VALTAKUNNALLINEN TYÖPAJAYHDISTYS
oikeus tekemällä oppimiseen

6.6.2017

Valtakunnallinen työpajayhdistys ry
toiminnanjohtaja Mari Ahonen-Walker
Asemapäällikönkatu 1 00520 Helsinki
puh. 010 279 2720
tyopajayhdistys@tpy.fi

VNS 4/2017 vp

Lausunto eduskunnan sivistys- ja tiedejaostolle:
Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2018–2021

TPY kiittää eduskunnan sivistys- ja tiedejaostoa mahdollisuudesta antaa kirjallinen lausunto julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2018–2021. Esitetyn pyynnön mukaan TPY suuntaa lausunnon ensisijassa selonteossa esitettyihin työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön tavoitteisiin sekä resurssien riittävyyteen. Lisäksi TPY nostaa selonteosta esiin muita työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön toteuttamisen kannalta keskeisiä huomioita.

TPY:n keskeiset huomiot selonteosta:

- Vakaana pysyvä valtionavustus tuo rahoitukseen ennakoitavuutta ja mahdollistaa pitkäjänteisen kehittämisen.
- Eri hallinnonalat tarkastelevat toiminnan tuloksellisuutta eri näkökulmista. Työpajatoiminta on tuloksellisinta silloin, kun työpajalle pääsee riittävän varhain ja nuorelle parhaiten soveltuviin toimenpiteisiin. On huomattava, ettei nuorten työllisyyden vahvistaminen voi täysimääräisenä toteutua, jos toiminnan perusrahoituksen ohella ei huolehdita riittävästä työvoimapoliittisten toimenpiteiden resursoinnista. Nuorten työpajatoiminta ja etsivä nuorisotyö ovat nuorisolaissa säädettyä toimintaa ja niiden tulee toteuttaa ensisijassa tässä laissa toiminalle asetettuja tavoitteita.
- Laajamittainen aiemman osaamisen tunnistaminen ja ammatillisen koulutuksen reformi tulevat lisäämään työpajojen ja ammatillisten oppilaitosten yhteistyötä sekä työpajatoiminnan palveluiden tarvetta. Yhteistyön tulee olla sopimuksellista eikä se saa tapahtua muiden palveluihin osallistuvien ryhmien kustannuksella.
- Työpajatoiminnalla ja etsivällä nuorisotyöllä tulee olla jatkossa rooli palvelujen yhteensovittamisessa kuntien ja maakuntien yhdyspinnoilla. Ne tulee huomioida vahvemmin maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen valmistelussa.
- Aktivoinnin ohella olisi kiinnitettävä huomiota siihen, että työttömille on tarjolla riittävä määrä tarkoituksenmukaisia palveluita ja tukea tilanteen selvittämiseen.

Nuorten työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön resurssit ja palveluille asetetut tavoitteet julkisen talouden suunnitelmassa

Nuorten työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön **valtion budjettirahoitus säilytetään suunnitelman mukaan kehyskaudella vuoden 2017 tasolla eli 19,5 milj. eurossa**. TPY pitää linjausta erinomaisena, sillä viime vuosina valtionrahoituksen jatkuva leikkausuhka on luonut epävarmuutta ja aiheuttanut toiminnan tarpeettomia alasajoja eri puolilla Suomea. Toiminnan perusrahoituksen ennakoitavuus luo osaltaan paremmat mahdollisuudet pitkäjänteiselle kehittämiselle ja vaikuttavuuden vahvistamiselle.

