OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ

Lainsäädäntöuudistusten vaikutukset työpajatoimintaan

Työpajatyöryhmän selvitys

Merja Hilpinen

NUORISO | Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja: 2023:4

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2023:4

Lainsäädäntöuudistusten vaikutukset työpajatoimintaan

Työpajatyöryhmän selvitys

Merja Hilpinen

Opetus- ja kulttuuriministeriö Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu
Distribution av publikationer

Valtioneuvoston julkaisuarkisto Valto

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti
Beställningar av publikationer

Valtioneuvoston verkkokirjakauppa

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Opetus- ja kulttuuriministeriö
CC BY-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-263-748-2
ISSN pdf: 1799-0351

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Kuvailulehti

16.1.2023

Lainsäädäntöuudistusten vaikutukset työpajatoimintaan
Työpajatyöryhmän selvitys

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2023:4		**Teema**	Nuoriso
Julkaisija	Opetus- ja kulttuuriministeriö		
Tekijä/t	Merja Hilpinen		
Kieli	suomi	**Sivumäärä**	68

Tiivistelmä

Opetus- ja kulttuuriministeriön asettama työpajatyöryhmä selvitti eduskunnan mietinnössään (HE 241/2020) kirjaamaa edellytystä, että osana lainsäädännön toteutumisen seurantaa hallitus arvioi työpajatoiminnan lainsäädännön uudistamisen tarvetta.

Työpajatoimintaa on toteutettu monialaisena tukipalveluna kunnan, kuntayhtymien ja työhallinnon sosiaali-, työllisyys- ja koulutuspalveluille, siksi työpajatoimintaan vaikuttavat useat eri lait. Nuorisolain lisäksi työpajatoiminnan järjestämisestä ei kuitenkaan ole säädöstä. Työpajatoiminnassa ei myöskään ole käytössä omaa toimenpidettä, johon kuuluu etuus.

Työryhmä ei ole päätynyt esittämään mitään yhtä ratkaisumallia vaan on työssään keskittynyt hakemaan erilaisia mahdollisia vaihtoehtoja, joiden pohjalta voitaisiin edetä. Työpajojen toimintaympäristössä on tapahtumassa useita muutoksia niin sosiaali- ja terveyspalveluihin kuin työvoimapalveluihin liittyen ja ne tulee ottaa jatkovalmistelussa huomioon. Työpajatyöryhmä suosittaa, että työpajatoiminnan järjestämisestä ja rahoituksesta säädettäisiin monialaisena palveluna. Työpajatoimintaan olisi säädettävä toimenpide, joka kohdennettaisiin pitkään työttömänä olleiden tai monialaista tukea tarvitsevien nuorten ja aikuistenkin ohjauksen ja tuen tarpeisiin. Lisäksi kehitettäisiin laajemmin työpajatoiminnan yhteistyötä eri toimijoiden kanssa. Myös työpajojen asema koulutustoiminnan kokonaisuudessa kaipaa jatkoselvitystä.

Asiasanat	kuntouttava työtoiminta, työkokeilu, palkkatuki, sote-uudistus, hyvinvointialueet, nuorisotyö, nuorten työpajatoiminta, työpajatoiminta		
ISBN PDF	978-952-263-748-2	**ISSN PDF**	1799-0351
Julkaisun osoite	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-748-2		

Presentationsblad

16.1.2023

Lagstiftningsreformernas konsekvenser för verkstadsverksamheten
Verkstadsarbetsgruppens redogörelse

Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2023:4		**Tema**	Ungdom
Utgivare	Undervisnings- och kulturministeriet		
Författare	Merja Hilpinen		
Språk	finska	**Sidantal**	68

Referat

I sitt betänkande om RP 241/2020 förutsatte riksdagen att regeringen som en del av uppföljningen av verkställigheten av lagstiftningen bedömer behovet av att revidera lagstiftningen om verkstadsverksamheten. Det behovet har nu utretts av den verkstadsarbetsgrupp som undervisnings- och kulturministeriet tillsatt.

Verkstadsverksamheten har genomförts som sektorsövergripande stödtjänster för kommuners, samkommuners och arbetsförvaltningens socialservice och sysselsättnings- och utbildningstjänster, och därför inverkar flera olika lagar på arbetsverksamheten. Utöver ungdomslagen finns det dock ingen författning där det föreskrivs om ordnandet av verkstadsverksamhet. I verkstadsverksamheten finns det inte heller någon egen åtgärd som är förenad med någon förmån.

Arbetsgruppen har beslutat att inte föreslå bara en lösningsmodell, utan har i sitt arbete fokuserat på att söka olika möjliga alternativ som det går att bygga vidare på. Verkstäderna påverkas av de reformer som genomförs inom både social- och hälsovårdstjänsterna och arbetskraftstjänsterna, och de bör beaktas vid den fortsatta beredningen. Arbetsgruppen rekommenderar att verkstadsverksamheten betraktas som sektorsövergripande service när det föreskrivs om ordnandet och finansieringen av den. Det föreslås att det föreskrivs om en åtgärd inom verkstadsverkstadsverksamheten för att svara på behov av stöd och handledning hos unga och vuxna som har varit arbetslösa länge eller som behöver sektorsövergripande stöd. Dessutom bör samarbetet med olika aktörer kring verkstadsverksamheten utvecklas och utvidgas. Även verkstädernas ställning inom utbildningsverksamheten som helhet kräver fortsatt utredning.

Nyckelord	arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, arbetsprövning, lönesubvention, social- och hälsovårdsreformen, välfärdsområdena, ungdomsarbete, verkstadsverksamhet för unga, verkstadsverksamhet		
ISBN PDF	978-952-263-748-2	**ISSN PDF**	1799-0351
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-748-2		

Description sheet
16 January 2023

Impact of legislative reforms on workshop activities
Report by the working group for workshop activities

Publications of the Ministry of Education and Culture, Finland 2023:4		**Subject**	Youth
Publisher	Ministry of Education and Culture		
Author(s)	Merja Hilpinen		
Language	Finnish	**Pages**	68

Abstract

A workshop working group appointed by the Ministry of Education and Culture examined the requirement recorded by Parliament in its report (HE 241/2020) that, as part of monitoring the implementation of legislation, the Government should consider whether the legislation on workshop activities needs reforming.

As workshop activities have been provided as a multi-sectoral support service for the social, employment and education services of municipalities, joint municipal authorities and the labour administration, the work facilities are subject to several laws. However, besides the Youth Act, there is no legal provision or measure concerning the organisation of workshop activities that includes a benefit.

Rather than proposing a single solution model, the working group focused on seeking a range of options for the next steps. Several changes are taking place in the context of workshops, regarding both health and social services and employment services, which must be taken into account in further preparation. The working group recommends that the legal provisions on the organisation and financing of workshops should enable a multi-sectoral service. The measure providing for workshop activities should be targeted at meeting the needs of young people, and also adults, who have been unemployed for a long period or who need multidisciplinary support. Cooperation between workshops and other relevant parties should be developed more extensively. The role of workshops in the education and training sector as a whole also needs further investigation.

Keywords rehabilitative work experience, work trial, wage subsidy, health and social services reform, wellbeing services counties, youth work, workshop activities for young people, workshop activities

ISBN PDF	978-952-263-748-2	**ISSN PDF**	1799-0351
URN address	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-748-2		

Sisältö

Työpajatyöryhmä 7

1 Työpajatyöryhmän selvityksen tausta 8
1.1 Selvityksen tavoite 8
1.2 Työryhmän työskentely 9
1.3 Työpajatoimintaan vaikuttavalainsäädäntö 9
1.4 Työpajatoiminnan järjestäminen – nuorten työpajatoiminta 10

2 Työpajalla tarjottavat toimenpiteet ja niihin liittyvät etuudet 12
2.1 Tausta 12
2.2 Sosiaalihuollon palvelut ja työpajat 13
2.3 Työhallinnon toimenpiteet ja työpajat 15
2.4 Koulutus ja työpajat 18

3 Työpajatoiminta, kunnan ja hyvinvointialueen suhde – palvelujen järjestäminen ja tuottaminen 21
3.1 Tilannekuvaus 21
3.2 Työryhmässä käsitellyt asiantuntijalausunnot 21
3.2.1 Valtiovarainministeriön lausunto 19.9.2022 23
3.2.2 Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto 3.11.2022 28
3.2.3 Kilpailu- ja kuluttajaviraston vastaus neuvontapyyntöön 11.11.2022 35
3.2.4 Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto 11.11.2022 38

4 Johtopäätökset ja suositukset 41

Liitteet 44
Liite 1. Sosiaalihuollon palvelut ja työpajatoiminta selvitys 44
Liite 2. Työpajatyöryhmän työllisyyden alajaoston selvitys 51
Liite 3. Työpajatyöryhmän koulutuksen alajaosto selvitys 61

TYÖPAJATYÖRYHMÄ

Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) asetti työpajatyöryhmän selvittämään lainsäädännössä tehtyjen ja tehtävien muutosten vaikutuksia työpajatoimintaan. Työryhmän toimikausi oli 1.8.–31.12.2022. Työryhmän tehtävänä oli selvittää, millaisia muutoksia ja vaikutuksia sote-lainsäädännöllä, tulevalla TEPA2024 -uudistuksella sekä koulutuksen lakiuudistuksilla on työpajatoimintaan, ja tehdä suosituksia toimiin, joilla vähennetään lakimuutosten kielteisiä vaikutuksia. Työryhmän työ keskittyy erityisesti nuorten työpajatoiminnan järjestämiseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö nimesi työryhmän puheenjohtajaksi ylijohtaja Esko Rannon ja varapuheenjohtajaksi johtaja Henni Axelinin opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Jäseniksi nimettiin projektisuunnittelija Erno Hyvönen, opetus- ja kulttuuriministeriöstä; sosiaalineuvos Elina Palola (varajäsen neuvotteleva virkamies Arja Ruponen) sosiaali- ja terveysministeriöstä; erityisasiantuntija Jani Lehto (varajäsen johtava asiantuntija Janne Savolainen) työ- ja elinkeinoministeriöstä; erityisasiantuntija Mari Ahonen-Walker (varajäsen lakimies Minna Antila) Kuntaliitosta; toiminnanjohtaja Herttaliisa Tuure, (varajäsen asiantuntija Reetta Pietikäinen) Into – etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry:stä, nuorisotoimen ylitarkastaja Kirsi-Marja Stewart, Pohjois-Suomen aluehallintovirastosta (varajäsen nuorisotoimen ylitarkastaja Päivi Pienmäki-Jylhä, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastosta). Työryhmän sihteerinä toimi erityisasiantuntija Merja Hilpinen opetus- ja kulttuuriministeriöstä.

Työryhmä ei ole päätynyt esittämään mitään yhtä ratkaisumallia, vaan on työssään keskittynyt hakemaan erilaisia mahdollisia vaihtoehtoja, joiden pohjalta voitaisiin edetä. Työpajojen toimintaympäristössä on tapahtumassa useita muutoksia niin sosiaali- ja terveyspalveluihin kuin työvoimapalveluihin liittyen ja ne tulee ottaa jatkovalmistelussa huomioon. Myös työpajojen asema koulutustoiminnan kokonaisuudessa kaipaa jatkoselvitystä.

Helsingissä 13.1.2023

Ylijohtaja **Esko Ranto**
työryhmän puheenjohtaja

1 Työpajatyöryhmän selvityksen tausta

Kun eduskunnassa käsiteltiin hallituksen esitystä hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (241/2020), nostettiin sosiaali- ja terveysvaliokunnan asiantuntijakuulemisissa esille työpajatoiminta yhtenä tärkeänä esimerkkinä hyvinvointialueiden ja kuntien välille muodostuvista keskeisistä yhdyspinnoista.

Eduskuntakäsittelyssä työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ja sivistysvaliokunta kiinnittivät sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamissaan lausunnoissa huomiota työpajatoiminnan toimintaedellytysten turvaamiseen sote-uudistuksen jälkeen. Valiokuntien lausunnoissa uhkana nähtiin kuntien ylläpitämän monialaisen työpajatoiminnan mahdollinen alasajo sote-uudistuksen jälkeen sosiaalipalveluiden järjestämisvastuun ja rahoituksen mahdollisesti siirtyessä kunnilta hyvinvointialueille.

Eduskunta hyväksyi 29.6.2021 hallituksen esityksen 241/2020. Eduskunta edellytti, että osana lainsäädännön toteutumisen seurantaa hallitus arvioi työpajatoiminnan lainsäädännön uudistamisen tarvetta huomioiden eri hallinnonalojen lainsäädännön yhteensovittamisen siten, että työpajatoimintaa voidaan toteuttaa ja kehittää poikkihallinnollisesti joustavasti ja asiakaslähtöisesti.

Sote-lainsäädännön toimenpanossa sosiaali- ja terveysministeriö ehdotti, että opetus- ja kulttuuriministeriö selvittää lainsäädännön muutosten vaikutukset nuorten työpajatoimintaan vuoden 2022 loppuun mennessä tiiviissä yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa.

1.1 Selvityksen tavoite

Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) asetti työpajatyöryhmän selvittämään lainsäädännössä tehtyjen ja tehtävien muutosten vaikutuksia työpajatoimintaan. Työryhmän toimikausi oli 1.8.–31.12.2022. Työryhmän tehtävänä oli selvittää, millaisia muutoksia ja vaikutuksia sote-lainsäädännöllä, tulevalla TEPA2024 -uudistuksella sekä koulutuksen lakiuudistuksilla on työpajatoimintaan, ja tehdä suosituksia toimiin, joilla vähennetään lakimuutosten kielteisiä vaikutuksia. Työryhmän selvitystyö keskittyy erityisesti nuorten työpajatoiminnan järjestämiseen.

Työpajatyöryhmän työn tavoitteena oli tehdä eduskunnalle selvitys, johon kirjataan työpajatoimintaan vaikuttava lainsäädäntö, työpajatoimintaa vaikeuttavat säännökset, perustelut muutostarpeista ja suositukset työpajatoiminnan kehittämiseksi poikkihallinnollisesti joustavasti ja asiakaslähtöisesti.

1.2 Työryhmän työskentely

Työryhmä aloitti työnsä elokuussa 2022, jolloin palvelujen siirron valmistelu hyvinvointialueille oli osassa kuntia jo pitkällä, osa kunnista vasta aloitti suunnittelutoimia.

Työryhmän kokouksia oli viisi. Ensimmäisessä kokouksessa käsiteltiin työryhmän tehtävät, työsuunnitelma, kokouskäytännöt, alajaostojen perustaminen ja asiantuntijakuulemiset. Työryhmä päätti ensimmäisessä kokouksessaan kuulla ministeriöiden lakiasiantuntijoita.

Lisäksi työryhmä perusti työnsä tueksi koulutus- ja työllisyysalajaostot. Jaostojen työt tehtiin virkatyönä. Alajaostot kuulivat työpajatoimijoita. Jaostojen muistiot ovat liitteenä. Lisäksi hyödynnettiin aikaisemmin tehtyjä tutkimuksia ja selvityksiä esimerkiksi "Nuorten palvelut syynissä : OECD:n arviointi nuorten palveluista Suomessa 2018".

1.3 Työpajatoimintaan vaikuttava lainsäädäntö

Työpajatoimintaa on toteutettu monialaisena tukipalveluna kunnan, kuntayhtymien ja työhallinnon sosiaali-, työllisyys- ja koulutuspalveluille, siksi sen toimintaan vaikuttavat useat eri lait. Nuorisolain lisäksi työpajatoiminnan järjestämisestä ei kuitenkaan ole säädöstä.

- Nuorisolaki (1285/2016),
- Laki hyvinvointialueesta (611/2021),
- Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta, 616/2021,
- Kuntalaki (410/2015),
- Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016,
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021),
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla (615/2021),
- Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001),
- Laki ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (547/2018) ja laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (548/2018), hallituksen esitys (57/2018),

- Laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä (884/2017), hallituksen esitys (260/2018),
- Laki ammatillisesta koulutuksesta (531/2017), hallituksen esitys (39/2017),
- Oppivelvollisuuslaki (1214/2020),
- Laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta (1215/2020),
- Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012), Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 207/2022).

Tässä selvityksessä ei käsitellä tai huomioida nuorisolaissa mainittuja muita työpajatoiminnan järjestämiseen liittyviä säädöksiä esimerkiksi työterveyshuoltolaki (1383/2001), huumausainelaki (373/2008) tai laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999).

