjota yksilöllisesti tuettua valmennusta**. Tuettu oppisopimus tarjoaa perinteistä oppisopimusta tuetumman oppimisympäristön, jolloin opiskelija voi saavuttaa tutkinnon ammattitaitovaatimukset ja selviytyä työtehtävistä mahdollisimman hyvin, huolimatta mahdollisista erityistarpeista. Tuki opiskelijalle voi olla yksilövalmennusta tai työhönvalmennusta, jolloin valmentaja kulkee opiskelijan rinnalla opintojen aikana. Aloitteissa esitetään myös 500 euron rajaa, johon saakka nuoret saisivat ansaita ilman, että se vaikuttaisi tukiin tai etuuksiin. Tulorajan korottaminen nuorten kohdalla on kannatettava esitys. TPY huomauttaa kuitenkin, ettei tulorajan korottaminen sinänsä edistä työllistymistä, vaan ainoastaan estää mahdollisia tuloloukkuja.

Toimenpidealoitteissa 19/2015 vp ja 48/2016 vp esitetään etsivän nuorisotyön kehittämistä ja laajentamista. Tavoite on hyvä, mutta TPY muistuttaa, että toiminta kattaa tällä hetkellä jo 97 % kunnista[3].

[3] Ruth Bamming & Merja Hilpinen 2015. Etsivä nuorisotyö 2015. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:28.

Etsivän nuorisotyön rinnalle tarvitaan myös palveluja, joihin ohjata asiakkaita ja joissa parantaa heidän arjenhallintataitoja ja valmiuksia hakeutua koulutukseen tai työhön. Tähän tarpeeseen työpajatoiminta vastaa työnteon ja siihen liittyvän työ- ja yksilövalmennuksen avulla.

Aloitteissa toivotaan seurantaa nuorisotakuusta ja etsivästä nuorisotyöstä. TPY huomauttaa, että edellisen hallituskauden aikaisen nuorisotakuun toteutumisesta on tehty runsaasti seurantaa ja kehittämisehdotuksia. Tutkimusten mukaan takuun onnistuneimmiksi toimiksi ovat osoittautuneet työpajatoiminta, etsivä nuorisotyö ja muut yksilöllistä ohjausta tarjoavat toiminnot[4]. **Etsivää nuorisotyötä ja työpajatoimintaa ja niiden tuloksellisuutta seurataan tiiviisti** OKM:n vuosittaisella tilastokyselyllä, kyseisten palvelujen tilastointiin kehitetyllä PAR-järjestelmällä sekä TPY:ssä kehitetyllä, palveluiden sosiaalisesti vahvistavia vaikutuksia todentavalla Sovari-mittaristolla. Seurannan mukaan vuonna 2015 liki 70 prosenttia työpajoilla olleista nuorista sijoittui positiivisesti työpajajakson jälkeen koulutukseen, työhön tai muuhun toimenpiteeseen[5]. Yli 90 prosenttia työpajoilla olleista nuorista on kokenut sosiaalista vahvistumista työpajajakson aikana[6]. Tuloksellisesta ja vakiintuneesta toiminnasta huolimatta työpajojen ja etsivän nuorisotyön perusrahoituksen epävarmuus on muodostunut vuosittaiseksi ongelmaksi. TPY on aloitteiden tavoin esittänyt, että tulokselliseksi osoittautuneiden palvelujen rahoitus turvataan kestävällä tavalla[7].

TPY muistuttaa, että mahdolliset nuorten työllisyyttä edistävät kokeilut eivät saa korvata kokonaan nykyistä palkkatukijärjestelmää tai muita olemassa olevia toimenpiteitä. Tämä tulee huomioida mahdollisten kokeilujen resursoinnissa. TPY huomauttaa, että kehitettäessä erilaisia malleja nuorten työllistämiseksi tulee huomioida, että avoimien työmarkkinoiden resurssit työllistää ovat rajalliset lisätuesta huolimatta. Työmarkkinoiden ja työttömyyden väliin tarvitaan yksilöllisesti räätälöityä valmennusta, jota mm. työpajat pystyvät tarjoamaan. Myöskään työttömien tai työttömien nuorten joukko ei ole yhtenäinen ryhmä, jolla olisi samanlaiset voimavarat siirtyä suoraan avoimille työmarkkinoille. **TPY toivookin, että nuorten työllistämisen tukitoimia suunnitellessa huomioidaan avoimille työmarkkinoille työllistämisen ohella yksilöllistä tukea työllistymiseen tarjoavat tukipalvelut ja niiden riittävä resursointi.**

Anna Kapanen, vs. toiminnanjohtaja
Valtakunnallinen työpajayhdistys ry (TPY)

[4] mm. Suvi Ervamaa 2014. Kohti onnistunutta nuorisotakuuta? Nuorten ja ammattilaisten näkemyksiä nuorisotakuun toteutuksesta ja kehittämisestä. Onnistunut nuorisotakuu -hankkeen loppuraportti. Suomen Nuorisoyhteistyö - Allianssi ry.
[5] Ruth Bamming & Merja Hilpinen 2015. Työpajatoiminta 2015. Valtakunnallisen työpajakyselyn tulokset. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:26.
[6] Sovari-mittari. Valtakunnallinen työpajayhdistys ry.
[7] http://www.tpy.fi/site/assets/files/5374/heikoimmassa_asemassa_olevat_nuoret_unohdetaan_tyollisyystoimien_uudistuksissa_14102016.pdf