OKM:n myöntämä valtion avustus muodostaa työpajojen kokonaisrahoituksesta hieman yli 10 prosenttia, jonka lisäksi rahoitus koostuu mm. hallinnoijan, kuten kuntien rahoituksesta, muusta julkisesta rahoituksesta, työpajojen tuotannollisesta toiminnasta sekä valmennuspalveluiden myynnistä. Etsivän nuorisotyön valtionavustus kattaa noin 60-70 prosenttia yksittäisen työntekijän palkkakuluista ja loput palkkaus- ja muut kulut kattaa joko kunta tai muu palveluntuottaja, kuten järjestö. **Vakaana pysyvä valtionavustus on tärkeä viesti toimintojen merkityksellisyydestä** ja se osaltaan vahvistaa kuntien sitoutumista nuorten syrjäytymistä ehkäisevään työhön. Tämä pitkäjänteisyys lisää toimintojen laatua.

Julkisen talouden suunnitelmaan kirjatut **tavoitteet** nuorten työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön **toiminnan tehostamisesta ja vaikuttavuuden lisäämisestä edellyttävät kestävän perusrahoituksen ohella riittävää resursointia työpajojen toiminnan mahdollistaviin palveluihin.** Nykyaikainen työpajatoiminta ja siihen läheisesti linkittyvä etsivä nuorisotyö ovat toimintaa yhteiskunnallisten sektoreiden väleissä ja rajapinnoilla, ja niiden työ asemoituu OKM:n hallinnonalan nuoriso- ja koulutuspolitiikan ohella vahvasti myös työllisyys- ja sosiaalipolitiikan alueille. Työpajojen valmennustyölle sekä etsivälle nuorisotyölle on ominaista organisatoriset rajat ylittävä monialaisuus ja -ammatillisuus. Työmuotojen vahvuus piilee juuri tässä hallinnonalojen rajapinnoilla toimimisessa. **Eri hallinnonalat tarkastelevat toiminnan tuloksellisuutta eri näkökulmista**. Nuorisotyön näkökulmasta vahvistetaan nuoren minuutta, tuetaan sosiaalista vahvistumista ja omatahtista yksilöllistä kasvua, mutta samalla kehitetään yleisiä työelämätaitoja, työtaitoja ja ryhmässä toimimisen taitoja. Opetustoimi tarkastelee työtä pitkälti koulupudokkuuden ja sen ehkäisyn näkökulmasta. Sosiaalitoimen näkökulmasta keskeistä on arjen- ja elämähallinnan vahvistaminen sekä yleisten työelämätaitojen oppiminen. Työvoimahallinto tarkastelee toimintaa lähinnä tulevan ammattialan selkiytymisen tai työtaitojen oppimisen näkökulmasta. **Toiminnassa yhdistyvät eri hallinnonalojen tavoitteet ja palveluodotukset**.

Työpajatoiminta ei voi toteutua laadukkaasti ja vaikuttavasti, mikäli eri hallinnonalojen nuorille tarjoamia toimenpiteitä ei resursoida riittävästi. Työpajoille ohjaudutaan eniten sosiaalitoimesta, TE-palveluista ja oppilaitoksista. Yleisimmät työpajoilla tarjottavat toimenpiteet ovat kuntouttava työtoiminta ja työkokeilu. Viime vuosien aikana työllisyysmäärärahoihin tehdyt radikaalit leikkaukset ovat johtaneet TE-hallinnon palveluiden supistumiseen työpajoilla ja sosiaalitoimen kuntouttava työtoiminta on mennyt työkokeilun edelle yleisimpänä palveluna. Yleistä on, että esimerkiksi alun perin palkkatukityön tai työkokeilun tarpeessa ollut nuori ohjataan pitkittyneen työttömyyden jälkeen kuntouttavaan työtoimintaan, mikä on sekä inhimillisesti että tehostamisen ja vaikuttavuuden näkökulmasta kestämätöntä.