1.4 Työpajatoiminnan järjestäminen – nuorten työpajatoiminta

Työpajatyöryhmän tehtävä oli arvioida työpajatoiminnan lainsäädännön uudistamisen tarvetta. Nuorisolain lisäksi työpajatoiminnan järjestämisestä ei kuitenkaan ole säädöstä. Työpajatoiminnan järjestäjinä ovat toimineet kunnat, kuntayhtymät, yhdistykset, säätiöt ja yritykset. Työpajatoiminnalla tarkoitetaan yleensä valmennuspalvelua, jolla vahvistetaan heikossa työmarkkina-asemassa olevien ihmisten koulutus- ja työelämävalmiuksia, parannetaan heidän edellytyksiään työllistyä ja kouluttautua ja tuetaan heidän pääsyään koulutukseen ja työhön.

Työpajatoiminnan rahoitus on ollut monikanavaista. Se on muodostunut kuntien rahoituksesta, valtionavustuksista, muista julkisista rahoituksista ja avustuksista (STEA, ESR) sekä työpajatoiminnan tuote- ja valmennuspalvelujen myyntituloista.

Vuonna 2021 työpajatoimintaan osallistui yhteensä 23 162 henkilöä, joista alle 29-vuotiaita nuoria yhteensä 11 849.

Nuorisolaissa säädetään nuorten työpajatoiminnan tehtävistä, tarkoituksesta ja rahoituksesta. Nuorten työpajatoiminnan tehtävänä on valmennuksen avulla parantaa nuoren valmiuksia päästä koulutukseen, suorittaa koulutus loppuun ja päästä avoimille työmarkkinoille tai muuhun tarvitsemaansa palveluun. Toiminnan tarkoitus on parantaa nuoren elämänhallintataitoja sekä edistää hänen kasvuaan, itsenäistymistään ja osallisuutta yhteiskuntaan. Työpajalla nuori valmentautuu tekemällä työtä tai työtoimintaa omien edellytystensä mukaan ja hänen kanssaan tehdään henkilökohtainen valmennussuunnitelma työpajajakson ajalle. Suunnitelma tehdään yhdessä nuoren, työpajan ja lähettävän tahon kanssa.

Taulukko 1. Työpajatoiminnan rahoitus vuonna 2021

Rahoitusmuoto	Nuoret	Yli 28-vuotiaat	Yhteensä	%
Hallinnoijan rahoitus (sis. esim. kunnan rahoitus)	34 584 545	21 738 282	56 322 827	48,9 %
AVI (OKM) valtakunnallinen nuorten työpajatoiminta-avustus	16 552 720		16 552 720	14,4 %
Muu julkinen rahoitus (sis. esim. palkkatuki, STEA, ESR, ELY, AVI rahoitus)	9 598 285	8 277 623	17 875 908	15,5 %
Valmennuspalvelujen myynti (esim. oppilaitos, KELA, TE-hallinto)	2 562 083	1 817 677	4 379 760	3,8 %
Työpajatuotannon myynti, omat tuotteet	4 401 164	3 336 413	7 737 577	6,7 %
Työpajan palvelutuotanto (esim. kotiapu tms.)	1 627 499	1 894 004	3 521 503	3,1 %
Muut tulot	5 027 527	3 802 312	8 829 838	7,7 %
Yhteensä	74 353 822	40 866 311	115 220 133	100 %

Länsi- ja Sisä-Suomen AVIn vuosittaisten kyselyjen perusteella kuntien oma rahoitus työpajatoimintaan on sisältänyt budjettivaroja sekä kunnan korvauksen työpajalle kuntouttavan työtoiminnan toteuttamisesta tai muun valmennuksen toteuttamisesta. Aluehallintoviraston myöntämä valtionavustus on tarkoitettu nuorten työpajatoiminnan järjestämiseen.

Suurin osa työpajoista on tuottanut kuntouttavan työtoiminnan ja sosiaalisen kuntoutuksen palveluja kunnille. Kunnalla on oikeus saada kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä valtion korvauksena 10,09 euroa päivässä kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvaa henkilöä kohti.

Korvaus maksetaan jälkikäteen niiltä päiviltä, joina henkilö osallistuu kuntouttavaan työtoimintaan. Kunnalliset työpajat eivät saa tätä korvausta, kun kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen siirtyy hyvinvointialueen vastuulle.

2 Työpajalla tarjottavat toimenpiteet ja niihin liittyvät etuudet

2.1 Tausta

Koska työpajatoiminnasta ei nuorisolain säädöksiä lukuun ottamatta ole säädöstä, ei työpajavalmennukselle ole olemassa omaa toimenpidettä eikä siihen kuuluvaa etuutta. Työpajatoiminta on ollut monialaista, usean sektorin yhteistä toimintaa; on toimittu nuorisotyön, työllisyyspalveluiden, koulutuspalveluiden ja sosiaalipalveluiden yhdyspinnoilla. Edellä mainittujen palvelujen järjestämistä koskevaan lainsäädäntöön tehdyt ja tehtävät muutokset vaikuttavat työpajatoiminnan toteuttamiseen. Muutokset palveluiden ja koulutuksen järjestämisen, työvoimapoliittisten toimenpiteiden, kuten palkkatuki, työkokeilu ja työvoimakoulutus, ja kuntouttavan työtoiminnan säädöksissä muuttavat heikossa työmarkkina-asemassa ihmisten, aikuisten ja nuorten, mahdollisuuksia osallistua työpajatoimintaan. Nämä tehdyt tai valmisteilla olevat säädösmuutokset voivat koskea esimerkiksi toiminnan järjestämistä, tarkoitusta tai tavoitetta, työpajalla toteutettavan toimenpiteen sisältöä tai kestoa tai työpajatoimintaan osallistuvan henkilön koulutustaustaa tai ikää. Säädösmuutokset voivat asettaa toiminnalle sellaisia reunaehtoja, että toiminnan järjestäminen hankaloituu.

Työpajavalmennukseen ei ole olemassa omaa toimenpidettä. Sosiaalipalvelujen toimenpiteistä on käytössä mm. kuntouttava työtoiminta ja sosiaalinen kuntoutus. Nykyisin työpajoilla on työhallinnon toimenpiteistä käytössä mm. työkokeilu, palkkatukityö, työvoimakoulutus ja työhönvalmennus. Työpajat voivat toimia koulutuksen järjestäjän ja oppilaitoksen vaihtoehtoisena tai muuna oppimisympäristönä.

Taulukko 2. Nuorten työpajatoimintaan nuoria ohjaavat tahot ja ohjattujen nuorten määrä.
Lähde: Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto

Ohjaava taho	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Työvoimahallinto	5 846	5 486	5 198	5 158	5 251	4 507	3 622	3 255
Oppilaitos	1 480	1 367	1 294	1 287	1 455	1 612	1 289	1390
Sosiaali- ja terveystoimi / Nuorisotyö	3 652	3 988	4 132	3 895	4 075	4 136	3 618	3 380
Suoraan työpajalle (mm. itse, kaverei-den tai sukulaisen yhteydenotto)	1 470	1 676	1 922	1 883	1 903	1 748	1 734	1 636
Muu	1 133	1 211	1 519	1 610	1 528	2013	1 969	2 030
Ei rek. tietoa	619	1 005	802	423	408	408	224	158
Yhteensä	14 200	14 733	14 867	14 256	14 620	14 424	12 456	11 849

2.2 Sosiaalihuollon palvelut ja työpajat

Kunnan sosiaalipalvelut ovat olleet yksi nuoria ja aikuisia työpajatoimintaan ohjaava taho. Vuonna 2021 sosiaali- ja terveystoimi ohjasi työpajavalmennukseen yhteensä 2 184 nuorta. Osa työpajavalmennukseen tulevista hakeutuu ensin itse työpajalle ja palvelu-tarvearvion jälkeen etsitään sopiva toimenpide.

Kuntouttava työtoiminta

Työpajoilla on tuotettu kuntouttavaa työtoimintaa työpajavalmennuksena. Vuonna 2021 kuntouttavan työtoiminnan toimenpiteessä työpajalla oli 10 000 henkilöä, joista nuoria alle 29-vuotiaita oli 4 412 henkilöä.

Sosiaali- ja terveysministeriön edustajat esittelivät työryhmän 2.kokouksessa kuntouttavan työtoiminnan tavoitteet, toteutustapoja ja tietoja työmarkkinatukea kuntouttavan työtoi-minnan perusteella saaneiden määristä sekä sote-uudistusta ja hyvinvointialueen roolia ja kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä hyvinvointialueilla.

Sosiaali- ja terveysministeriön edustajien mukaan laissa kuntouttavasta työtoiminnasta kuntouttavalla työtoiminnalla tarkoitetaan palvelua, jonka tarkoituksena on parantaa

henkilön elämänhallintaa sekä luoda edellytyksiä työllistymiselle ja jossa ei synny virkasuhdetta eikä työsuhdetta henkilön ja toimintaa järjestävän tai toteuttavan tahon välille. Kuntouttavan työtoiminnan toimenpiteillä parannetaan pitkään jatkuneen työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavan henkilön edellytyksiä työllistyä avoimilla työmarkkinoilla sekä edistetään hänen mahdollisuuksiaan osallistua koulutukseen ja työ- ja elinkeinoviranomaisen tarjoamaan julkiseen työvoimapalveluun.

Kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä vastaa vuoden 2023 alusta lukien hyvinvointialue. Hyvinvointialue vastaa riippumatta kuntouttavan työtoiminnan järjestämistavasta siitä, että toiminta järjestetään kuntouttavan työtoiminnan lain mukaisesti ja aktivointisuunnitelmassa tai monialaisessa työllistymissuunnitelmassa määritellyllä tavalla. Kuntouttavan työtoiminnan kustannuksia korvataan hyvinvointialueelle valtion varoista kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain mukaisesti.

Hyvinvointialueen on toimittava hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä yhteistyössä alueen kuntien ja muiden toimijoiden (esim. järjestöt) kanssa sekä edistettävä järjestöjen toimintaedellytyksiä ja vaikutusmahdollisuuksia. Hyvinvointialueen on osaltaan yhteen sovitettava sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujaan kunnallisten ja valtion palvelujen kanssa sekä edistettävä palvelujensa yhteensovittamista muiden toimijoiden (esim. järjestöt) palvelujen kanssa.

Hyvinvointialueen ja alueen kuntien on neuvoteltava vähintään valtuustokausittain tehtäviensä hoitamiseen liittyvästä yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta. Hyvinvointialueen valtion ohjauksessa tarkastellaan myös hyvinvointialueen ja kuntien sekä muiden toimijoiden välisen yhteistyön toteutumista.

Hyvinvointialueet huolehtivat kuntouttavan työtoiminnan palveluiden riittävyydestä alueella tarvetta vastaavasti. Hyvinvointialue tuottaa kuntouttavan työtoiminnan palvelut itse, yhteistyössä muiden hyvinvointialueiden kanssa tai hankkii ne muilta lain tarkoittamilta tuottajilta. Hyvinvointialueelle siirtyy vastuu asiakkaan palveluiden toteutumisen seurannasta sekä kuntouttavaan työtoimintaan liittyvät viranomaistehtävät. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyvät sopimukset siirtyvät hyvinvointialueen vastuulle sote-voimaanpanolain nojalla (616/2021). Jos esimerkiksi järjestöllä on sopimus kuntouttavan työtoiminnan palvelun tuottamisesta kunnan kanssa, sopimuksen tulisi pääsääntöisesti siirtyä hyvinvointialueen vastuulle. Hyvinvointialue vuokraa kunnilta niiden omistukseen jäävät sosiaali- ja terveydenhuollon toimitilat siirtymäajaksi (3 vuotta ja yhden vuoden optio).

Kunnallisen työpajan toiminnan jatkamiseen sote-uudistuksen jälkeen on esitetty toimintamallia, jossa hyvinvointialue voi tuoda kuntouttavan työtoiminnan ja sosiaalihuollon palvelut kunnalta vuokraamaansa tilaan, jossa kunnan ja hyvinvointialueen yhdyspintatyötä

tehdään yhdessä (esimerkiksi nuorisotyön ja sosiaalihuollon yhteistyönä). Kunta ei tällöin tuota kuntouttavan työtoiminnan palvelua, mutta voi tuoda tarvittaessa omat palvelunsa (nuoriso, vapaa-ajan toiminta, opetus tms.) hyvinvointialueen järjestämän palvelun rinnalle yhteisiin tiloihin tai muuten palvelun yhteyteen.

2.3 Työhallinnon toimenpiteet ja työpajat

TE-palvelut ovat olleet merkittävin työpajatoiminnan yhteistyökumppani ja muutokset TE-palvelujen toiminnassa ovat vaikuttaneet nuorten ohjautumiseen työpajoille ja kokonaisuudessaan työpajoilla tarjottaviin nuorille suunnattuihin palveluihin. Työhallinnon palvelujen (TE-toimisto tai työvoimanpalvelukeskus tai ohjaamo) kautta työpajatoimintaan ohjautui 3 255 alle 29-vuotiasta nuorta. Osa työpajavalmennukseen tulevista hakeutuu ensin itse työpajalle ja palvelutarvearvion jälkeen etsitään nuorelle sopiva toimenpide.

Työvoimapalveluja uudistetaan. Nykyinen laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) korvautuu hallituksen esityksellä eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 207/2022) ja se on siirtynyt eduskuntakäsittelyyn 6.10.2022. Koska lait ovat vielä eduskuntakäsittelyssä, ei työryhmä ole voinut työskentelyssään varautua esitykseen tuleviin muutoksiin. Uusi laki tulisi voimaan 1.1.2025, siihen saakka toimitaan olemassa olevan käytännön mukaisesti.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki työvoimapalveluiden järjestämisestä ja laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä. Lakien voimaan tullessa julkisten työvoimapalvelujen järjestämisvastuu, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten julkisiin työvoimapalveluihin liittyvät hankintatehtävät ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen julkisiin työvoimapalveluihin liittyvät maksatustehtävät siirtyisivät työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille.

Työkokeilu

Työkokeilu on merkittävä työpajoilla toteuttava toimenpide. Työkokeilussa työpajoilla oli vuonna 2021 yhteensä 2 594 nuorta.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaan työkokeilua voidaan käyttää monella tapaa: selvitetään ura- ja ammatinvalintavaihto-ehtoja, kun henkilöltä puuttuu ammatillinen koulutus, tai kysymys on alan tai ammatin vaihtamisesta, tai selvitetään, kiinnostaako ala tai ammatti henkilöä tai onko hän soveltuva kyseisen alan tehtäviin tai ammattiin, tai tuetaan henkilön työmarkkinoille paluuta silloin, kun hän on ollut poissa työmarkkinoilta joko työttömyyden tai muiden syiden, esimerkiksi perhevapaan, vuoksi. Työkokeilun avulla työnantaja ja työ- ja elinkeinotoimisto voivat arvioida, ovatko henkilön

osaaminen ja yleiset työelämävalmiudet ajan tasalla vai tarvitaanko työmarkkinoille sijoittumiseksi tukea.

Työkokeilun järjestäjänä voi olla yritys, yksityinen elinkeinonharjoittaja, kunta, kuntayhtymä, muu yhteisö, säätiö tai valtion virasto taikka laitos. Työkokeilun järjestäjänä ei voi toimia työnantaja, johon henkilöasiakas on työsuhteessa työkokeilusopimusta tehtäessä.

Työkokeilun kesto on tällä hetkellä enintään 12 kuukautta. Työkokeilu ei voi kuitenkaan kestää samalla työkokeilun järjestäjällä kuutta kuukautta pidempään. Poikkeuksena on kunta, jossa työkokeilu voi kestää enintään kuusi kuukautta samoissa tehtävissä. Työkokeilun enimmäiskeston laskenta aloitetaan uudelleen alusta, kun henkilö on ollut yhdenjaksoisesti työttömänä vähintään 12 kuukautta tai kun alle 25 -vuotias on ollut enimmäiskeston täytyttyä yhdenjaksoisesti työttömänä vähintään kolme kuukautta. Työkokeilun järjestämiselle on asetettu joitakin rajoituksia. Työ- ja elinkeinotoimisto, työkokeilun järjestäjä ja henkilöasiakas tekevät työkokeilusta määräaikaisen kirjallisen sopimuksen.

Työkokeilun enimmäiskestoa aiotaan lyhentää niin, että henkilöasiakas voidaan ohjata työkokeiluun yhteensä enintään kuudeksi kuukaudeksi. Enimmäiskeston lyhentämisen uskotaan vaikuttavan työpajavalmennuksen tavoitteiden saavuttamiseen kielteisesti.

