VALTAKUNNALLINEN TYÖPAJAYHDISTYS
oikeus tekemällä oppimiseen

2.3.2017

Lausunto (O 5/2017 vp) eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle: Työvoimapalvelut maakuntauudistuksessa

Valtakunnallinen työpajayhdistys ry (TPY) kiittää työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa mahdollisuudesta antaa lausunto työvoimapalveluista maakuntauudistuksessa. Yhdistys tarkastelee lausunnossaan maakuntauudistuksen valmistelua ja siihen liittyvän, valmisteilla olevan lainsäädännön vaikutuksia heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien työvoimapalveluiden kannalta. Yhdistys huomauttaa, että kyseisen ryhmän sekä työpajatoiminnan osalta maakuntauudistuksessa on useita ratkaisematta olevia kysymyksiä eikä heikoimmassa asemassa olevien työvoimapalveluja ei ole huomioitu juuri lainkaan maakuntauudistuksen valmistelussa valtakunnallisella eikä maakunnallisella tasolla. Työpajatoiminnassa vallitsee suuri epävarmuus sen toimintaedellytyksistä jatkossa: **onko toimijoilla maakuntauudistuksen jälkeen mahdollisuutta toteuttaa toiminnalle asetettua perustehtävää laadukkaasti, vai joudutaanko toiminta sopeuttamaan uudenlaisiin markkinoiden määrittämiin vaatimuksiin**. TPY huomauttaa, että maakuntauudistuksen linjaukset ovat myös vastoin hallitusohjelman tavoitteita. Hallituskauden tavoitteena on selvittää työvoimapalveluiden siirto resursseineen vaikeimmin työllistyvien osalta kuntien vastuulle. Kunnilta ollaan kuitenkin nyt viemässä resursseja ja mahdollisuuksia tähän, mikä vaikuttaa myös työpajojen toimintaedellytyksiin. Useat tutkijat ovat todenneet maakunta- ja sote-uudistuksen olevan epäonnistunut etenkin tukea tarvitsevien osalta. TPY toivoo, että tämä viesti otetaan tosissaan maakuntauudistuksen valmisteluvaiheessa.

Yhdistyksen keskeiset huomiot lausunnossa:

- Heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien palvelujen asemoituminen ja toteutus maakuntauudistuksessa sekä työllisyys- ja sosiaalipalvelujen integraatio tulisi ratkaista ripeästi.
- TPY:n näkemyksen mukaan viranomaistehtävien radikaali karsiminen ja palvelujen toteutus markkinoilla vaarantaa palvelun saannin yhdenvertaisuuden ja laadun. Heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien sosiaalisiin lähtökohtiin perustuvien palvelujen toteutus markkinaehtoisesti ei ole tarkoituksenmukaista.
- Palvelujen kilpailutuksissa tulee antaa painoarvoa palvelujen sosiaalisia vaikutuksia ja laatua todentaville mittareille.
- TPY korostaa, että työllistymiseen tukea tarvitseville tulee turvata helposti saavutettavissa olevat kasvokkaiset palvelut. Tähän voidaan vastata lähipalveluina toteutettavilla kuntien ja 3.sektorin palveluilla sekä monialaisilla asiakaslähtöisillä palvelumalleilla maakunnassa toteutettavia palveluja paremmin.
- Työpajatoiminnan erilaiset valmennuspalvelut tulee turvata jokaisella työpajalla työpajan hallinnollisesta taustasta riippumatta. Kunnallisten työpajojen mahdollisuudet kuntouttavan työtoiminnan toteuttamiseen tulee turvata ilman yhtiöittämisvelvoitetta.
- TPY on huolissaan siitä, että maakuntauudistus ei huomioi työn ja koulutuksen ulkopuolella olevia nuoria. Vastuu monialaista tukea tarvitsevista on pirstoutumassa kuntiin, maakuntiin ja markkinoille. Maakunnista käsin määriteltäisi jatkossa reunaehdot nuorten työpajatoiminnassa toteuttaville palveluille, mikä asettaa toiminnan ristiriitaiseen tilanteeseen.

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

Maakuntauudistusta rakennetaan yritysten ja hyvin pärjäävien työnhakijoiden ehdoilla
Esityksessä maakuntalaiksi tulevien maakuntien tehtävissä mainitaan yritys-, työ- ja elinkeinopalvelujen järjestäminen. Palvelujen järjestämisvastuusta säädetään, että jollei laissa toisin säädetä, maakunta voi järjestää tehtäviensä hoitamisen itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle maakunnalle. Maakunta voi myös sopia järjestämisvastuun siirtämisestä kunnalle, silloin kun siitä laissa erikseen säädetään.[1] Nykyiset TE-palvelut kootaan julkisiksi kasvupalveluiksi maakuntiin.