Työpajatoiminta on tuloksellisinta silloin, kun työpajalle pääsee riittävän varhain nuoren tilanteen kannalta tarkoituksenmukaisimpaan palveluun. Tässä valossa tarkasteltuna julkisen kehys ei tuo riittäviä ratkaisuja. Työllisyysmäärahoja tarvitaan lisää ja niiden kohdentamisessa pitää huomioida paremmin nuorille tukea tarjoavat tahot. Vuoden 2017 valtion budjetissa palkkatukea rajattiin radikaalisti työpajojen ja yhdistysten ja säätiöiden saatavilta ja sitä suunnattiin vahvemmin yrityksiin paremman vaikuttavuuden toivossa ja tästä syystä esimerkiksi nuorten poluttaminen työpajoilta yrityksiin palkkatuen turvin on käytännössä enää harvoin mahdollista. **Nuorten työllisyyden tukeminen työpajatoiminnan avulla ei voi toteutua, jos siihen ei tosiasiallisesti anneta välineitä.** Työvoimapalveluihin päätettiin puolivälitarkastelun yhteydessä lisätä 25 miljoonaa. Palkkatukea päätettiin suunnata myös vaikeasti työllistyviin, ja nuorten palkkatukeen aiemmin saatavilla olleet sanssi- ja duunikortit yhdistetään yhdeksi palkkatukikortiksi. Nämä kohdennukset ovat erinomaisia, mutta **huolestuttavaa on palkkatukimäärärahojen kohdentaminen edelleen voimakkaasti yrityksiin.** Lisäksi esitys siitä, että palkkatukikortti myönnetään TE-hallinnon profilointimallin arvion ja TE-toimiston harkinnan perusteella, ei ole nuorten kannalta tarkoituksenmukainen. Profilointityökalun on todettu ennustavan epäluotettavasti työttömyyden pitkittymistä nuorten kohdalla. Palkkatuen tarpeen arvioinnissa nuorten kohdalla tulee hyödyntää myös muuta tietoa.

Työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön vaikuttavuuden todentamista on kehitetty systemaattisesti jo vuosia. Palveluiden organisaatio- ja yksikkökohtaisen tilastoinnin ohella palvelujen laadullista vaikuttavuutta seurataan tähän tarkoitukseen kehitetyllä valtakunnallisella Sovari-mittarilla. Vuoden 2016 tulosten mukaan **yli 90 % työpajoilla olleista kokee sosiaalista vahvistumista palvelun aikana**[1]. TPY huomauttaa, että vaikuttavuuden tarkastelussa työllistymistulokset eivät voi olla ainoa mittari ja peruste resurssien kohdentamiselle, vaan laadullisilla vaikutuksilla tulee olla yhtäläinen painoarvo erityisesti sosiaalisiin lähtökohtiin perustuvissa palveluissa.

Työpajatoiminnassa kertyvän osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen

Nuorten syrjäytymisen ja työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten määrän vähentämiseen suunnataan kaikkiaan 45 miljoonaa puolivälitarkastelussa julkaistun 19 kohdan ohjelman myötä. **Ohjelmassa työpajatoiminnan kannalta merkittävää on työpajojen opinnollistamista koskeva kirjaus.** Osaamisen tunnistamista työpajoilla on toteutettu useiden vuosien ajan lähinnä hankkeissa, mutta resursseja tarvitaan toiminnan vakinaistamiseen. Työpajatoiminnan laajuus huomioiden tähän kohdennettavat resurssit tulee olla riittävät. Työpajojen mahdollisuudet tarjota tekemällä oppimiseen perustuva oppimisympäristö tulee todennäköisesti korostumaan ammatillisen koulutuksen reformin myötä. TPY korostaa, että työpajojen tulee saada tästä asianmukainen korvaus *raha seuraa opiskelijaa* -periaatteella, jotta oppilaitosyhteistyötä ei tehdä muiden työpajan kohderyhmien kustannuksella. Nuorten työpajatoiminta on nuorisolaissa säädettyä toimintaa ja sen tulee toteuttaa laissa asetettuja tavoitteita. Toiminnalla on vahva nuorisotyöllinen merkitys. TPY huomauttaa, että **mikäli työpajojen rooli ammatillisen koulutuksen vaihtoehtoisena oppimisympäristönä vakiintuu laajamittaisesti, tulee sen näkyä myös toimintaan valtion budjetissa osoitetuissa resursseissa jatkossa.**