Työkokeilu on työpajoilla kuntouttavan työtoiminnan jälkeen nuorten toiseksi yleisin toimenpide. Työpajalle työkokeiluun on ohjautuneet nuoret tarvitsevat tukea oman suuntansa pohtimisessa ja opiskelu- ja työelämävalmiuksiensa vahvistamisessa, myös itsetuntemuksen, arjenhallinnan, sosiaalisten taitojensa sekä elämänhallinnan vahvistamisessa. Tarve ei kuitenkaan välttämättä ole vielä kuntouttavalle työtoiminnalle. Tiukentuneet linjaukset TE-palveluissa ovat vähentäneet nuorten ohjausta työpajoille työkokeiluun. Työkokeilun keston rajaaminen voi asettaa työpajalle haasteita työkokeilujaksolle asetettujen tavoitteiden saavuttamiselle, varsinkin jos nuori on ollut pitkään poissa työmarkkinoilta ja hänellä on paljon elämän- ja arjenhallinnan ongelmia eikä muita toimenpiteitä/palveluja ei ole tarjolla.

Palkkatuki

Palkkatukityössä työpajoilla oli vuonna 2021 yhteensä 677 nuorta.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaan palkkatukea käytetään työttömän työnhakijan työllistymisen edistämiseksi. Palkkatuetun työn tarkoituksena on parantaa työttömän työnhakijan ammatillista osaamista ja edistää työllistymistä avoimille työmarkkinoille.

Tuki voidaan myöntää työnantajalle palkkauskustannuksiin. Palkkatukea voidaan myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, yhteisölle ja muulle työnantajalle, ei kuitenkaan valtion virastolle tai laitokselle. Yhteisöllä tarkoitetaan muun muassa yrityksiä, yhdistyksiä, säätiöitä ja seurakuntia. Palkkatuen myöntämiseen liittyy myös työnantajaa koskevia edellytyksiä. Palkkatuki ei saa vääristää samoja tuotteita tai palveluja tarjoavien välistä kilpailua. Palkkatuella palkattu työntekijä on mahdollista siirtää toisen työnantajan, käyttäjäyrityksen, tehtäviin. Palkkatuen määrä ja enimmäiskesto määräytyvät tuella palkattavan työttömyyden keston taikka vamman tai sairauden perusteella.

Palkkatukiuudistuksen mukaan palkkatukea myönnettäisiin sellaisten työttömien työnhakijoiden työllistymisen edistämiseksi, jotka ovat valtiontukien yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen tarkoittamia alentuneesti työkykyisiä tai epäedullisessa asemassa olevia työntekijöitä. Palkkatukea voitaisiin jatkossa myöntää nuorten, ikääntyneiden, perusasteen koulutuksen varassa olevien, maahanmuuttajien ja vähintään kuusi kuukautta ansiotyötä vailla olleiden sekä alentuneesti työkykyisten työllistymisen edistämiseen. Oppisopimuskoulutukseen palkkatukea voitaisiin myöntää myös muiden kuin työttömien työnhakijoiden palkkakustannuksiin. Palkkatuki myönnettäisiin nykyisen kuuden ja 12 kuukauden sijasta viideksi tai kymmeneksi kuukaudeksi riippuen palkkatukea edeltävän työttömyyden kestosta.

Hallituksen esitykseen tehtiin lausuntopalautteen perusteella muutos, joka mahdollistaa palkkatuen myöntämisen kunnissa samoilla ehdoilla kuin muillakin työnantajilla ja kunnat toimivat palkkatuen myöntäjinä. Palkkatuen myöntämisen kehitystä tullaan erityisesti seuraamaan alueellisissa yhteistyö- ja arviointikeskusteluissa.

Palkkatukiuudistus on vaikuttamassa myös kolmannen sektorin 100 %:n palkkatukeen niin, että kolmannen sektorin työpajojen palkkatuettu työ tulisi olennaisesti vähenemään. Jos järjestön tulkitaan harjoittavan toimintaa, jolla on ns. kauppavaikutus, 100 %:n tuki myönnetään jatkossa de minimis -tukena (200 000 € kolmen vuoden aikana). Tällöin palkkatuella pystyttäisiin työllistämään vuodessa korkeintaan viisi henkilöä. Suurella osalla työpajoista palkkatuetun työn volyymit ovat olleet merkittävästi suuremmat.

Työllisyyspoliittinen avustus

Työllisyyspoliittinen avustus voi olla yksi työpajatoiminnan rahoitusmuoto, nuorten työpajatoiminnan valtionavustuksen lisäksi. Työ- ja elinkeinotoimisto voi rahoittaa hankemuodossa tuotettuja palvelukokonaisuuksia. Hankkeiden sisältö voi vaihdella, mutta lähtökohtana on aina työttömien työnhakijoiden työllistymisen edistäminen. Avustuksella rahoitettava toiminta voi sisältää esimerkiksi työmahdollisuuksien järjestämistä työttömille työnhakijoille sekä niihin liittyviä palveluja ja toimintamalleja. Tukitoimet ovat muun muassa yksilöllistä työllistymisvalmiuksien tukemista, työnetsintää tai

pienimuotoista koulutusta. Tuettavaan toimintaan liittyy usein julkisia työvoimapalveluja, esimerkiksi palkkatuettu työ, jotka rahoitetaan erikseen. Avustusta voidaan myöntää yhdistykselle, säätiölle, kunnalle tai kuntayhtymälle. Avustusta ei voida käyttää kunnan tai kuntayhtymän lakisääteisten palvelujen tuottamiseen tai hankkimiseen. Työllisyyspoliittinen avustus on harkinnanvaraista ja sen enimmäismäärä voi olla yhdistykselle ja säätiölle enintään 100 prosenttia ja kunnalle ja kuntayhtymälle enintään 50 prosenttia työ- ja elinkeinoviranomaisen hyväksymistä kokonaiskustannuksista.

Työllisyyspoliittinen avustus on merkittävä rahoitusmuoto osalle kolmannen sektorin työpajoista. Palkkatukiuudistuksessa myös työllisyyspoliittinen avustus katsottaisiin de minimis -tueksi. Muutos heikentäisi työpajojen toimintaedellytyksiä. Inton työpajakentältä keräämän tiedon mukaan työllisyyspoliittisen avustuksen merkittävä väheneminen tai loppuminen tarkoittaisi monen toimijan kohdalla toiminnan supistamista.

2.4 Koulutus ja työpajat

Vuonna 2021 työpajoille ohjautui koulutuksen kautta työpajavalmennukseen yhteensä 1 390 alle 29-vuotiaita nuorta, joista 996 ohjautui pajalle toisen asteen oppilaitoksen kautta, 252 peruskoulun kautta ja 142 muun oppilaitoksen kautta.

Vuonna 2021 työpajalla peruskoulun oppimäärää suoritti työpajoilla 328 nuorta. Ammatillisen koulutuksen tutkinnon tai tutkinnon osien suorittajia työpajoilla oli 1 011 nuorta, joista oppisopimuksella oli 79 nuorta ja ammatillisen koulutuksen erityisopetuksessa oli 29 nuorta. Tämän lisäksi lukiokoulutuksessa oli 8 nuorta. Osa vuonna 2021 työpajoilla olleista nuorista oli aloittanut pajajakson edellisenä vuonna.

Oppivelvollisuuslain hallituksen esityksessä (173/2020) todetaan lain mahdollisia muutoksia ja vaikutuksia nuorten työpajoihin. ”Nuorten työpajat voisivat jatkossakin toimia koulutuksen tukipalveluna sekä tutkintotavoitteisen ja tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen oppimisympäristönä, jolloin oppivelvollisen olisi mahdollista suorittaa osa tai osia koulutuksesta työpajalla. Työpajoja voitaisiin nykytilaa vastaavasti hyödyntää myös osaamisen hankkimisen oppimisympäristönä perusopetuksessa. Vuonna 2019 nuorten työpajoilla oli 1 654 alle 18-vuotiasta, joista 691 tapauksessa ohjaavana tahona oli oppilaitos. Nuorten työpajojen tehtävät eivät muuttuisi merkittävästi nykyisestä, koska jatkossakin työpajat voisivat toimia vaihtoehtoisena oppimisympäristönä, jos koulutuksen järjestäjä tekee päätöksen oppivelvollisen koulutuksen järjestämisestä työpajalla ja koulutuksen järjestäjä sopisi tästä nykytilaa vastaavasti työpajan kanssa. Lisäksi työpajat voisivat jatkossakin toimia myös oppivelvollisen tukena koulutukseen hakeutumisessa ja opiskelijalle soveltuvan koulutuksen löytymisessä.

Jos perusopetuksen jälkeen opiskelemaan hakeutuminen tuottaa nuorelle hankaluuksia, opiskelijan erityisen tuen tarve on tiedossa tai opiskelija haluaisi tutustua johonkin ammattialaan selvittääkseen, mikä olisi itselle sopiva ala, voidaan näissä tilanteissa nykyisin hyödyntää työpajaa. Työhön ja alaan tutustuminen olisi jatkossakin mahdollista työpajoilla kuten muillakin työpaikoilla esimerkiksi työharjoitteluna, mutta jatkossa oppivelvollisen nuoren olisi kuitenkin ensin hakeuduttava nivelvaiheen koulutukseen tai tutkintoon johtavaan koulutukseen, josta hänet ohjattaisiin työpajalle työpajan ja koulutuksen järjestäjän sopimukseen perustuen. Tämä voisi vähentää työpajoilla jonkin verran niiden nuorten määrää, jotka itse hakeutuvat suoraan työpajalle."

Osana oppivelvollisuuden laajentamista uudistettiin nivelvaiheen koulutuksia. Laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta (127/2020, TUVA-koulutus) yhdistää aiemmat nivelvaiheen koulutukset eli perusopetuksen lisäopetuksen, lukioon valmentavan koulutuksen ja ammatilliseen koulutuksen valmentavan koulutuksen yhdeksi kokonaisuudeksi. Laki tuli voimaan 1.8.2022. Lain mukaan tutkintokoulutukseen valmentava koulutus antaa opiskelijalle valmiuksia hakeutua lukiokoulutukseen tai ammatilliseen tutkintokoulutukseen, ohjaa jatko-opinto- ja työelämäsuunnitelman laadintaan sekä vahvistaa opiskelijan edellytyksiä suorittaa lukiokoulutuksen oppimäärä ja sen päätteeksi suoritettava ylioppilastutkinto taikka ammatillinen tutkinto. Koulutusta alle 18-vuotiaalle opiskelijalle suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu.

Laissa ammatillisesta koulutuksesta (531/2017) säädetään opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan kuuluvista ammatillisista tutkinnoista, ammatillisen osaamisen hankkimiseksi tarvittavasta koulutuksesta sekä ammatillisen osaamisen osoittamisesta ja todentamisesta. Lain 43 § Henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma mukaan koulutuksen aloittavalle opiskelijalle laaditaan henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma, johon kirjataan yksilölliset osaamisen tunnistamista, tunnustamista, hankkimista, kehittymistä ja osoittamista sekä ohjaus- ja tukitoimia koskevat tiedot siten kuin ne 46–49 §:ssä ja 67 §:n 2 momentissa säädetään. Suunnitelmaan merkittävistä tiedoista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Koulutuksen järjestäjä vastaa henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelman laatimisesta ja päivittämisestä. Koulutuksen järjestäjän tehtävänä on suunnitella opiskelijan tavoitteiden sekä tunnistetun aiemmin hankitun osaamisen perusteella, suorittaako opiskelija koko tutkinnon vai tutkinnon osan tai osia, ellei tästä ole päätetty 43 §:ssä säädetyn mukaisesti. Mitä tässä momentissa säädetään, ei sovelleta työvoimakoulutukseen.

Ammatillisen koulutuksen ja tutkintoon valmentavan koulutuksen järjestäjän on mahdollista korvata työpajalle sen valmennuspalvelusta. Työpajatoimijat ovat nähneet haasteena, että lähettävä taho ei useinkaan maksa työpajalle korvausta valmennuksesta. Lisäksi lähettävien tahojen tulkinnat toimenpiteiden sisällöistä vaihtelevat. Kuulemisissa nousi esiin,

että työpajatoimijoiden mielestä valmennuspalvelusta pitäisi korvata työpajalle ja että olisi valtakunnallisesti yhtenäiset käytännöt koulutuksen järjestäjien ja työpajojen välillä.

Sivistysvaliokunta on mietinnössään SiVM 15/2020 vp–HE 173/2020 vp katsonut, että työpajoilla on tärkeä merkitys opiskelijan oppivelvollisuuden suorittamisen tukena ja korostaa, että koulutuksen järjestäjien tulee korvata kustannukset oppivelvollisuustehtävän osalta myös työpajoille.

Yhtenä toimintamallina työpajojen ja koulutuksen järjestäjien välillä on opinnollistaminen. Vaikka laissa ammatillisesta koulutuksesta (531/2017) ei määritellä termiä opinnollistaminen, on siitä muodostunut malli kehittää työpajatoimintaa nuorten opiskelua tukevaksi valmennukseksi. Työpajatoiminnan opinnollistamisella tarkoitetaan kokonaisuutta, joka sisältää työpajan oppimisympäristön tunnistamisen, valmentautujalle kertyvän osaamisen tunnistamisen ja osaamisen osoittamisen näytöin. Opinnollistaminen edellyttää työpajan ja koulutuksen järjestäjän tiivistä yhteistyötä.

3 Työpajatoiminta, kunnan ja hyvinvointialueen suhde – palvelujen järjestäminen ja tuottaminen

3.1 Tilannekuvaus

Työpajatyöryhmän tehtävänä oli selvittää työpajatoiminnan lainsäädännön uudistamisen tarvetta huomioiden eri hallinnonalojen lainsäädännön yhteensovittamisen siten, että työpajatoimintaa voidaan toteuttaa ja kehittää poikkihallinnollisesti joustavasti ja asiakaslähtöisesti.

Kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, mukaan lukien kuntouttava työtoiminta ja sosiaalinen kuntoutus, siirtyvät kunnilta hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle 1.1.2023. Sote -lainsäädäntömuutoksen vaikutukset työpajatoimintaan tulevat erityisesti esille kuntouttavan työtoiminnan järjestämisessä.

Inton tekemien kyselyjen perusteella kunnallisista työpajoista reilu viidesosa on siirtymässä kokonaan hyvinvointialueelle ja viidesosa ei enää uudistuksen jälkeen tuota lainkaan kuntouttavaa työtoimintaa, vaan keskittyy muihin palveluihin, kuten työkokeiluun, palkkatuettuun työhön ja koulutuksen järjestäjille tarjottaviin palveluihin sekä mahdollisesti kunnan omalla sopimuksella tarjottaviin palveluihin. Kunnalliset työpajat eivät ole kerätyn tiedon perusteella hakeutumassa markkinoille eli yhtiöittämässä toimintaansa. Osa kunnallisista työpajoista on ottamassa käyttöön kumppanuusmallin, jossa hyvinvointialue ohjaa asiakkaita työpajalle, mutta ”raha ei liiku” eli hyvinvointialue ei maksa korvausta kunnalle sen työpajavalmennuksena tuottamasta kuntouttavasta työtoiminnasta. Osa kunnallisista työpajoista on toteuttamassa kunnan ja hyvinvointialueen välillä yhteistyömallia, jossa palveluita tuotetaan yhteisissä tiloissa sekä kunnan että hyvinvointialueen henkilöstöllä. Merkittävällä osalla työpajoista tilanne vielä syksyllä 2022 on kuitenkin epävarma eikä työpajalla ole tarkkaa tietoa, miten uudistus oman organisaation toimintaan vaikuttaa.

3.2 Työryhmässä käsitellyt asiantuntijalausunnot

Työryhmä pyysi työnsä eri vaiheissa asiantuntijalausuntoja. Työryhmän 2. kokoukseen (15.9.2022) työryhmä pyysi valtionvarainministeriöltä esityksen ja kirjallisen lausunnon sote-uudistuksesta, hyvinvointialueiden perustamisesta sekä palvelujen tuottamisesta ja

järjestämisestä uudistusten jälkeen. Kokouksessa asiaa kokouksessa esitteli valtionvarainministeriön Kunta- ja aluehallinto-osastolta Mervi Kuittinen.

Työryhmä kutsui 3. kokoukseensa työ- ja elinkeinoministeriön kilpailuoikeusasiantuntija Iiro Ihanamäen esittelemään kilpailulainsäädännön tulkintaa hyvinvointialueen ja kuntien palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa. Työryhmän kokouksessa pohdittiin ratkaisumalleja. Työryhmän puheenjohtaja ja sihteeri tarkensivat kokouksen jälkeen työryhmän esittämään lausuntopyyntöön liittyviä kysymyksiä työryhmän kokouksessa esitettyjen kantojen perusteella.