Julkisten kasvupalveluiden tavoitteena on yhdistää kasvupolitiikan ja alueiden kehittämisen tavoitteet laaja-alaiseksi kokonaisuudeksi, jonka elementtejä ovat kestävä taloudellinen kasvu, alueiden kehittäminen, osaamisen ja sosiaalisen osallisuuden edistäminen sekä työllisyyden, työllistymisen ja yritystoiminnan edellytysten edistäminen[2]. Kasvupalveluiden tavoite on julkisessa keskustelussa pelkistetty siihen, että jatkossa **ensisijainen tavoite ei ole löytää työpaikkaa työttömälle, vaan tavoite on saada yritykset kasvamaan**[3]. Lakiehdotuksen vaikutusten arviointi heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien kannalta jää ohueksi. Kyseisen ryhmän heterogeenisyys jää maininnan tasolle, ja uudistusten vaikutuksia arvioidaan tarkemmin tämän ryhmän kohdalla ainoastaan maahanmuuttajien ja kotoutettavien osalta. Vaikutuksia muihin pitkäaikaistyöttömiin, työllistymiseen tukea tarvitseviin nuoriin, osatyökykyisiin ja muihin vaikeasti työllistettäviin ei arvioida lainkaan. TPY:n mielestä vaikutukset tulisi arvioida jokaisen heikossa työmarkkina-asemassa olevien ryhmän kannalta erikseen. Uudistuksen valmistelu kielii siitä, ettei tukea työllistymiseen tarvitsevien moninaista ryhmää ole edes tunnistettu.

Myös palvelujen rahoitus on tulevaisuudessa epäselvää. Kuntien työmarkkinatukimaksuja ollaan siirtämässä pois niiden vastuulta. Tähän saakka se on aktivoinut monia kuntia panostamaan työllisyydenhoitoon ja erityisesti pitkäaikaistyöttömien palveluihin.

Sosiaalitoimen palvelut työpajoilla tulee turvata: esimerkkinä kuntouttava työtoiminta
TPY on huolissaan siitä, että maakuntauudistuksessa ratkaisematta on työpajojen kannalta keskeinen kysymys: **työllisyys- ja sosiaalipalvelujen yhteensovittaminen**. Kasvupalvelulakiluonnoksen perusteluissa todetaan, että sekä kasvupalvelu-uudistuksen, sote-uudistuksen että koko maakuntauudistuksen onnistumisen kannalta keskeistä on, että **erilaiset palvelut sovitetaan toisiinsa ja tuotetaan asiakastarpeiden perusteella.** Kasvupalvelujen osalta keskeisimmän yhteensovitustilanteen sanotaan olevan **sote- ja kasvupalveluja tarvitsevan asiakkaan palveluntarvekartoitus ja palveluihin ohjaus**. Lakiehdotuksen perusteluissa arvioidaan, että koska maakunta vastaa kasvupalveluiden ja sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä, mahdollistaisi tämä palveluiden paremman yhteensovittamisen erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa oleville ja eheämmät palveluketjut henkilöasiakkaille.[4] TPY:n näkemyksen mukaan sote- ja kasvupalveluiden integraation ohella asiakaslähtöisyys, palveluihin ohjaus ja palveluketjut ovat jääneet valmistelussa huomiotta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtyminen kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille on työpajojen kannalta uudistuksen keskeisimpiä kipukohtia. Työpajatoiminta asemoituu pitkälti tähän yhdyspintaan, koska yleisin työpajojen toimenpide on kuntouttava työtoiminta. Erityisesti kunnallisen

[1] Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi
[2] Ehdotus laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista, luonnos 14.11.2016.
[3] Varsinais-Suomen ELY-keskuksen uutiskirje 9.2.2017. Työvoimapalveluista kohti kasvupalvelua.
[4] Ehdotus laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista, perusteluosa, luonnos 14.11.2016.