Ammatillisen koulutuksen reformin käynnistymisen tukeen varattu lisäresurssi riittämätön

TPY näkee hyvänä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla esitettäviä koulutuksellisen tasa-arvon edistämisen ja oppimistulosten parantamiseen tähtääviä toimia. TPY pitää resurssien kohdentamista erityisopetukseen ja opetusryhmien pienentämiseen tarpeellisena esimerkiksi viimeaikaisten lukutaitotutkimusten valossa. Työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön näkökulmasta merkittävin koulutusuudistus on kuitenkin ammatillisen koulutuksen sääntelyn, rahoituksen, ohjauksen ja rakenteiden uudistaminen. Reformin tavoitteena on osaamisperustainen ja asiakaslähtöinen kokonaisuus. **TPY:n mielestä ammatillisen koulutuksen reformi on tavoitteiltaan oikeansuuntainen, mutta sen toteutus tulee olemaan hankalaa, kun ammatillisesta koulutuksesta leikataan samanaikaisesti liki 200 miljoonaa euroa.** Säästöt tulevat johtamaan opiskelijahuollon, tukipalvelujen ja ohjauksen karsimiseen. Opiskelijoilta edellytetään uudenlaista aktiivisuutta. On selvää, että vahvemman tuen tarpeessa olevat opiskelijat ovat suuremmassa vaarassa pudota koulutuksen ulkopuolelle, ja muutos tulee lisäämään etsivän nuorisotyön sekä työpajapalveluiden tarvetta. Reformin toimeenpanon tukemiseen kohdistetaan 15 miljoonan euron vuotuinen määräraha, joka on reformin tavoitteet sekä laajuus huomioiden täysin alimitoitettu.

Työpajatoiminta tulee huomioida vahvemmin maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen valmistelussa

Julkisen talouden suunnitelmassa keskeistä on maakuntauudistuksen valmistelu. Maakunta- ja kasvupalveluuudistus tulevat vaikuttamaan merkittävästi työpajojen toimintaedellytyksiin. Tämän hetkiset linjaukset sisältävät monia epäkohtia. Esimerkiksi **kuntien yhtiöittämisvelvoite kasvupalvelujen tuottamisessa tarkoittaa, ettei kunnallisilla työpajoilla voitaisi toteuttaa maakuntien järjestämisvastuulla olevia palveluja, kuten kuntouttavaa työtoimintaa, muutoin kuin yhtiön kautta**. Kolmannen sektorin toimijoiden asema on yhtä lailla epäselvä. TPY toivoo, että nämä epäkohdat otetaan erilliseen tarkasteluun kasvupalvelu-uudistuksen

[1] Sovari – sosiaalisen vahvistumisen mittari työpajatoimintaan ja etsivään nuorisotyöhön. Valtakunnalliset tulokset 2016. Valtakunnallinen työpajayhdistys ry.

valmistelussa niin, että työpajojen toimintaedellytykset turvataan myös jatkossa. Tämä on keskeistä, jotta toiminta voi täyttää sille julkisen talouden suunnitelmassa asetetut vaikuttavuustavoitteet.

Hallituksen uusien työllisyystoimien listalla ovat kasvupalvelu-uudistuksen toimintamallien pilotointiin tähtäävät työllisyyskokeilut, joissa sanotaan lisättävän yksityisen sektorin roolia ja esitetään, että heikossa työmarkkina-asemassa oleville ja nuorille työnhakijoille hankitaan yksityisiltä palveluntuottajilta uudenlaisia monialaisia palvelukonsepteja. TPY huomauttaa, että kirjausta yksityisistä palveluntuottajista tulee laajentaa niin, että se pitää sisällään myös kolmannen sektorin toimijat, kuntien työpajat ja muut valmennusyksiköt, jotka voivat tarjota nuorille sekä heikossa työmarkkina-asemassa oleville yksilöllisiin tarpeisiin räätälöityjä palvelukokonaisuuksia. Työpajoilla, etsivällä nuorisotyöllä sekä ohjaamoilla tulee olla jatkossa rooli palvelujen yhteensovittamisessa kuntien ja maakuntien yhdyspinnoilla ja ne tulee integroida osaksi maakuntauudistuksen valmistelua.