Työryhmässä oli esillä kuntouttavan työtoiminnan järjestämisen vaihtoehdot:

1. Kumppanuussopimus kunnan ja hyvinvointialueen välillä siten, että hyvinvointialueen vastuulla olevaa kuntouttavaa työtoimintaa toteutetaan kunnallisessa työpajassa ilman, että hyvinvointialue osoittaa kunnalle toimintaan mitään resursseja;
2. Yhteistyömalli, joka on muutoin samanlainen kuin kumppanuusmalli, mutta kunnan työpajan tiloissa toimii myös hyvinvointialueen palkkaamia ohjaajia ja mahdollisesti hyvinvointialue maksaisi tilasta jotain vuokraakin;
3. Järjestämisvastuun siirtäminen hyvinvointialueelta kunnille hyvinvointialueesta annetun lain 8 §:ssä mahdollistetun tehtäväsiirron avulla;
4. Kuntouttavasta työtoiminnasta ja työpajoista annettaisiin erillinen sääntely, jossa vastuut määriteltäisiin niin, että kunnan tehtävänä on järjestää työpajoilla kuntouttavaa työtoimintaa ja jossa myös aikuisten työpajatoiminta saisi kirjaukset lakiin;
5. Asian lopullinen ratkaisu vuonna 2025 toteutuvan työvoimapalveluja koskevan uudistuksen yhteydessä siten, että kuntouttava työtoiminta tulisi osaksi kunnallisia työvoimapalveluja ja siihen asti mentäisiin jonkinlaisen siirtymävaiheen lainsäädännön turvin

Työryhmän 4. kokouksen valmistelussa päätettiin jatkoselvittää asiaa pyytämällä Kilpailu- ja kuluttajaviraston asiantuntijoiden neuvoa kilpailulain soveltamisesta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto vastasi 11.11.2022 OKM:n 4.11.2022 lähettämään neuvontapyyntöön liittyen kilpailuneutraliteettisääntelyn ja hankintalain horisontaalista yhteistyötä koskevan säännöksen soveltumisesta kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen 1.1.2023 alkaen.

Työryhmän sihteeri pyysi vielä erikseen sosiaali- ja terveysministeriöltä kannanottoa sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausumaehdotukset 7. eduskunta edellyttää, että osana työpajojen seurantaa hallitus arvioi työpajatoiminnan lainsäädännön uudistamisen tarvetta huomioiden eri hallinnonalojen lainsäädännön yhteensovittamisen siten, että työpajatoimintaa voidaan toteuttaa ja kehittää poikkihallinnollisesti joustavasti ja asiakaslähtöisesti.

Työryhmään saapuneet lausunnot ovat seuraavassa kokonaisuudessaan ja aikajärjestyksessä.

3.2.1 Valtiovarainministeriön lausunto 19.9.2022

”VM:n asiantuntijalausunto työpajatoiminnasta Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksenuudistusta koskevan lakipaketin (HE 241/2020 vp) hyväksymisen yhteydessä eduskunta antoi lausuman 7: ”Eduskunta edellyttää, että osana työpajojen seurantaa hallitus arvioi työpajatoiminnan lainsäädännön uudistamisen tarvetta huomioiden eri hallinnonalojen lainsäädännön yhteensovittamisen siten, että työpajatoimintaa voidaan toteuttaa ja kehittää poikkihallinnollisesti joustavasti ja asiakaslähtöisesti.”

Työpajatoiminta

Kunnat järjestävät työpajamuodossa monenlaista toimintaa. Nuorisolaissa (1285/2016) säädetty nuorten työpajatoiminta on yksi nuorisotyön muoto. Nuorisolaissa säädetty nuorten työpajatoiminta ei ole kuntia velvoittavaa toimintaa. Sen järjestäminen on kunnille vapaaehtoista ja ne voivat saada sitä varten valtionavustusta. Kunnat voivat järjestää työpajatoimintana myös kuntouttavaa työtoimintaa ja sosiaalista kuntoutusta, jotka ovat lakisääteisiä sosiaalihuollon palveluja. Kuntouttava työtoiminta on työllistymistä edistävä monialainen palvelu, joka voidaan sisällyttää asiakkaan aktivointisuunnitelmaan. Kuntouttavaa työtoimintaa on järjestetty alueilla eri tavoin, esimerkiksi yhteistyössä kunnan nuorisotoimen palveluiden kanssa ja työpajaympäristössä. Kunnalla on oikeus saada kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä valtiolta laissa säädettyä korvausta, ja henkilön osallistuminen siihen vähentää kunnan työmarkkinatukimenoja. Sosiaalinen kuntoutus on sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen keinoin annettavaa tehostettua tukea sosiaalisen toimintakyvyn vahvistamiseksi, syrjäytymisen torjumiseksi ja osallisuuden edistämiseksi. Se rahoitetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuuden kautta, eikä rahoitukseen liity erillistä valtion korvausta.

Työpajatoiminnassa on kyse kuntien toiminnassa muodostuneesta toimintaympäristöstä, jossa voidaan järjestää erityyppisiä palveluita. Työpajatoiminta ei ole itsessään kuntien lakisääteistä pakollista toimintaa, mutta sillä on usein yhteys kuntien lakisääteisiin palveluihin ja niiden toteuttamiseen, ja siihen sovelletaan useaa eri lainsäädäntöä. Kunnasta riippuen työpajatoiminnan hallinto on voitu järjestää esimerkiksi sivistyssektorin tai sote-sektorin toiminnaksi, se voi olla työllisyydenhoidon vastuulla tai suoraan kunnan keskushallinnon tai kunnanvaltuuston alaisuudessa.

Sote-uudistus

Kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, mukaan lukien kuntouttava työtoiminta ja sosiaalinen kuntoutus, siirtyvät kunnilta hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle 1.1.2023. Hyvinvointialueiden rahoitus perustuu suurelta osin valtion rahoitukseen ja siitä säädetään hyvinvointialueiden rahoituksesta annetussa laissa (617/2021). Hyvinvointialueiden valtion rahoitus on laskennallista ja yleiskatteista. Sote-uudistuksen voimaanpanolain (Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta, 616/2021) mukaan kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä hoitava henkilöstö siirtyy kunnista ja kuntayhtymistä hyvinvointialueelle liikkeenluovutuksen periaattein. Kuntia sitovat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyvät sopimukset ja irtain omaisuus (eräin poikkeuksin) siirtyvät hyvinvointialueille, ja hyvinvointialueet vuokraavat kunnilta niiden omistukseen jäävät sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä olevat toimitilat siirtymäajaksi (kolme vuotta ja yhden vuoden optio). Hyvinvointialue ja kunta voivat kuitenkin sopia sopimusten, irtaimen (pl. sote-palveluja tuottavien yhtiöiden osakkeet) ja toimitilojen siirtymisestä myös toisin.

Hyvinvointialueet ja kunnat ovat toisistaan erillisiä julkisyhteisöjä. Niillä on molemmilla omat tehtävänsä ja toimialansa, joista säädetään hyvinvointialueiden osalta hyvinvointialuelaissa (611/2021) ja kuntien osalta kuntalaissa (410/2015). Hyvinvointialueilla ja kunnilla ei ole toisiinsa myöskään oikeudellista organisatorista sidosta, kuten esimerkiksi kunnilla ja kuntayhtymillä. Siksi hyvinvointialueiden ja kuntien yhteistoimintaa ei voida organisoida viranomaistoiminnaksi eikä niillä voi olla yhteistä yhtymää (hyvinvointiyhtymää tai kuntayhtymää). Samasta syystä myöskään nykyisenkaltaiset, kuntien sisäiseen yhteistyöhön perustuvat toiminnan organisointitavat eivät ole mahdollisia kunnan ja hyvinvointialueen välillä ilman selkeää laissa tunnistettua perustetta.

Kunnan toimiala sekä hyvinvointialueen toimiala

Kunnan tehtäviä koskevan kuntalain 7 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät. Laissa säädetään myös siitä, kun tehtäviä on järjestettävä yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa (lakisääteinen yhteistoiminta). Pykälän mukaan kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä (nk. toimeksiantotehtävät).

Kunnan itselleen ottamat tehtävät muodostavat kunnan yleisen toimialan. Yleisen toimialan määräytymisperusteet määrittyvät oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa määriteltyjen periaatteiden varaan. Kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen. Perinteisen toimialaopin mukaiset yleisen toimialan määräytymisperusteet ohjaavat ja rajoittavat sitä, mitä kunta voi ottaa hoitaakseen ja miten se näitä tehtäviä

hoitaa. Näitä periaatteita ovat hallintolain 6 §:n mukaiset yleiset oikeusperiaatteet: yhdenvertaisuus-, objektiviteetti- ja suhteellisuusperiaate, tasapuolisen kohtelun vaatimus sekä harkintavallan väärinkäytön kielto. Lisäksi vakiintuneesti yleisen toimialaa rajoittaviksi periaatteiksi on katsottu oikeuskäytännössä seuraavat: asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, tehtävän paikallisuus, yksityisen tukemisen kielto, hallinnon toissijaisuus ja työnjako muiden viranomaisten kanssa sekä spekulatiivisen toiminnan kielto. Kunnan ei lisäksi ole katsottu voivan harjoittaa puhtaasti kaupallista tai teollista toimintaa.

Hyvinvointialueiden toimiala on rajatumpi kuin kuntien. Hyvinvointialuelain 6 §:n mukaisesti hyvinvointialue järjestää sille lailla säädetyt tehtävät (joita ovat sosiaali- ja terveydenhuolto sekä pelastustoimi). Em. säännöksen mukaan hyvinvointialue voi lisäksi alueellaan ottaa hoitaakseen sen lakisääteisiä tehtäviä tukevia tehtäviä (ns. rajattu yleinen toimiala). Säännöksen mukaan hyvinvointialueen itselleen ottama tehtävä hoitaminen ei saa laajuudeltaan olla sellainen, että se vaarantaa hyvinvointialueen lakisääteisten tehtävien hoitamisen. Hyvinvointialue voi alueellaan tai yhdessä toisen hyvinvointialueen kanssa myös tämän hyvinvointialueen alueella harjoittaa vähäriskistä liiketoimintaa, jos se tukee sen lakisääteisten tehtävien toteuttamista.

Myös hyvinvointialueen yleistä toimialaa katsotaan rajoittavan oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa muotoutuneet edellä mainitut kuntaa koskevat periaatteet. Säännöksen perusteluissa todetaan lisäksi, että voidaan arvioida, että hyvinvointialueiden rahoitusmalli rajaisi käytännössä hyvinvointialueen mahdollisuuksia ottaa hoidettavakseen muita kuin lakisääteisiä tehtäviä. Hyvinvointialueen itselleen ottamat tehtävät voisivat liittyä esimerkiksi hyvinvointialueen edunvalvontaan, hyvinvointialueen kansainväliseen toimintaan sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyvään toimintaan. Vähäriskisessä liiketoiminnassa on kyse hyvinvointialueen lakisääteiseen tehtäväkenttään liittyvästä toiminnasta eikä sääntelyllä ole tarkoitus laajentaa rajatun yleisen toimialan alaa siten, että yhtiömuodossa voitaisiin irrottautua kokonaan hyvinvointialueen lakisääteisestä tehtäväkentästä. Säännöksessä liiketoiminnan vähäriskisyydellä tarkoitetaan sitä, ettei liiketoiminta saa vaarantaa hyvinvointialueen lakisääteisten tehtävien hoitamista.

Järjestäminen ja tuottaminen

Kuntalain 8 §:n mukaan kunta voi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Lakisääteisessä yhteistoiminnassa järjestämisvastuu on kunnan puolesta toisella kunnalla tai kuntayhtymällä. Tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä vastaa järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Kunta vastaa tehtäviensä rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu on siirretty toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Tuottamisen valvonnasta

vastaaminen tarkoittaa, että järjestämisvastuussa olevan on aktiivisesti seurattava palvelujen laatua ja määrää sekä sitä, toteutuvatko ne vaatimusten ja tarpeen mukaisesti. Valvonta kattaa sekä oman toiminnan että sopimusjärjestelyihin perustuvien, muiden tuottamien palvelujen asianmukaisuuden valvonnan.

Kuntalain 9 §:n mukaan kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Palvelusetelin käytöstä säädetään erikseen. Julkisen hallintotehtävän kunta voi kuitenkin antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä erikseen lailla säädetään. Kunnan tai kuntayhtymän hankkiessa laissa säädettyjä palveluja muulta palvelujen tuottajalta, sillä säilyy järjestämisvastuu. Tämän lisäksi palvelujen tuottajan vastuu palveluista määräytyy sen mukaan, mitä kuntalaissa tai muualla säädetään, sekä mitä kunta tai kuntayhtymä ja palvelujen tuottaja sopivat.

Hyvinvointialuelaissa on kuntalakia vastaavasti säädetty järjestämisvastuusta (7 §) ja tuottamisesta (9 §). Lisäksi hyvinvointialuelain 10 §:ssä säädetään tuottamista koskevan vastuun toteuttamisesta ja sen valvonnasta.

Hyvinvointialueiden ja kuntien välinen yhteistyö

Kunnan ja hyvinvointialueen yhteistoiminnasta ei ole säädetty yleisellä tasolla. Hyvinvointialueen mahdollisuus sopia tehtävien hoitamisesta kunnan kanssa on rajoitettu, ja tällöin on otettava huomioon hyvinvointialueiden ja kuntien toisistaan poikkeavien toimialojen lisäksi esimerkiksi hankintalain (1397/2016) ja kilpailulainsäädännön rajoitteet.

Kunnat ja hyvinvointialueet eivät voi sopia tehtävien siirroista kuin hyvin rajatusti laissa säädetyillä edellytyksillä. Hyvinvointialuelain 8 §:ssä säädetään tehtäväsiirroista hyvinvointialueen ja kuntien välillä. Hyvinvointialue voi sopimuksen perusteella hoitaa sellaisia kuntien tehtäviä, joita ei ole laissa erikseen säädetty kunnan tehtäväksi. Tällaisten tehtävien hoitamisen edellytyksenä on, että sopimuksen tekemiseen osallistuvat kaikki hyvinvointialueen alueen kunnat, kunnat ovat osoittaneet hyvinvointialueelle tehtävien hoitamiseen rahoituksen ja että hoidettavat tehtävät liittyvät hyvinvointialueen tehtäväalaan. Säännöksen mukaan hyvinvointialue voi myös siten kuin laissa erikseen säädetään sopia tehtävänsä järjestämisvastuun siirtämisestä yhdelle tai useammalle sellaiselle kunnalle, jolla hyvinvointialueen arvion mukaan on riittävät taloudelliset ja muut voimavarat näiden tehtävien hoitamiseen.

Hyvinvointialuelain 15 luvun ja kuntalain 15 luvun mukaan hyvinvointialueiden ja kuntien on yhtiöitettävä sellainen toimintansa, jota ne harjoittavat kilpailutilanteessa markkinoilla. Yhtiöittämisvelvollisuudella poistetaan hyvinvointialueiden ja kuntien toimintaan mahdollisesti liittyvät ristiriidat EU-oikeuden valtiontukisääntöjen kanssa. Sikäli

kun hyvinvointialue tai kunta tuottaa palveluja lain perusteella omana toimintanaan, sen katsotaan jäävän markkinoilla tuotettavien palveluiden ulkopuolelle. Jos kyse ei sen sijaan ole lakisääteisistä palveluista, niiden tuottaminen on pääsääntöisesti yhtiöitettävä ja niiden hankinnassa noudatettava hankintalakia. Hankintalain mukaista kilpailuttamisvelvollisuutta ei kuitenkaan ole silloin, jos hankinta tehdään hyvinvointialueen tai kunnan määräysvallassa olevalta sidosyksiköltä (hankintalain 15 §) tai kyse on horisontaalisesta yhteistyöstä (hankintalain 16 §), joka voi koskea vain hankintayksiköiden yhteistyössä ja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi vastuullaan olevien yleisen edun mukaisten julkisten palvelujen tuottamista. Hyvinvointialueilla ja kunnilla voi olla esimerkiksi yhteisiä yhtiöitä kuten esimerkiksi nk. tukipalvelujen hoitamiseksi. Mahdollisesti työpajatoimintaa voisi tuottaa myös yhtiömuodossa, ottaen huomioon kuitenkin erityisesti perustuslain 124 §:ssä säädetyt rahoitukset hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle. Kunta ja hyvinvointialue toimivat kilpailutilanteessa markkinoilla, jos ne osallistuvat tarjouskilpailuun (kuntalain 126.3 § ja hyvinvointialuelain 131.3 §). Kuntalaissa ja hyvinvointialuelaissa on säädetty eräistä yhtiöittämisvelvollisuutta koskevista poikkeuksista.