työpajatoiminnan kannalta muutokset järjestämisvastuissa sisältävät useita ratkaistavia kysymyksiä, jotka TPY:n lisäksi myös Kuntaliitto on nostanut esiin: Kuka jatkossa järjestää ja rahoittaa nuorten työpajatoiminnan? Kenen tiloissa toiminta tapahtuu? Miten jatkossa turvataan sosiaalipuolen rahoituksen kohdentuminen nuorten työpajoille?[5] Näyttää siltä, että kunnalliset työpajat pystyisivät jatkossa tuottamaan maakuntiin siirtyviä palveluja ainoastaan yhtiöittämisen kautta, mikä tulee vaikeuttamaan kuntien mahdollisuuksia tarjota työpajapalveluja. Tämä tulee todennäköisesti johtamaan palveluntuottajien vähenemiseen ja palvelujen radikaaliin yksipuolistumiseen sekä muuttamaan palvelun luonnetta. Kunnissa on reagoitu järjestämisvastuun siirtymiseen: Sosiaalitoimet ovat irtisanoneet tai tehneet lyhyempiä sopimuksia työpajojen kanssa. TPY toivoo asiaan pikaista ratkaisua. Yhtiöittämisvelvoite työpajatoiminnan kohdalla ei ole perusteltu ratkaisu.

Työvoimapalvelujen tuottaminen markkinoilla ajaa palveluntuottajat ja asiakkaat eriarvoiseen asemaan

Karkean arvion mukaan maakuntauudistuksen myötä viranomaisten tuottamat tehtävät voisivat vähentyä 75-85 prosentilla nykyisestä ja tällöin esimerkiksi kaikkia osia työttömän työnhakijan palveluprosessista tai yritystuen myöntämisestä ei toteuttaisi viranomainen. Työvoimapalveluiden markkinoilla tuottamisen uskotaan lisäävän uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja työllisyyttä sekä asiakkaiden valinnan mahdollisuuksia, parantavan asiakaspalvelun laatua sekä tuovan uusia palveluinnovaatioita ja tehokkaampia toimintatapoja. TPY:n näkemyksen mukaan **viranomaistehtävien radikaali karsiminen vaarantaa palvelun saannin yhdenvertaisuuden ja johtaa siihen, ettei palvelun laatua voida varmistaa**. Heikossa työmarkkina-asemassa olevat, kuten työpajojen asiakkaat, tarvitsevat monialaista tukea. Työllistymisen esteenä olevien sairauksien ja esimerkiksi oppimisvaikeuksien tunnistaminen vaatii asiantuntemusta ja riittävän pitkiä palveluprosesseja. TPY kysyy, miten tälle ryhmälle varmistetaan riittävän korkea palvelutaso, jos työvoimapalvelut siirretään suurimmaksi osaksi markkinoiden toteutettavaksi?

Työvoimapalvelujen siirtyminen markkinoille on vaikuttanut työpajatoimintaan kielteisesti jo tähän mennessä. Työpajatoimintaa ylläpitävien toimijoiden on vaikeaa pärjätä kilpailutuksissa suurten hintoja polkevien yksityisten palveluntuottajien rinnalla. Kynnyskysymyksiksi kilpailutuksissa ovat nousseet palvelun hinnan lisäksi työntekijöiden koulutus. Työpajojen työvalmentajilta odotetaan korkeakoulututkintoa, vaikka tämän ryhmän osaaminen perustuu työpajan työyksikössä, kuten metallipajalla, tarvittavaan ammatilliseen osaamiseen. TPY huomauttaa, että työpajatoimijat ovat toteuttaneet ja kehittäneet toimintaansa useilla alueilla jo 30 vuotta, ja niiden työntekijät ovat alalleen koulutettuja työ- ja yksilövalmennuksen ammattilaisia. Työpajatoiminnasta lähes 70 prosenttia nuorista sijoittui vuonna 2015 työhön, koulutukseen tai muuhun ohjattuun toimintaan[6]. Myös kohderyhmä on antanut toiminnalle korkean arvosanan: 4,2, ja yli 90 % on kokenut sosiaalista vahvistumista työpajajakson aikana[7]. TPY:n mielestä heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien työvoimapalvelujen kilpailutusten kriteereissä ja laadun arvioinnissa tulee painottaa sosiaalisia näkökulmia ja niiden todentamiseen kehitettyjä mittareita.

Kilpailutuksissa menestyvillä yksityisillä palveluntuottajilla ei vielä kilpailutusvaiheessa ole välttämättä ollenkaan toiminnan vaatimaa infraa, vaan se hankitaan henkilöstöineen vasta kilpailutuksen ratkettua. Näiltä toimijoilta puuttuu myös työllistymisratkaisuja tukeva paikallisen ja alueellisen tason tuntemus.

---

[5] Kuntaliitto 2016. Rajapinnoilta yhdyspintoihin. Kehittämisaloite kunnan ja maakunnan yhteistyöstä.