Muut toimet työpajojen, etsivän nuorisotyön ja monialaista tukea tarvitsevien nuorten näkökulmasta

Nuorisotakuusta yhteisötakuun suuntaan -kärkihankkeen resursointi on viime vuosina ollut niukkaa. Merkittävää julkisen talouden suunnitelmassa on **TEM:n hallinnonalalla ohjaamotoiminnan vakinaistamiseen resursoitavat 5 miljoonaa euroa.** TPY muistuttaa, ettei ohjaamotoiminnalla voida korvata niukkoja tai puuttuvia palveluita. On tärkeää resursoida nuorten päihde- ja mielenterveys-, kuntoutus-, ja työllistymispalveluihin. Ohjaamoita kehitettäessä on muistettava samalla huolehtia selkeästä työnjaosta sen ja vakiintuneiden nuorisotyön muotojen, kuten työpajatoiminnan, etsivän nuorisotyön sekä nuorten tieto- ja neuvontapalveluiden kanssa toiminnallisten päällekkäisyyksien välttämiseksi. Huomattavaa on myös, että ohjaamotoiminta keskittyy kaupunkeihin, jolloin työpajojen yksilövalmennus ja etsivä nuorisotyö hoitavat jatkossakin pienempien paikkakuntien nuorten kasvokkain tapahtuvan palveluohjauksen. Tästä syystä työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön rooli lähipalveluna tulee turvata myös jatkossa.

Työttömyyden taittamiseksi julkisen talouden suunnitelmaan on sisällytetty uusia työllisyystoimia, joiden listalla ovat mm. työttömien aktivointi, yrittäjyyden edellytysten vahvistaminen, osaamisen kehittämistoimet, maakunnalliseen kasvupalveluun liittyvät uudistukset sekä työllistymistä tukevat innovatiiviset kokeilut. Työttömien määräaikaishaastatteluiden painopistettä siirretään puhelinkeskusteluista kasvokkain tapahtuviin haastatteluihin, mikä on tarkoituksenmukainen muutos. Sen sijaan esitys siitä, että tehostettua palvelua tarvitsevat työttömät ohjattaisi määräaikaishaastattelujen yhteydessä henkilöstöpalveluyrityksiin avoimien työpaikkojen ja työttömien yhteensovittamisen parantamiseksi, ei ole tarkoituksenmukainen. **TPY korostaa, että tukea tarvitsevien työnhakijoiden asiantuntemus ja ohjausosaaminen ovat usein muilla tahoilla kuin yrityksillä.** Yksityisten palveluntuottajien osaaminen kohdentuu tutkitusti ns. helpommin työllistettäviin, 3-9 kk työttömänä olleisiin[2].

TPY huomauttaa, että työttömien aktivointi sanktioiden uhalla jättää huomiotta pitkäaikaistyöttömien nuorten sekä aikuisten erilaiset tilanteet. Pahimmassa tapauksessa sanktiointi voi vaikeasti työllistyvien kohdalla kääntyä itseään vastaan ja johtaa katoamiseen palveluista. Työttömyyden todelliset syyt, kuten terveyden ja oppimisen ongelmat, jäävät tällöin tunnistamatta ja ratkaisematta. **Aktivoinnin ohella olisi kiinnitettävä huomiota siihen, että työttömille on tarjolla riittävä määrä tarkoituksenmukaisia palveluita ja tukea tilanteen selvittämiseen.**

Valtakunnallinen työpajayhdistys ry (TPY) on järjestö, joka edustaa 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.

[2] Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista, yleisperustelut s. 51