Sote-järjestämislaissa (612/2021) säädetään hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä kunnassa (6 §) ja hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä hyvinvointialueella (7 §) sekä hyvinvointialueen ja kunnan välisestä yhteistyöstä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä. Lain 7 §:n mukaan hyvinvointialueen on toimittava hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä yhteistyössä alueensa kuntien kanssa ja tuettava niitä asiantuntemuksellaan. Hyvinvointialueen on osaltaan yhteen sovitettava sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujaan kunnallisten ja valtion palvelujen kanssa sekä edistettävä palvelujensa yhteensovittamista muiden toimijoiden palvelujen kanssa. Lisäksi hyvinvointialueen ja alueen kuntien on neuvoteltava vähintään valtuustokausittain tehtäviensä hoitamiseen liittyvästä yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta.

Kunnissa tulisi käytännössä käydä läpi, miltä osin työpajoissa nykyisin tehtävä työ on katsottavissa sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvien tehtävien hoitamiseksi. Jos työpajassa ei tällä hetkellä järjestetä muita kunnallisia palveluja kuin kuntouttavaa työtoimintaa ja sosiaalista kuntoutusta, työpajan toiminta siirtyy kokonaisuudessaan hyvinvointialueelle ja voi jatkua käytännössä entisellään. Jos työpajassa sen sijaan tuotetaan myös muita palveluja kuin hyvinvointialueen järjestämisvastuulle siirtyviä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, hyvinvointialueen ja kunnan tulisi sopia tarpeen mukaan toiminnan uudelleenorganisoinnista.

Kunta ja hyvinvointialue voi tehdä monenlaista molempien tehtäviin liittyvää yhdyspintatyötä yhdessä. Esimerkiksi kuntouttavaa työtoimintaa voidaan toteuttaa kunnan ja hyvinvointialueen yhteistyössä siten, että hyvinvointialue tuo kuntouttavan työtoiminnan palvelun kunnan hallinnassa olevaan tai kunnalta vuokraamaansa tilaan. Kunta voi tuoda omat palvelunsa, kuten nuoriso-, opetus- tai vapaa-ajan toiminnan, hyvinvointialueen

järjestämän palvelun rinnalle yhteisiin tiloihin tai muuten palvelun yhteyteen, jolloin kokonaisuus säilyy asiakkaan näkökulmasta kokonaisuutena. Kuntouttavan työtoiminnan palvelut ovat kuitenkin kokonaan hyvinvointialueen järjestämiä ja rahoittamia sosiaalihuollon palveluja.

Myös esimerkiksi ns. hankintamalli on mahdollinen. Siinä kunta voi kuntalain (yleinen toimiala, yhtiöittämisvelvollisuus) ja hankintalain sallimissa rajoissa tarjota hyvinvointialueelle kuntouttavan työtoiminnan palvelua tai sen osaa. Hyvinvointialue päättää, miten se kuntouttavan työtoiminnan palvelut alueellaan järjestää mukaan lukien tuotantotavan. Hyvinvointialueella on oltava järjestämisvastuunsa toteuttamisen edellyttämä riittävä oma palvelutuotanto."

3.2.2 Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto 3.11.2022

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto työpajatyöryhmälle

Tausta

"Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) on asettanut ajalle 1.8.2022–31.12.2022 työryhmän selvittämään lainsäädännössä tehtävien muutosten vaikutuksia työpajatoimintaan. Työryhmän tehtävänä on selvittää, millaisia muutoksia ja vaikutuksia sote-lainsäädännöllä, tulevalla TEPA2024-uudistuksella sekä koulutuksen lakiuudistuksilla on työpajatoimintaan ja tehdä suosituksia toimiin, joilla vähennetään lakimuutosten kielteisiä vaikutuksia.

Työryhmä on pyrkinyt arvioimaan, voisivatko kunnat jatkossakin tarjota kuntouttavan työtoiminnan palveluita osana kuntien työpajatoimintaa ilman yhtiöittämisvelvollisuutta. Tähän arviointiin liittyen työryhmä on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä (TEM) kilpailuoikeudellista arviota seuraavista työryhmässä esillä olleista kuntouttavan työtoiminnan järjestämisen vaihtoehdoista:

1. Kumppanuussopimus kunnan ja hyvinvointialueen välillä siten, että hyvinvointialueen vastuulla olevaa kuntouttavaa työtoimintaa toteutetaan kunnallisessa työpajassa ilman, että hyvinvointialue osoittaa kunnalle toimintaan mitään resursseja;
2. Yhteistyömalli, joka on muutoin samanlainen kuin kumppanuusmalli, mutta kunnan työpajan tiloissa toimii myös hyvinvointialueen palkkaamia ohjaajia ja mahdollisesti hyvinvointialue maksaisi tilasta jotain vuokraakin;
3. Järjestämisvastuun siirtäminen hyvinvointialueelta kunnille hyvinvointialueesta annetun lain 8 §:ssä mahdollistetun tehtäväsiirron avulla;
4. Kuntouttavasta työtoiminnasta ja työpajoista annettaisiin erillinen sääntely, jossa vastuut määriteltäisiin niin, että kunnan tehtävänä on järjestää

työpajoilla kuntouttavaa työtoimintaa ja jossa myös aikuisten työpajatoiminta saisi kirjaukset lakiin;

5. Asian lopullinen ratkaisu vuonna 2025 toteutuvan työvoimapalveluja koskevan uudistuksen yhteydessä siten, että kuntouttava työtoiminta tulisi osaksi kunnallisia työvoimapalveluja ja siihen asti mentäisiin jonkinlaisen siirtymävaiheen lainsäädännön turvin.

Vaikka OKM:n asettaman työryhmän esittämä pyyntö koskee vain työryhmässä esitettyjen yhtiöittämiselle vaihtoehtoisten kuntouttavan työtoiminnan järjestämisvaihtoehtojen arviointia kilpailuoikeuden näkökulmasta, TEM haluaa tuoda esiin sen, että taloudellisen toiminnan yhtiöittäminen on lähtökohtaisesti kannatettavin vaihtoehto kilpailuneutraliteettiin liittyvien ongelmien välttämiseksi. Lisäksi TEM katsoo aiheelliseksi nostaa tässä yhteydessä esiin sen, että kuntien työpajojen toimintaa vaikuttaisi olevan perusteltua jatkossa selvittää ja arvioida kattavasti.

Yhtenä tarkastelukulmana tulisi olla se, harjoittavatko kunnat työpajojensa yhteydessä mahdollisesti kuntalain (410/2015) 126 §:ssä säädetyn yhtiöittämisvelvollisuuden piiriin kuuluvaa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. TEM haluaa kiinnittää huomiota myös siihen, että kuntien työpajojen yhteydessä harjoitettavien toimintojen osalta myöskään EU:n valtiontukisääntöjen soveltumista ei voida pitää poissuljettuna.

Lisäksi TEM haluaa tuoda esiin, että julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, jäljempänä hankintalaki) 5 §: n 1 momentin 1kohtaa muutettiin hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) säätämisen yhteydessä siten, että hankintalain mukaisiksi hankintayksiköiksi katsotaan myös hyvinvointialue ja hyvinvointiyhtymä. Lain esitöiden mukaan nämä uudet viranomaisyksiköt muodostavat oman hankintayksiköksi katsottavan oikeushenkilönsä ja myös hyvinvointialueiden liikelaitokset ovat hankintayksiköitä (HE 241/2020 vp, s. 1082). Hyvinvointialueiden palveluhankintoihin sovelletaan siten myös hankintalain säännöksiä, mikä puolestaan voi vaikuttaa siihen, miten kuntien toimintaa tulee arvioida kuntalaissa säädetyn yhtiöittämisvelvollisuuden näkökulmasta.

Työryhmässä esillä olleiden kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä koskevien vaihtoehtojen osalta TEM esittää lausuntonaan seuraavaa:

Taloudellisen toiminnan käsite ja kuntouttava työtoiminta

Kilpailuoikeuden samoin kuin EU:n valtiontukisääntöjen näkökulmasta tehtävässä arvioinnissa ratkaisevassa asemassa on taloudellisen toiminnan käsite, sillä kilpailu- ja valtiontukisääntöjä sovelletaan vain taloudelliseen toimintaan. Käsitettä on pyritty avaamaan mm. kuntalain esitöissä:

> *”Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluita tarjotaan markkinoilla. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yrityksiä ovat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta, rahoitustavasta tai taloudellisen voiton tavoitteesta. Rajanvetotilanteissa painoarvoa on annettu sille, harjoitetaanko vastaavaa toimintaa markkinoilla yksityisen toimesta. Vetoaminen yleiseen etuun ei sellaisenaan riitä siihen, että toiminta jäisi EU:n kilpailu- ja valtiontukisääntöjen ulkopuolelle.*
>
> *Taloudellisen toiminnan tulkinnassa on ratkaisevaa harjoitettavan toiminnan luonne, joka on arvioitava tapauskohtaisesti. Taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erottamiseen ei ole yksiselitteistä ohjetta. Komissio on kuitenkin pyrkinyt selkeyttämään taloudellisen ja ei taloudellisen toiminnan käsitteitä antamassaan tiedonannossa Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettäviin korvauksiin (2012/C8/02 kohdat 8—30). Tiedonannossa on esimerkinomaisesti määritelty, mitä ei katsota toiminnaksi markkinoilla. Tiedonannon mukaan muun muassa solidaarisuusperiaatteeseen perustuva sosiaaliturva, kansallinen solidaarisuusperiaatteeseen perustuva terveydenhuolto sekä julkisesti rahoitettu ja valvottu koulutusjärjestelmä eivät ole toimintaa markkinoilla. Solidaarisuusperiaatteella tarkoitetaan mm. että tuen suuruus ei ole riippuvainen henkilön maksamista vakuutusmaksujen määrästä eikä tavoitteena ole voitontavoittelu.” (HE 32/2013 vp, s. 10–11.)*

Kilpailulain (948/2011) kilpailuneutraliteettivalvontaa koskevan 4 a luvun esitöissä on todettu taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan rajanvedosta seuraavasti:

> *”Taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan rajanvetoon vaikuttavat oleellisesti tapauksen erityispiirteet ja kansalliset olosuhteet. Julkisen vallan käyttäminen (asia Eurocontrol C-364/92 kohdat 29-30) on selkeästi muuta kuin taloudellista toimintaa. Sosiaaliturvan järjestäminen määrätyin edellytyksin (asia Pouset ja Pistre C-159/91 ja C-160/91 kohta 13 ja asia AOK Bundesverband C-264/01), solidaarisuuden periaatteeseen nojautuva terveydenhuolto (asia Fenin T-319/99 kohdat 39 ja 40) ja esimerkiksi julkisin varoin rahoitettu kansallinen koulutusjärjestelmä (asia komissio vs. Saksa C-318/05 kohta 68) jäävät yleensä taloudellisen toiminnan käsitteen ulkopuolelle.” (HE 40/2013 vp, s. 8.)*

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 1.1.2023 voimaan tulevan 13 §:n mukaan kuntouttavan työtoiminnan palveluiden tuottamiseen sovelletaan, mitä hyvinvointialueesta annetun lain 9 §:ssä säädetään. Kyseisen 9 §:n 1 momentin mukaan, jollei lailla toisin säädetä, hyvinvointialue voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse, yhteistoiminnassa muiden hyvinvointialueiden kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen

muilta palvelujen tuottajilta. Lain esitöiden mukaan palvelujen tuottamisen vaihtoehtoina ovat siten tuottaa palvelu itse, sopia tuottamisesta yhteistoiminnassa toisen hyvinvointialueen kanssa, perustaa tai olla osakkaana osakeyhtiössä tai muussa yksityisoikeudellisessa yhteisössä ja hankkia palvelu valtiolta, kunnalta tai muulta julkisyhteisöltä tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. (HE 241/2020 vp, s. 520.).

TEM:n tiedossa ei ole, että kuntouttavan työtoiminnan palveluiden luonnetta taloudellisena tai ei-taloudellisena toimintana olisi arvioitu kilpailusääntöjen tulkinnasta vastaavan Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) tai tuomioistuinten toimesta. Koska hyvinvointialueilla vaikuttaisi olevan mahdollisuus hankkia kuntouttavan työtoiminnan palveluita myös ulkopuolisilta palveluntarjoajilta, ei kyseisten palveluiden tuottamisen katsomista taloudelliseksi toiminnaksi voida pitää poissuljettuna. *TEM:n lausunnossa ei oteta tarkemmin kantaa siihen, tuleeko kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä pitää taloudellisena toimintana käsitettä koskevan oikeuskäytännön valossa. Jäljempänä esitetyt kilpailuneutraliteettia koskevat huomiot työryhmän esittämistä vaihtoehdoista ovat kuitenkin relevantteja vain siinä tapauksessa, että kuntouttavan työtoiminnan palveluita tulisi pitää luonteeltaan taloudellisena toimintana.*

Kunnan toiminta markkinoilla

Kuntalain 15 luvussa säädetään kunnan toiminnasta markkinoilla. Kuntalain 126–128 §:ssä säädetään kunnan toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla (126§), yhtiöittämisvelvollisuutta koskevista poikkeuksista (127 §) sekä hinnoittelusta kunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla (128 §). Säännökset liittyvät tavoitteeseen turvata kilpailuneutraliteetti eli tasavertaiset kilpailuolosuhteet sekä julkisen että yksityisen sektorin elinkeinotoiminnalle. (Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivallasta valvoa kilpailuneutraliteetin toteutumista säädetään kilpailulain (948/2011) 4 a luvussa. Tässä lausunnossa keskitytään kuntalain 15 luvun kilpailuneutraliteettiin liittyviin säännöksiin.)

Kuntalain 126 §:n 1 momentin mukaan kunnan hoitaessa kuntalain 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus). (Kuntalain yhtiöittämisvelvollisuutta koskevan sääntelyn taustalla vaikuttivat komissiolle tehdyt valtiontukikantelut kuntien liikelaitosmuodossa harjoittamasta toiminnasta kilpailluilla markkinoilla. Komissio piti liikelaitoksen konkurssisuojaa ja muita toimijoita edullisempaa verokohtelua valtiontukena ja edellytti tilanteen korjaamista yhtiöittämällä kilpailluilla markkinoilla tapahtuva toiminta.)

Pykälän 2 momentin mukaan kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla ainakaan, jos:

1. kunta tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja;
2. tehtävää hoidetaan 49 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa lakiin perustuvan yhteistoimintavelvoitteen perusteella ja palveluja tuotetaan omana toimintana alueen asukkaille ja muille, joille on lain perusteella järjestettävä palveluja;
3. tehtävää hoidetaan 49 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa ja kyseessä on hankintalain 15 §:ssä tarkoitetun sidosyksikön tai 16 §:ssä tarkoitetun toisen hankintayksikön tai erityisalojen hankintalain 25 §:ssä tarkoitetun sidosyksikön, 26 §:ssä tarkoitetun toisen viranomaishankintayksikön tai 27 §:ssä tarkoitetun sidosyrityksen toiminnasta taikka jos yhteistoimintaan ei muutoin sovelleta kilpailuttamisvelvollisuutta;
4. kunta järjestää laissa tarkoitettua opetuksen tai koulutuksen järjestämislupaa, toimilupaa tai oppilaitoksen ylläpitämislupaa edellyttävää koulutusta, edellä mainitussa luvassa määrättyjä muita tehtäviä tai tuottaa palveluja tällaiseen opetukseen kiinteästi liittyvinä oppilas- ja opiskelijatöinä;
5. toiminta perustuu lakiin perustuvaan monopoliasemaan tai muodostaa luonnollisen monopolin tai tuottaa välittömästi näihin liittyviä palveluja; tai
6. kunta ostaa, myy tai vuokraa kiinteistöjä ja toiminta liittyy kunnan maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettujen tehtävien hoitoon.

Kuntalain 126 §:n 3 momentin mukaan kunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun. Momentin toisen virkkeen mukaan poikkeuksen muodostaa tarjouskilpailuun osallistuminen tilanteessa, jossa osallistuminen tapahtuu 2 momentin 4 kohdassa (kuntalain 126 §:n 2 momentin 4 kohta: ”4) kunta järjestää laissa tarkoitettua opetuksen tai koulutuksen järjestämislupaa, toimilupaa tai oppilaitoksen ylläpitämislupaa edellyttävää koulutusta, edellä mainitussa luvassa määrättyjä muita tehtäviä tai tuottaa palveluja tällaiseen opetukseen kiinteästi liittyvinä oppilas- ja opiskelijatöinä;”) tarkoitetun opetuksen tai koulutuksen tai luvassa määrätyn muun tehtävän järjestämiseksi.