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

[7] Sovari- sosiaalisen vahvistumisen mittari työpajatoimintaan ja etsivään nuorisotyöhön. Valtakunnalliset tulokset 2016. Valtakunnallinen työpajayhdistys.

Vaikka lainsäädännöllä pyrittäisiin estämään se, etteivät palvelun tuottajat voisi harjoittaa ns. kermankuorintaa, on se erittäin todennäköistä, jos odotuksena on matala hinta ja tehokkuus. Pitkäaikaistyöttömien tarpeisiin vastaavat palvelut eivät tuota nopeita tuloksia halvalla. Jo syksyllä 2016 käydyssä keskustelussa työnhakijoiden määräaikaistapaamisten siirtämistä yksityisille tuottajille, kyseiset tuottajat totesivat julkisesti etteivät heikoimmassa asemassa oleva kohderyhmä kiinnosta heitä. On siis kohtuutonta laittaa kilpailemaan samoille markkinoille sellaiset toimijat, joiden tarkoitusperät ja kohderyhmä eriävät täysin. TPY huomauttaa, että tulevia työvoimapalveluja ei voi rakentaa vain voittoa maksivoivia palveluntuottajia ja kilpailun lisäämistä varten.

Lähipalvelut ja heikoimmassa asemassa olevien monialainen palveluohjaus turvattava

Työpaja on monessa pienessä kunnassa ainoa palvelu työllistymiseen tukea tarvitseville. Toiminta kattaa tällä hetkellä jo 93 prosenttia Suomen kunnista. Tällöin voidaan puhua lähipalvelusta. Palvelua voidaan tarjota riittävän varhain, lähellä kohderyhmää ja esimerkiksi nuoret pysyvät helpommin palveluiden piirissä katkoksitta. Koska kunta, tai kunnassa toimiva yhteisö, tuntee toimintaympäristön ja alueensa työmarkkinat ja välityömarkkinatoimijat, voidaan näin mahdollistaa työnhakijoille asiakaslähtöisiä ja yksilöllisiä polkuja työpajalta eteenpäin.

Kasvupalvelulakiluonnoksen perusteluissa todetaan, että kasvupalvelujen alle lukeutuvissa rekrytointi- ja osaamispalveluissa henkilökohtainen kontakti voi olla tärkeää ja siksi palvelujen saatavuus kaupunkiseuduilla voi jatkossa olla helpompaa, kuin pienemmillä kaupunkiseuduilla ja maaseudulla. Tämä tultaisiin ratkaisemaan verkkopalveluiden käytöllä sekä liikkuvina palveluina. **Tämä jättää TPY:n mielestä huomiotta lähipalvelua tarvitsevat työnhakijat ja asettaa työnhakijat alueellisesti eriarvoiseen asemaan**. Heikoimmassa työmarkkina-asemassa oleville sekä esimerkiksi vastavalmistuneille tukea tarvitseville nuorille työllisyyspalvelun saavutettavuus on ehdottoman tärkeää, koska jo pelkästään palveluun lähteminen on monelle heikossa kunnossa olevalle kynnyskysymys.

Suuri osa vielä toistaiseksi kasvokkain saatavilla olevista palveluista on siirtymässä sähköisiksi. Jatkossa työttömät ilmoittautuisivat työnhakijoiksi poikkeuksia lukuun ottamatta sähköisesti ja heille soveltuvat palvelut olisivat tarjolla sähköisessä järjestelmässä, josta työnhakija voisi valita itselleen esimerkiksi sopivan palvelun. **TPY huomauttaa, että henkilökohtaisella kontaktoinnilla voidaan nostaa työttömien työllistymistodennäköisyyttä merkittävästi.** Uudenmaan ELY-keskuksen alueella toteutetussa kokeilussa tuetun työllistämisen palvelulinjan asiakkaiden tiiviillä yhteydenpidolla (2-4 kertaa kuukaudessa) pelkästään avoimille työmarkkinoille työllistyneiden osuus oli kaksinkertainen normaalin yhteydenpidon piirissä olleisiin nähden[8].