Kuntalain 127 §:ssä säädetään poikkeuksista 126 §:ssä säädettyyn yhtiöittämisvelvollisuuteen. Yhtiöittämisvelvollisuutta ei ole, jos:

1. toiminnan katsotaan olevan vähäistä;
2. lain perusteella kunta voi nimenomaisesti tuottaa palveluja toiselle taholle tai osallistua tällaista toimintaa koskevaan tarjouskilpailuun;
3. kunta tuottaa tukipalveluja tytäryhteisölleen;
4. kunta tuottaa palveluja hankintalain 15 §:ssä tarkoitetulle sidosyksikölle taikka erityisalojen hankintalain 25 §:ssä tarkoitetulle sidosyksikölle, 27 §:ssä tarkoitetulle sidosyritykselle tai 28 §:ssä tarkoitetulle yhteisyritykselle;

5. kunta vuokraa toimitiloja pääasiassa käytettäviksi kunnan omassa toiminnassa ja kuntakonserniin kuuluville tytäryhteisöille tai käytettäviksi sellaisessa palvelutuotannossa, jonka tuotannon kunta on kilpailuttanut;
6. kunta tuottaa palveluja kunnan tai kunnan tytäryhteisön palveluksessa oleville henkilöille palvelussuhteen perusteella; tai
7. toiminta liittyy välittömästi valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitetun valmiussuunnitelman mukaiseen poikkeusoloja koskevaan varautumisvelvollisuuteen.

Kuntalain esitöiden mukaan poikkeukset koskevat sellaisia tehtäviä, joissa kunnan voidaan katsoa toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla, mutta joissa toiminnan luonteen perusteella kunnalla ei ole yhtiöittämisvelvollisuutta. Jotta poikkeukset eivät mahdollista kilpailuneutraliteetin vääristymistä, kunnan palvelut on kuntalain 128 §:n mukaan hinnoiteltava markkinaperusteisesti yhtiöittämisvelvollisuutta koskevien poikkeusten soveltuessa. (HE 268/2014 vp, s. 229. Poikkeusperusteiden sisältöä on avattu tarkemmin kuntalain esitöissä HE 268/2014 vp, s.229–230 sekä HE 32/2013 vp, s. 35–37.) Kuntalain 127 §:n poikkeusten soveltuminen tulee arvioida aina tapauskohtaisesti.

Kumppanuussopimus ja yhteistyömalli

Työryhmän esittämän vaihtoehdon 1 mukaisessa kumppanuussopimuksessa hyvinvointialueen vastuulla oleva kuntouttava työtoiminta toteutettaisiin kunnan työpajassa kunnan toimesta ilman, että hyvinvointialue osoittaa kunnalle mitään resursseja tähän toimintaan. Vaihtoehdon 2 mukaisessa yhteistyömallissa olisi kyseessä muutoin vastaava järjestely, mutta kunnan työpajan tiloissa toimisi myös hyvinvointialueen palkkaamia ohjaajia ja hyvinvointialue mahdollisesti maksaisi tilasta myös vuokraa. Kummassakin vaihtoehdossa järjestelyyn saattaa TEM:n näkemyksen mukaan sisältyä kilpailuneutraliteettiin liittyviä riskejä, sillä kunnan voidaan katsoa tuottavan palvelua ulkopuoliselle taholle ilman kunnilla olevaa velvollisuutta tällaiseen toimintaan. Kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä hyvinvointialueen lukuun tulisi näin ollen arvioida kummankin vaihtoehdon tilanteissa kuntalain 126 ja 127 §:n säännösten näkökulmasta.

Kuntouttavan työtoiminnan palvelun tuottamisen lisäksi vaihtoehdon 2 mukaisessa yhteistyömallissa kunnan tilojen antamiseen hyvinvointialueen hyödynnettäväksi vaikuttaisi liittyvän kilpailuneutraliteettia koskevia riskejä. Kunnan antaessa tilojaan hyvinvointialueen käyttöön kyseessä voidaan katsoa olevan toimitilavuokraus, joka on TEM:n näkemyksen mukaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa ja siten lähtökohtaisesti yhtiöittämisvelvollisuuden piiriin kuuluvaa. Siinäkin tapauksessa, että toimintaan voidaan tapauskohtaisen arvion perusteella soveltaa jotakin kuntalain 127 §:n yhtiöittämisvelvollisuutta koskevista poikkeuksista, on vuokra määriteltävä kuntalain 128 §:n edellyttämällä tavalla markkinaehtoisesti.

Mikäli kuntien halutaan jatkossa osallistuvan kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen muussa kuin yhtiömuodossa, olisi TEM:n kannan mukaan edellä kuvattujen kilpailuneutraliteettia koskevien tulkinnallisten epäselvyyksien välttämiseksi selkein ratkaisu kuntouttavan työtoiminnan järjestämisen säätäminen kuntien velvollisuudeksi. Niiltä osin kuin kuntien haluttaisiin osallistuvan järjestämiseen, tulisi kuntouttavan työtoiminnan tehtävien järjestäminen säätää kuntia velvoittavaksi tehtäväksi, jolloin kyseessä ei kuntalain 126 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan olisi kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toiminta. Mikäli kunnille annettaisiin vain mahdollisuus tai oikeus kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen kuntien niin halutessa, olisi toimintaa edelleen tarpeen arvioida kuntalain 126 ja 127 §:n näkökulmasta.

Kilpailuneutraliteettia koskevien huomioiden ohella TEM kiinnittää huomiota hankintalain säännösten huomioimiseen, sillä ne voivat vaikuttaa myös kilpailuneutraliteettia koskevaan arviointiin. Hyvinvointialueen näkökulmasta kyseessä vaikuttaisi olevan sen järjestämisvastuulle kuuluvan palvelun hankkiminen ulkopuoliselta taholta. Hankintalain 5 §:n mukaan hyvinvointialue on hankintayksikkö ja sen tulee palveluiden hankkimisessa huomioida myös hankintalain säännösten noudattaminen. Kuntalain sääntelyn mukaan kunnan osallistuessa tarjouskilpailuun sen katsotaan toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla ja tällaista toimintaa koskee yhtiöittämisvelvollisuus, ellei mikään kuntalain 127 §:ssä säädetty poikkeusperuste sovellu toimintaan. Mikäli hyvinvointialueen tulee hankintalain nojalla kilpailuttaa kuntouttavan työtoiminnan palveluiden ostaminen, on kunnan osallistuessa tällaiseen tarjouskilpailuun kyseessä kuntalain 126 §:n 2 momentin mukaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toiminta, joka tulee lähtökohtaisesti yhtiöittää.

Järjestämisvastuun siirtämistä ja erityissääntelyä koskevat vaihtoehdot

Vaihtoehdossa 3 kuvatun kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä koskevien tehtävien siirtäminen kuntien tehtäväksi edellyttäisi TEM:n tulkinnan mukaan uuden sääntelyn antamista. Tällaista tehtäväsiirtoa koskevan hyvinvointialueesta annetun lain 8 §:n 2 momentin mukaan hyvinvointialue voi myös siten kuin laissa erikseen säädetään sopia tehtävänsä järjestämisvastuun siirtämisestä yhdelle tai useammalle sellaiselle kunnalle, jolla hyvinvointialueen arvion mukaan on riittävät taloudelliset ja muut voimavarat näiden tehtävien hoitamiseen. Lain esitöiden mukaan erityislainsäädännössä tulisi määritellä siirrettävät tehtävät ja tehtävien siirron edellytykset (HE 241/2020 vp, s. 519–520.) Hyvinvointialueen järjestämisvastuuta ei siten vaikuttaisi olevanmahdollista siirtää pelkästään hyvinvointialueesta annetun lain 8 §:n nojalla, vaan asiasta tulisi antaa erityissääntelyä. Ilman järjestämisvastuun siirtämistä koskevaa erityissääntelyä kyseessä vaikuttaisi edelleen olevan hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvan tehtävän hankkiminen ulkopuoliselta taholta, jolloin järjestelyyn liittyisi kilpailuneutraliteetin näkökulmasta vastaavia tulkinnallisia epäselvyyksiä kuin mitä edellä on todettu kumppanuussopimuksen ja yhteistyömallin osalta.

Koska kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen liittyviä tehtäviä ei ole lainsäädännössä osoitettu jatkossa kunnan vastuulle eikä kuntouttavan työtoiminnan osalta ole hyvinvointialueesta annetun lain esitöissä tarkoitettua siirrettäviä tehtäviä ja tehtävien siirron edellytyksiä koskevaa erityslainsäädäntöä, tulisi kilpailuneutraliteettia koskevien epäselvyyksien ja tulkinnanvaraisuuksien välttämiseksi antaa kuntien roolista kuntouttavan työtoiminnan järjestämisessä uutta sääntelyä.

Myös vaihtoehdot 4 ja 5 koskevat kuntouttavan työtoiminnan järjestämisen siirtämistä kuntien vastuulle sääntelyllä. Kilpailuneutraliteettiin liittyvien tulkintahaasteiden välttämiseksi kaikissa vaihtoehdoissa olisi tarpeen antaa kuntien tehtäviä ja vastuita selkeyttävää sääntelyä. Vaihtoehdon 5 osalta selkeyttävää sääntelyä olisi tarpeen antaa myös siirtymävaiheen ajaksi.

Jokaisen vaihtoehdon tilanteessa kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä koskeva sääntely tulisi muotoilla siten, että kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen olisi kuntien lakisääteinen velvollisuus niiltä osin kuin se halutaan säilyttää kuntien toteuttamana palveluna. TEM:n näkemyksen mukaan kuntia velvoittavalla sääntelyllä varmistettaisiin se, että kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä ei pidettäisi kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvana taloudellisena toimintana, vaan sen voitaisiin katsoa olevan kuntalain 126 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaista lakisääteisten palveluiden järjestämistä. Mikäli sääntelyssä kunnalle annettaisiin vain mahdollisuus tai oikeus kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen, liittyisi toimintaan edelleen mahdollisia tulkintariskejä kilpailuneutraliteetin näkökulmasta ja kunnan toimintaa palveluiden järjestämisessä olisi tarpeen arvioida kuntalain 126 ja 127 §:n sääntelyn näkökulmasta."

3.2.3 Kilpailu- ja kuluttajaviraston vastaus neuvontapyyntöön 11.11.2022

"Kilpailu- ja kuluttajaviraston vastaus OKM:n 4.11.2022 lähettämään neuvontapyyntöön liittyen kilpailuneutraliteettisääntelyn ja hankintalain horisontaalista yhteistyötä koskevan säännöksen soveltumisesta kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen 1.1.2023 alkaen.

Nuorten työpajatoiminta tukee alle 29-vuotiaita nuoria koulutukseen, työelämään ja elämänhallintaan liittyvissä asioissa. Työpajoilla voi työskennellä esimerkiksi kuntouttavassa työtoiminnassa, työkokeilussa tai palkkatuetussa työssä. Toiminnasta on säädetty nuorisolain 13 §:ssä, jonka mukaan 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 elämänhallintataitoja sekä edistää hänen kasvuaan, itsenäistymistään ja osallisuutta yhteiskuntaan. Nuori valmentautuu tekemällä työtä tai työtoimintaa omien edellytystensä mukaan.

Kuntouttavalla työtoiminnalla tarkoitetaan puolestaan palvelua, jonka tarkoituksena on parantaa henkilön elämänhallintaa sekä luoda edellytyksiä työllistymiselle. Kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuoltolain mukainen sosiaalipalvelu ja kuntouttavan työtoiminnan asiakas on sosiaalihuollon asiakas. Sosiaalihuoltolain 14 §:n nojalla palvelu kuuluu hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle 1.1.2023 alkaen.

KKV toteaa, että kuntalain 126 §:n 2 momentissa on suljettu tapauskohtaiselta tulkinnalta pois tiettyjä toimintoja, jolloin kunnan ei katsottaisi toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla. Kuntalain 126 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan kunta ei toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, kun se tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja kunnan asukkaille ja muille, *joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja*.

Mikäli kunta tuottaisi hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja sopimuksen nojalla eikä kunnalla olisi lain perusteella velvollisuutta järjestää tai tuottaa palveluja, lähtökohtaisesti kyse olisi kunnan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta toiminnasta (ellei jokin muu kuin edellä mainittu kuntalain 126 §:n 2 momentissa mainittu poikkeus tulisi sovellettavaksi). Näin ollen kuntalain 126 § 2 momentin 1 kohta ei vaikuttaisi soveltuvan kysymyksessä mainitussa tilanteessa. Kuntalain 126 §:n 2 momentin 3 kohdan poikkeuksen soveltuvuus puolestaan riippuu siitä, miten hankintalain 16 §:n sisältöä arvioidaan kysymyksessä olevassa tilanteessa.

Hyvinvointialuetta koskevan lain 8 §:ssä on nimenomainen säännös, joka koskee hyvinvointialueen järjestämisvastuun siirtoa yhdelle tai useammalle kunnalle. Mainitun lainkohdan mukaan hyvinvointialue voi myös siten kuin laissa erikseen säädetään sopia tehtävänsä järjestämisvastuun siirtämisestä yhdelle tai useammalle sellaiselle kunnalle, jolla hyvinvointialueen arvion mukaan on riittävät taloudelliset ja muut voimavarat näiden tehtävien hoitamiseen. Lainkohdan esitöiden (HE 241/2020 vp) mukaan *erityislainsäädännössä tulisi määritellä siirrettävät tehtävät ja tehtävien siirron edellytykset*.

KKV:n käsityksen mukaan asiassa ei kuitenkaan olisi kysymys edellä mainitusta järjestämisvastuun siirrosta hyvinvointialueelta kunnille, vaan hyvinvointialueen ja kunnan sopimusperusteista yhteistyöstä. Siltä osin kuin järjestämisvastuu ei siirtyisi hyvinvointialueelta kunnalle, lähtökohtaisesti kunnan toimiessa palvelun tuottajana sopimuksen perusteella (eikä asiasta lailla olisi toisin säädetty), kyse todennäköisesti olisi edellä kuvatusti kunnan kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamasta toiminnasta, mikäli mikään kuntalain 126 §:n 2 momentissa mainittu poikkeus ei soveltuisi yhteistyöhön. Mikäli sen sijaan järjestämisvastuu siirtyisi kunnalle, siitä olisi hyvinvointialuetta koskevan lain 8 §:n nojalla säädettävä erikseen laissa, jolloin kunnan ei todennäköisesti katsottaisi toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla (kuntalain 126 § 2 momentin 1 kohta).

Horisontaalisesta yhteistyöstä on säädetty hankintalain 16 §:ssä, jonka mukaan hankintalakia ei sovelleta hankintayksiköiden väliseen sopimukseen, jolla hankintayksiköt toteuttavat yhteistyössä ja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi niiden vastuulla olevat yleisen edun mukaiset julkiset palvelut. Lisäksi edellytyksenä on, että enintään viisi prosenttia ja enintään 500 000 euron osuus yhteistyön piiriin kuuluvista palveluista tuotetaan muita kuin sopimuksen osapuolia varten. Laissa säädettyjä edellytyksiä on siis kolme: hankintayksiköiden tulee tehdä yhteistyötä, yhteistoiminta liittyy yleiseen etuun ja sopimus kohdistuu pääosin sen osapuolille. Nuorten työpajatoiminnan ja kuntouttavan työtoiminnan tapauksessa eniten kysymyksiä herättää se, olisiko kuntien ja hyvinvointialueiden välinen yhteistyö säännöksen esitöissä tarkoitetulla tavalla todellista.

Säännöksen tarkoituksena on esitöiden (HE 108/2016 vp) mukaan mahdollistaa todellinen yhteistyö hankintayksiköiden välillä ilman, että yhteistyön toteuttamisessa niiden olisi kilpailutettava lain mukaisesti hankintansa toisiltaan. Yhteistyön tulee olla todellista siten, että siihen osallistuvat hankintayksiköt toteuttaisivat yhteistyön piiriin kuuluvia palveluja myös ilman yhteistyötä. Yhteistyöllä suoritettava tehtävä voi olla lakisääteinen tai vapaaehtoinen, mutta sen on oltava hankintayksiköille yhteinen. Yhteistyön edellytys ei tarkoita sitä, että kaikki osallistuvat viranomaiset vastaavat pääasiallisten sopimusvelvoitteiden suorittamisesta, kunhan ne ovat sitoutuneet tekemään osansa kyseisen julkisen palvelun suorittamisesta yhteistoiminnassa.

Arvioitaessa hankintalain 16 §:n soveltumista hyvinvointialueiden ja kuntien väliseen yhteistyöhön tässä asiassa, yleisellä tasolla voidaan todeta, että asiassa on haastavaa esittää tyhjentävää kannanottoa. Horisontaalisesta yhteistyöstä on vähän oikeuskäytäntöä, ja lain sanamuodon ja esitöiden perusteella arviointi tulisi tehdä varsin tulkinnanvaraisten kriteerien perusteella. Nykylainsäädännön perusteella ja kunnille sekä hyvinvointialueille säädettyjen tehtävien valossa asiassa herää epäilys siitä, olisiko kuntien ja hyvinvointialueiden välinen yhteistyö esitöissä tarkoitetulla tavalla todellista. Lain esitöiden perusteella yhteistyöstä sopineiden osapuolien pitäisi toteuttaa yhteistyön piiriin kuuluvia palveluja myös ilman yhteistyötä, mikä ei kuntouttavan työtoiminnan osalta välttämättä kaikissa kunnissa toteudu enää sote-uudistuksen voimaantulon jälkeen, kun vastuu palvelujen järjestämisestä on siirtynyt hyvinvointialueille.

Kohtuullisella varmuudella voinee todeta, että hankintalain 16 § ei soveltuisi ainakaan sellaiseen luonteeltaan yksipuoliseen järjestelyyn, jossa hyvinvointialue haluaisi hankkia kilpailuttamatta kunnan tuottamaa kuntouttavaa työtoimintaa. Tämänkaltaisessa järjestelyssä ei välttämättä olisi kyse yhteistyöstä lainkaan. Käytännössä kyseessä olisi tilanne, jossa julkisen palvelun hoitamiseen liittyvä oikeudellinen velvoite koskisi vain toista yhteistyöhön osallistuvaa viranomaista, ja toinen viranomainen (eli kunta) toimisi vain palveluntuottajana ja hoitaisi tehtävää toimeksiannon perusteella.

Joka tapauksessa kategorista linjausta siitä, voisiko kuntien ja hyvinvointialueiden välisessä menettelyssä olla kyse hankintalain tarkoittamasta horisontaalisesta yhteistyöstä, ei voi tehdä. Viime kädessä arviointi tulee tehdä yksittäisen kunnan ja hyvinvointialueen välisessä suhteessa tilanteeseen liittyvät tosiseikat huomioon ottaen. Voi esimerkiksi olla niin, että jos hyvinvointialue päättäisi ostaa kuntouttavaan työtoimintaan liittyviä palveluita kunnalta ja kunta olisi tästä riippumatta tarjonnut asukkailleen kuntouttavaa työtoimintaa, voisi hankintalain 16 § soveltua niiden väliseen yhteistyöhön siltä osin kuin kunnan tarjoamat ja hyvinvointialueen tarjoamat palvelut olisivat saman sisältöisiä. Päinvastainen tilanne olisi taas käsillä, jos hyvinvointialue sopisi kunnan kanssa kuntouttavan työtoiminnan tuottamisesta tilanteessa, jossa kunta ei palvelua tuottaisi, ellei hyvinvointialue sitä siltä hankkisi."

3.2.4 Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto 11.11.2022

Kuntouttava työtoiminta ja sote-uudistus

"Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon mukaan kuntouttava työtoiminta on lakisääteinen sosiaalihuollon palvelu. Sen järjestämisessä noudatetaan sosiaalihuoltolain 4 luvun säännöksiä ja tehtävään liittyy julkisen vallan käyttöä. Sisältö koostuu aktivointisuunnitelmasta, joka laaditaan asiakkaan, TE-toimiston ja kunnan sosiaalihuollon ammattihenkilön yhteistyönä. Mikäli aktivointisuunnitelmaan sisällytetään kuntouttava työtoiminta, henkilöllä on velvollisuus osallistua kuntouttavaan työtoimintaan. Palvelukokonaisuuteen tulee kuulua henkilön elämänhallintaa sekä työ- ja toimintakykyä edistäviä palveluita. Käytännössä toiminta on usein tapahtunut työpajaympäristössä, mutta kuntouttavaa työtoimintaa voi toteuttaa muillakin tavoilla.

Kunnalla on oikeus saada kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä valtion korvauksena 10,09 euroa päivää ja kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvaa henkilöä kohti. Kuntouttava työtoiminta poikkeaa muista sosiaalihuollon palveluista sen suhteen, että se on nimenomaisesti myös työllistymistä edistävä palvelu. Henkilön osallistuminen kuntouttavaan työtoimintaan vähentää kunnan työmarkkinatukimenoja. Kuntouttava työtoiminta on viimesijainen palvelu. Sen käyttö on kasvanut lähiaikoina ja alueelliset erot ovat merkittäviä.

Kaikki sote-palvelut, ml. kuntouttava työtoiminta, siirtyvät hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle. Hyvinvointialueella on laissa säädetty velvollisuus järjestää nämä palvelut asukkailleen heidän tarpeidensa mukaisesti ja turvata myös tarvittavat lähipalvelut. Kuntien sote-tehtäviä hoitava henkilöstö siirtyy hyvinvointialueelle liikkeenluovutuksen periaattein. Kuntien voimassaolevat soten järjestämiseen liittyvät sopimukset siirtyvät hyvinvointialueen nimiin. Hyvinvointialue vuokraa kunnilta niiden omistukseen jäävät sote-toimitilat

siirtymäajaksi. Kunnilla ei säilyisi järjestämisvastuuta kuntouttavan työtoiminnan tehtävissä. Kunta ei myöskään voisi saada enää valtion korvausta kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä, koska kunnalla ei olisi enää vastuullaan kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen liittyviä kustannuksia. Kunnan olisi kuitenkin mahdollista järjestää laajasti erilaisia palveluja asukkailleen omalla verorahoituksellaan yleisen toimialansa puitteissa.

Kunnalliset työpajat

Nuorisolaissa säädetty nuorten työpajatoiminta on yksi nuorisotyön muoto ja sitä voivat kuntien lisäksi järjestää myös yksityiset toimijat. Kunnalle tehtävä on vapaaehtoinen. Valtion talousarvioon voidaan ottaa vuosittain määräraha myönnettäväksi nuorten työpajatoimintaan. Valtionavustuksen saamisen edellytyksenä on, että opetus- ja kulttuuriministeriö hyväksyy nuorten työpajan valtionapukelpoiseksi. Varat tulevat opetus- ja kulttuuriministeriön momentilta.

Kunnilla on myös muita työpajoja, joissa voi olla monenlaista toimintaa ja toiminnan piirissä kaikenikäisiä henkilöitä. Työpajoilla on usein liittymäpintaa myös lakisääteisiin palveluihin ja etuuksiin ja niissä sovelletaan useaa eri lainsäädäntöä. Kunnilla on lisäksi mahdollisuus toteuttaa haluamiaan palveluita myös kunnan yleisen toimialan ja verovarojensa turvin. Työpajatoiminnasta ei nuorisolain mukaisia nuorten työpajoja lukuun ottamatta säädetä laissa, eikä sen sisältöä siten ole 2(2) muilta osin määritelty. Kyse on toimintaympäristöstä, jossa voidaan toteuttaa erilaisia palveluja. Työpajatoiminnan sisältö onkin muotoutunut vahvasti kuntien toimeenpanossa.

Työpajat sote-uudistuksen jälkeen

1. Työpajat, joissa ei tällä hetkellä järjestetä muita kunnallisia palveluja kuin kuntouttavaa työtoimintaa ja muita sote-palveluja siirtyisivät kokonaisuudessaan (ml. toimitilat, henkilöstö ja ostopalvelusopimukset) hyvinvointialueelle ja toiminta voisi käytännössä jatkua entisellään.
2. Mikäli työpajassa tuotetaan nykyisin myös muita kuin hyvinvointialueen järjestämisvastuulle siirtyviä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, toiminta voisi jatkua kunnan ja hyvinvointialueen yhteistyönä siten, että hyvinvointialue toisi kuntouttavan työtoiminnan palvelut kunnalta vuokraamaansa tilaan, jossa kunnan ja hyvinvointialueen rajapintatyötä tehtäisiin yhdessä (esimerkiksi nuorisotyön ja sosiaalihuollon yhteistyönä).
3. Kunta voisi myös tuottaa kuntouttavan työtoiminnan palveluja hyvinvointialueelle ostopalvelusopimuksen perusteella, jolloin kunnan tulisi kuntalain kilpailuneutraliteettisäännösten perusteella lähtökohtaisesti yhtiöittää

toiminta. Hyvinvointialueen tulisi hankintalain perusteella pääsääntöisesti kilpailuttaa hankinta.

Kunnallisissa nuorisolain mukaisissa nuorten työpajoissa on myös kuntouttavan työtoiminnan asiakkaita ja näille työpajoille ohjautuu opetus- ja kulttuuriministeriön nuorten työpajatoimintaan tarkoitetun valtionavustuksen lisäksi myös kuntouttavan työtoiminnan päiväkohtaista valtion tukea. Työpajojen käytännön toiminnassa on vaikea erottaa, mikä osa toiminnasta on sosiaalipalvelua ja mikä nuorisotyötä. Nuorisolaissa määritelty nuorten työpajatoiminnan sisältö sekä toisaalta kuntouttavaa työtoimintaa koskevassa laissa määritelty kuntouttavan työtoiminnan tavoite ja sisältö ovat samanluonteisia.

Selvitystarpeet

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että voisi olla perusteltua selvittää erillisessä valmistelussa tarvetta ja mahdollisuuksia säätää kunnan ja hyvinvointialueen mahdollisuudesta toteuttaa yhteistyössä nuorisolaissa tarkoitettua nuorten työpajatoimintaa ja kuntouttavaan työtoimintaan kuuluvia elämänhallintaa ja työ- ja toimintakykyä edistäviä palveluja nuorille hyvinvointialueen ja kunnan välisen sopimuksen perusteella. Samassa yhteydessä olisi tarpeen myös selvittää työpajatoiminnan kokonaisuutta (sisältö, rahoitus, hallinnonala) ja sen suhdetta kuntouttavaan työtoimintaan sosiaalihuollon palveluna.

Sosiaali- ja terveysministeriön suunnitelmissa on teettää oikeudellinen selvitys kuntouttavan työtoiminnan lainsäädännön mukaisen palvelun sekä nuorisolain mukaisen työpajatoiminnan välisistä suhteista. Keskeistä olisi selvittää Kuntouttavaan työtoiminnan selvitys- ja tietotarpeista on käyty jo alustavaa keskustelua THL:n edustajien kanssa. Selvityksen tarkka sisältö ja aikataulu ovat kuitenkin vielä avoinna.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkökulmasta tulevan hallituskauden keskeisten säädöshankkeiden yksi osa voisi olla SOTE palvelulainsäädännön merkittävä uudistaminen, johon kuuluu työ-alkuisten palvelujen kokonaisuus ja siten myös kuntouttava työtoiminta."

4 Johtopäätökset ja suositukset

Työpajatyöryhmän tehtävänä oli selvittää työpajatoiminnan lainsäädännön uudistamisen tarvetta huomioiden eri hallinnonalojen lainsäädännön yhteensovittamisen siten, että työpajatoimintaa voidaan toteuttaa ja kehittää poikkihallinnollisesti joustavasti ja asiakaslähtöisesti.

Työpajatoiminnan järjestäminen

Työpajatoimintaa on toteutettu monialaisena tukipalveluna kunnan, kuntayhtymien ja työhallinnon sosiaali-, työllisyys- ja koulutuspalveluille. Nuorisolain lisäksi työpajatoiminnan järjestämisestä ei kuitenkaan ole säädöstä. Toimintaa on toteutettu monikanavaisella rahoituksella, joka on muodostunut kuntien rahoituksesta, valtionavustuksista, muista julkisista rahoituksista ja avustuksista (STEA, ESR) sekä työpajatoiminnan tuote- ja valmennuspalvelujen myyntituloista. Toiminnan sisältö eli työpajavalmennus vahvistaa heikossa työmarkkina-asemassa olevien ihmisten koulutus- ja työelämävalmiuksia, parannetaan heidän edellytyksiään työllistyä ja kouluttautua ja tuetaan heidän pääsyään koulutukseen ja työhön. Työpajatoiminnan järjestäjinä ovat toimineet kunnat, kuntayhtymät, yhdistykset, säätiöt ja yritykset. Työpajatoiminnalla tarkoitetaan valmennuspalvelua.

- Nuorisolain lisäksi yleensä työpajatoiminnan järjestämisestä ja rahoituksesta pitäisi säätää monialaisena palveluna;
- järjestäjätahojen moninaisuus pitäisi säilyttää.

Työpajavalmennuksen toimenpide

Työpajatoiminnan toimintaedellytyksenä on työpajatoimintaan nuoria ja aikuisia ohjaavan tahon toimenpide. Työpajatoiminnan toteuttamisen jatkon turvaisi se, että työpajavalmennuksesta luotaisiin lakeihin perustuvia, useampia toimenpiteitä työpajajaksolle. Näiden toimenpiteiden lisäksi olisi työpajoilla edelleen käytössä mm. työkokeilu ja palkkatukityö.

Työpajatoimintaan liittyvien toimenpiteiden rajaukset kuten toimenpiteen järjestämistä, tarkoitusta tai tavoitetta, sisältöä tai kestoa tai työpajatoimintaan osallistuvan henkilön koulutustaustaa tai ikää koskevat rajaukset, kapeuttavat toimenpiteen toteuttamismahdollisuuksia työpajalla.

Jotta voitaisiin paremmin vastata pitkään työttömänä olleiden tai monialaista tukea tarvitsevien nuorten ja aikuistenkin ohjauksen ja tuen tarpeisiin, tarvitaan uusi toimenpide:

- joka voitaisiin sisällyttää työpajatoimintaan lähettävien tahojen toimenpiteisiin
- joka olisi työpajoilla toteutettavaa
- jonka tarkoitus olisi sosiaalinen vahvistaminen eli itsetuntemuksen, arjenhallinnan, sosiaalisten taitojen, elämänhallinnan sekä opiskelu- ja työelämävalmiuksien vahvistaminen
- joka sisältäisi valmennusta, kokonaisvaltaista arjenhallinnan tukea ja sosiaalista vahvistamista, joiden avulla parannetaan osallistujan valmiuksia päästä koulutukseen, suorittaa koulutus loppuun ja päästä avoimille työmarkkinoille tai muuhun tarvitsemaansa palveluun
- jonka kesto olisi joustava, yksilölähtöinen ja riittävän pitkä
- joka soveltuisi sekä ilman ammatillista tutkintoa oleville kuin tutkinnon suorittaneille, sekä nuorille että aikuisille
- johon osallistumisesta saa etuuden.

Työpajatoiminnan rahoituksen monikanavaisuutta tulisi kehitetään niin, että työpajan on mahdollista saada korvaus tekemästään valmennustyöstä. Lisäksi osana sosiaaliturvan kokonaisuudistusta pitäisi selvittää työpajavalmennusta palveluna ja etuutena.

Työpajojen ja koulutuksen järjestäjien välinen yhteistyö ja opinnollistaminen

Yhtenä yhteistyön toimintamallina työpajojen ja koulutuksen järjestäjien välillä on opinnollistaminen. Siitä on muodostunut malli kehittää työpajatoimintaa nuorten opiskelua tukevaksi valmennukseksi. Työpajatoiminnan opinnollistamisella tarkoitetaan kokonaisuutta, joka sisältää työpajan oppimisympäristön tunnistamisen, valmentautujalle kertyvän osaamisen tunnistamisen ja osaamisen osoittamisen näytöin. Opinnollistaminen edellyttää työpajan ja koulutuksen järjestäjän tiivistä yhteistyötä.

- Työpajatoiminnan ja koulutuksen järjestäjien yhteistyölle tulisi luoda selkeät perusteet paremmalla ohjeistuksella.
- Työpajatoimintaa olisi kehitettävä laajemmin esimerkiksi opinnollistamalla niin, että koulutuksen järjestäjät voivat paremmin hyödyntää työpajaa oppimisympäristönä.
- Työpajalla tapahtuvan osaamisen tunnistamisen ja todentamisen menetelmien ja välineiden rahoitus tulisi selvittää.
- Työryhmä kannattaa ”Opinnollistamisen mahdollisuudet työllisyyspalveluissa” -selvityksen ehdotusta, että työ- ja elinkeinoministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi perustaa yhteinen määräaikainen opinnollistamisen käytäntöjen osaamis- ja kehittämisverkosto, johon kutsutaan laajasti

mukaan kuntia, työpajatoiminnan järjestäjiä ja oppilaitoksia. Verkoston tehtävänä on tietoisuuden vahvistaminen opinnollistamisesta, yhteistyön koordinointi työnantaja ja työntekijäjärjestöihin sekä eri toimijoiden hyvien käytäntöjen jakaminen sekä markkinointi- ja viestintäponnistusten tunnistaminen.