Alueilla, joilla toimii jo maakunnallinen sosiaali- ja terveydenhuollon toimija, toimitaan jo maakuntauudistuksen ehdoilla. Maakunnallisten toimijoiden ottaessa työpajatoiminnan omaksi toiminnakseen, on seurauksena ympäryskuntien työpajatoimintojen karsiminen ja keskittäminen keskuskuntiin. Tämä ajaa alueella toimivia muita työpajatoimijoita ja heidän palveluntarjontaa ahtaalle. Palvelun keskittämisen myötä matka lähimmälle työpajalle voi kasvaa kymmeniin kilometreihin. Työpajojen asema lähipalveluna kärsii, ja suurten tuottajien ulkopuolelle jäävien pajojen toimintamahdollisuudet

[8] Sundvall, Santtu & Härmälä, Kenneth 2016. Tuloksellista työnvälitystä aktiivisella yhteydenpidolla. Analyysi kolmen Uudenmaan TE-toimiston työnvälityskokeilun tuloksista. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Raportteja 108 / 2016.

kapenevat ja työnhakijoiden palveluohjaus kärsii. Alueilla, jossa toimintoja keskitetään maakunnan alaisuuteen, **maakunnan olisi yhteistyössä alueen työpajojen kanssa huolehdittava siitä, että työpajatoiminta on fyysistä lähipalvelua ja että sitä tuotetaan jokaisessa kunnassa maakunnan alueella**.

Maakuntauudistuksessa korostetaan asiakkaiden omaa aktiivisuutta palveluihin hakeutumisessa. Sosiaali- ja terveyspalvelujen kohdalla valinnanvapauslain on sanottu heikentävän heikoimmassa asemassa olevien mahdollisuuksia. Vaikeassa elämäntilanteessa olevilla ei riitä kykyä arvioida omaa palveluntarvetta. TPY:n mielestä keskeistä on olemassa olevien monialaisten palvelumallien, kuten ohjaamotoiminnan ja monialaisen yhteispalvelun turvaaminen ja järjestäminen lähellä kohderyhmää myös jatkossa. Näitä malleja tulisi kehittää heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien lähtökohdista. Tähän saakka esimerkiksi ohjaamotoiminta ei ole kaikilla alueilla tavoittanut kaikista heikoimmassa tilanteessa olevia nuoria.

Maakuntauudistus ei huomioi työn ja koulutuksen ulkopuolella olevia nuoria

TPY huomauttaa, että maakuntauudistus sotii vastoin hallitusohjelman osaamisen, koulutuksen ja nuorisotakuun kärkihankkeen tavoitteita. Hallituskauden tavoitteena on vähentää koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevien nuorten sekä koulutuksen keskeyttäneiden määrää. Kaikille peruskoulun päättäneille taataan koulutus-, työ- tai kuntoutuspaikka. Nuorisotakuun kärkihankkeessa luvataan kehittää malli, jossa vastuu tukea tarvitsevasta nuoresta on yhdellä taholla. Nyt maakuntauudistuksen myötä **vastuu monialaista tukea tarvitsevista nuorista on hajautumassa kuntiin, maakuntiin ja markkinoille** ja vastuu palveluohjauksesta on ratkaisematta. Nuorilta odotetaan muiden heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien ohella uudenlaista osaamista ja omatoimisuutta palveluihin hakeutumisessa ja valinnassa.

Vuonna 2015 työpajoilla olleista 25 000 valmentautujasta liki 15 000 oli alle 29-vuotiaita nuoria. Nuorten työpajatoiminta määritellään nuorisolaissa. Se on etsivän nuorisotyön ohella ainoita palveluja, jotka tavoittavat työn ja koulutuksen ulkopuolella olevia nuoria ja tiivis yhteistyö näiden palvelujen sekä muun monialaisen verkoston kanssa auttaa saamaan nuoria palvelujen piiriin. Nuorisotyö on yksi kuntiin jäävistä tehtävistä, ja myös nuorten työpajatoiminta sijoittuu jatkossa suurelta osin kuntiin nuorisotoimen alle. Koska suurin osa työpajoilla olevista nuorista on sosiaalitoimen alaisessa kuntouttavassa työtoiminnassa, määriteltäisiin maakunnista käsin se, mitä palveluja työpajalla voidaan toteuttaa sekä millä ehdoin ja kriteerein. Yhtiöittämisvelvoite ei ole perusteltua syrjäytymisvaarassa olevien nuorten palveluissa, joiden asemoituminen kuntaan muun nuorisotyön palvelujen, kuten etsivän nuorisotyön, ohella on tarkoituksenmukaisinta. **Työpajoja ei tule asettaa eriarvoiseen asemaan hallintomuodon perusteella eikä rajoittaa asiakkaiden oikeutta tarkoituksenmukaisen palvelun saamisessa.** Kunnan tulee 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 yhtiöittämisvelvoitetta.

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

Valtakunnallinen työpajayhdistys ry (TPY) on järjestö, joka edustaa lähes 250 työpajaorganisaatiota Suomessa. Suurin osa yhdistyksen jäsenistä on kunnallisia (n. 60%). 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.