Kuntouttava työtoiminta

Työpajoilla on tuotettu kuntouttavaa työtoimintaa työpajavalmennuksena. Kunnallisten työpajojen mahdollisuudet tuottaa kuntouttavaa työtoimintaa:

- Mikäli kunnallinen työpaja tuottaisi kuntouttavaa työtoimintaa työpajavalmennuspalveluna maksua vastaan hyvinvointialueelle, on kyse taloudellista toiminnasta ja toiminta yhtiöitettävä ja työpajan osallistuttava palvelujen kilpailutukseen; mahdollisuudet yhtiöittämisvelvollisuuden poikkeamiin tulee arvioida aina tapauskohtaisesti.
- Mikäli on kyse kunnan työpajan ja hyvinvointialueen välisestä horisontaalisesta yhteistyöstä ja yhteistyö on todellista niin, että sekä kunnallinen työpaja että hyvinvointialue toteuttavat yhteistyön piiriin kuuluvaa kuntouttavaa työtoimintaa (työpaja työpajavalmennuksena) myös ilman yhteistyötä, niin kunnan työpajan ja hyvinvointialueen yhteistoiminta liittyy yleiseen etuun ja sopimus kohdistuu pääosin sen osapuolille, ei sovellettaisi hankintalakia ja on mahdollista sopia kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä työpajavalmennuksena.

Asian lopullinen ratkaisu voitaisiin tehdä vuonna 2025 toteutuvan työvoimapalveluja koskevan uudistuksen yhteydessä siten, että kunnilla on käytössä riittävä valikoima erilaisia toimenpiteitä ja siihen asti mentäisiin jonkinlaisen siirtymävaiheen lainsäädännön turvin.

Liite 1. Sosiaalihuollon palvelut ja työpajatoiminta selvitys

1. Tausta

Työpajatyöryhmän sosiaalihuollon palvelujen ja työpajatoiminnan tarkastelussa selvitettiin, millaisia muutoksia ja vaikutuksia sosiaalihuollon lakiuudistuksilla on työpajatoimintaan, ja tehdä suosituksia toimiin, joilla vähennetään lakimuutosten kielteisiä vaikutuksia ja miten voitaisiin vahvistaa positiivisia vaikutuksia. Työryhmän selvitykseen kirjataan työpajatoimintaan vaikuttava lainsäädäntö, toimintaa vaikeuttavat säännökset, perustelut muutostarpeista ja suositukset työpajatoiminnan kehittämiseksi poikkihallinnollisesti joustavasti ja asiakaslähtöisesti.

Työryhmän sihteeri pyysi työpajatoimijoiden näkemyksiä ja ajatuksia koulutuksen uudistusten on mahdollisista muutoksista ja vaikutuksista työpajatoimintaan.

2. Nuorten työpajatoiminta

Nuorten työpajatoiminta määritellään nuorisolaissa (1285/2016). 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 elämänhallintataitoja sekä edistää hänen kasvuaan, itsenäistymistään ja osallisuutta yhteiskuntaan.

Työpajatoimintaa toteutetaan monialaisesti, yhteistyössä eri hallinnonalojen kanssa. Työpajat ovat työvaltaisia, tuettuja ja yhteisöllisiä. Työpajojen valmennukset perustuvat sosiaaliselle vahvistamiselle, toiminnallisuudelle ja moniammatillisuudelle. Koulutuksen järjestäjät, työhallinto ja sosiaalitoimi toimivat työpajatoimintaan lähettävinä tahoina. Lähettäminen perustuu lähettävän tahon omaan harkintaan siitä, millaista palvelua nuori tarvitsee. Nuori valmentautuu työpajalla tekemällä työtä tai työtoimintaa omien edellytystensä mukaan ja hänen kanssaan tehdään työpajajakson ajalle henkilökohtainen valmennussuunnitelma. Suunnitelma tehdään yhdessä nuoren ja lähettävän tahon kanssa.

Sosiaalihuollonnäkökulmasta työpajatoimintaan osallistujat saavat kuntoutuksellista palvelua. Työpajat ovat tarjonneet pitkään työttöminä olleille nuorille ja aikuisille työpajavalmennusta kuntouttavana työtoimintana. Työpajavalmennukseen liittyy työntekoa ja

tekemällä oppimisen, tavoitteena on parantamaan yksilön arjenhallintataitoja sekä kykyä ja valmiuksia hakeutua koulutukseen tai työhön. Työpajavalmennusmenetelmiksi ovat vakiintuneet työ- ja yksilövalmennus. Työvalmennuksen avulla kehitetään valmentautujan työkykyä ja työelämässä tarvittavaa osaamista ja yleisiä työelämätaitoja, kun taas yksilövalmennuksella tuetaan toimintakyvyn ja arjenhallinnan kehittymistä. Samoin työpajavalmennus tukee opintoalan löytymistä ja koulutukseen kiinnittymistä pajajakson jälkeen. Työpajojen tarjoama yksilöllinen valmennus, kertyvän osaamisen tunnistaminen ja sosiaalisesti vahvistava yhteisö tukevat osaltaan myös nuoria. Valmentautujat voivat kerryttää taitojaan ja osaamistaan tuetun tekemisen kautta. Kokonaisvaltainen lähestymistapa mahdollistaa valmentautujien sekä geneeristen että ammatillisten taitojen syntymisen ja vahvistumisen. Valmennusjakso tukee valmentautujan yksilöllistä kasvua ja osallisuutta, arjenhallintataitoja sekä opiskelu- ja työelämävalmiuksia.

Kunnan sosiaalipalvelut on ollut merkittävä nuoria ja aikuisia työpajatoimintaan lähettävä taho. Vuonna 2021 sosiaali- ja terveystoimi ohjasi työpajavalmennuk-seen yhteensä 2 184 nuorta, joista 910 oli alle 29-vuotiaita naisia. Osa työpaja-valmennukseen tulevista hakeutuu ensin itse työpajalle ja palvelutarvearvion jälkeen etsivään sopiva toimenpide.

3. Kuntouttava työtoiminta työpajoilla

Laissa kuntouttavasta työtoiminnasta kuntouttavalla työtoiminnalla tarkoitetaan palvelua, jonka tarkoituksena on parantaa henkilön elämänhallintaa sekä luoda edellytyksiä työllistymiselle ja jossa ei synny virkasuhdetta eikä työsuhdetta henkilön ja toimintaa järjestävän tai toteuttavan tahon välille. Kuntouttavan työtoiminnan toimenpiteillä parannetaan pitkään jatkuneen työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavan henkilön edellytyksiä työllistyä avoimilla työmarkkinoilla sekä edistetään hänen mahdollisuuksiaan osallistua koulutukseen ja työ- ja elinkeinoviranomaisen tarjoamaan julkiseen työvoimapalveluun.

Kuntouttava työtoiminta on yleisin valmennuspalvelu työpajalla nuorilla ja aikuisilla. Työpajoilla on tuotettu kuntouttavaa työtoimintaa työpajavalmennuksena. Vuonna 2021 kuntouttavan työtoiminnan toimenpiteessä työpajalla oli 10 000 henkilöä, joista nuoria alle 29-vuotiaita 4 412 henkilöä.

4. Kuntouttava työtoiminta ja sote-uudistus

Kuntouttava työtoiminta on lakisääteinen sosiaalihuollon palvelu. Sen järjestämisessä noudatetaan sosiaalihuoltolain 4 luvun säännöksiä ja tehtävään liittyy julkisen vallan käyttöä. Sisältö koostuu aktivointisuunnitelmasta, joka laaditaan asiakkaan, TE-toimiston

ja kunnan sosiaalihuollon ammattihenkilön yhteistyönä. Mikäli aktivointisuunnitelmaan sisällytetään kuntouttava työtoiminta, henkilöllä on velvollisuus osallistua kuntouttavaan työtoimintaan. Palvelukokonaisuuteen tulee kuulua henkilön elämänhallintaa sekä työ- ja toimintakykyä edistäviä palveluita. Käytännössä toiminta on usein tapahtunut työpaja-ympäristössä, mutta kuntouttavaa työtoimintaa voi toteuttaa muillakin tavoilla.

Kunnalla on oikeus saada kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä valtion korvauksena 10,09 euroa päivää ja kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvaa henkilöä kohti. Kuntouttava työtoiminta poikkeaa muista sosiaalihuollon palveluista sen suhteen, että se on nimenomaisesti myös työllistymistä edistävä palvelu. Henkilön osallistuminen kuntouttavaan työtoimintaan vähentää kunnan työmarkkinatukimenoja. Kuntouttava työtoiminta on viimesijainen palvelu. Sen käyttö on kasvanut lähiaikoina ja alueelliset erot ovat merkittäviä.

Kaikki sote-palvelut, ml. kuntouttava työtoiminta, siirtyvät hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle. Hyvinvointialueella on laissa säädetty velvollisuus järjestää nämä palvelut asukkailleen heidän tarpeidensa mukaisesti ja turvata myös tarvittavat lähipalvelut. Kuntien sote-tehtäviä hoitava henkilöstö siirtyy hyvinvointialueelle liikkeenluovutuksen periaattein. Kuntien voimassaolevat soten järjestämiseen liittyvät sopimukset siirtyvät hyvinvointialueen nimiin. Hyvinvointialue vuokraa kunnilta niiden omistukseen jäävät sote-toimitilat siirtymäajaksi. Kunnilla ei säilyisi järjestämisvastuuta kuntouttavan työtoiminnan tehtävissä. Kunta ei myöskään voisi saada enää valtion korvausta kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä, koska kunnalla ei olisi enää vastuullaan kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen liittyviä kustannuksia. Kunnan olisi kuitenkin mahdollista järjestää laajasti erilaisia palveluja asukkailleen omalla verorahoituksellaan yleisen toimialansa puitteissa.

Kunnalliset työpajat

Nuorisolaissa säädetty nuorten työpajatoiminta on yksi nuorisotyön muoto ja sitä voivat kuntien lisäksi järjestää myös yksityiset toimijat. Kunnalle tehtävä on vapaaehtoinen. Valtion talousarvioon voidaan ottaa vuosittain määräraha myönnet-täväksi nuorten työpajatoimintaan. Valtionavustuksen saamisen edellytyksenä on, että opetus- ja kulttuuriministeriö hyväksyy nuorten työpajan valtionapukelpoiseksi. Varat tulevat opetus- ja kulttuuriministeriön momentilta.

Kunnilla on myös muita työpajoja, joissa voi olla monenlaista toimintaa ja toiminnan piirissä kaikenikäisiä henkilöitä. Työpajoilla on usein liittymäpintaa myös lakisääteisiin palveluihin ja etuuksiin ja niissä sovelletaan useaa eri lainsäädäntöä. Kunnilla on lisäksi mahdollisuus toteuttaa haluamiaan palveluita myös kunnan yleisen toimialan ja verovarojensa turvin. Työpajatoiminnasta ei nuorisolain mukaisia nuorten työpajoja lukuun

ottamatta säädetä laissa, eikä sen sisältöä siten ole muilta osin määritelty. Kyse on toimintaympäristöstä, jossa voidaan toteuttaa erilaisia palveluja. Työpajatoiminnan sisältö onkin muotoutunut vahvasti kuntien toimeenpanossa.

Kunnalliset työpajat sote-uudistuksen jälkeen

1. Työpajat, joissa ei tällä hetkellä järjestetä muita kunnallisia palveluja kuin kuntouttavaa työtoimintaa ja muita sote-palveluja siirtyisivät kokonaisuudessaan (ml. toimitilat, henkilöstö ja ostopalvelusopimukset) hyvinvointialueelle ja toiminta voisi käytännössä jatkua entisellään.
2. Mikäli työpajassa tuotetaan nykyisin myös muita kuin hyvinvointialueen järjestämisvastuulle siirtyviä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, toiminta voisi jatkua kunnan ja hyvinvointialueen yhteistyönä siten, että hyvinvointialue toisi kuntouttavan työtoiminnan palvelut kunnalta vuokraamaansa tilaan, jossa kunnan ja hyvinvointialueen rajapintatyötä tehtäisiin yhdessä (esimerkiksi nuorisotyön ja sosiaalihuollon yhteistyönä).
3. Kunta voisi myös tuottaa kuntouttavan työtoiminnan palveluja hyvinvointialueelle ostopalvelusopimuksen perusteella, jolloin kunnan tulisi kuntalain kilpailuneutraliteettisäännösten perusteella lähtökohtaisesti yhtiöittää toiminta. Hyvinvointialueen tulisi hankintalain perusteella pääsääntöisesti kilpailuttaa hankinta.

Kunnallisissa nuorisolain mukaisissa nuorten työpajoissa on myös kuntouttavan työtoiminnan asiakkaita ja näille työpajoille ohjautuu opetus- ja kulttuuriministeriön nuorten työpajatoimintaan tarkoitetun valtionavustuksen lisäksi myös kuntouttavan työtoiminnan päiväkohtaista valtion tukea. Työpajojen käytännön toiminnassa on vaikea erottaa, mikä osa toiminnasta on sosiaalipalvelua ja mikä nuorisotyötä. Nuorisolaissa määritelty nuorten työpajatoiminnan sisältö sekä toisaalta kuntouttavaa työtoimintaa koskevassa laissa määritelty kuntouttavan työtoiminnan tavoite ja sisältö ovat saman luonteisia.

Selvitystarpeet

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että voisi olla perusteltua selvittää erillisessä valmistelussa tarvetta ja mahdollisuuksia säätää kunnan ja hyvinvointialueen mahdollisuudesta toteuttaa yhteistyössä nuorisolaissa tarkoitettua nuorten työpajatoimintaa ja kuntouttavaan työtoimintaan kuuluvia elämänhallintaa ja työ- ja toimintakykyä edistäviä palveluja nuorille hyvinvointialueen ja kunnan välisen sopimuksen perusteella. Samassa yhteydessä olisi tarpeen myös selvittää työpajatoiminnan kokonaisuutta (sisältö, rahoitus, hallinnonala) ja sen suhdetta kuntouttavaan työtoimintaan sosiaalihuollon palveluna.

Sosiaali- ja terveysministeriön suunnitelmissa on teettää oikeudellinen selvitys kuntouttavan työtoiminnan lainsäädännön mukaisen palvelun sekä nuorisolain mukaisen työpajatoiminnan välisistä suhteista. Keskeistä olisi selvittää millaisia haasteita kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen ja tuottamiseen liittyy huo-mioiden myös hankintalainsäädäntö. Selvityksessä olisi hyvä käydä ilmi myös mitä reunaehtoja liittyy suhteessa kuntien kanssa tehtävään yhteistyöhön ja toisaalta hankintoihin, kun kuntouttavaa työtoimintaa toteutetaan kunnan tiloissa tai työpaikalla. Kuntouttavaan työtoiminnan selvitys- ja tietotarpeista on käyty jo alustavaa keskustelua THL:n edustajien kanssa. Selvityksen tarkka sisältö ja aikataulu ovat kuitenkin vielä avoinna.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkökulmasta tulevan hallituskauden keskeisten säädöshankkeiden yksi osa voisi olla SOTE palvelulainsäädännön merkittävä uudistaminen, johon kuuluu työ-alkuisten palvelujen kokonaisuus ja siten myös kuntouttava työtoiminta.

5. Työpajatoimijoiden kokemuksia

Inton tekemän selvityksen mukaan työpajakentältä syyskuussa kerättyjen tietojen mukaan kunnallisista työpajoista reilu viidesosa eli hieman yli 20 prosenttia on siirtymässä kokonaan hyvinvointialueelle. Lähes 20 prosenttia ei enää uudistuksen jälkeen puolestaan tuota lainkaan kuntouttavaa työtoimintaa, vaan keskittyy muihin palveluihin, kuten työkokeiluun, palkkatuettuun työhön ja koulutuksen järjestäjille tarjottaviin palveluihin sekä mahdollisesti kunnan omalla sopimuksella tarjottaviin palveluihin. Kunnalliset työpajat eivät ole kerätyn tiedon perusteella hakeutumassa markkinoille eli yhtiöittämässä toimintaansa. Reilu 10 prosenttia kunnallisista työpajoista on ottamassa käyttöön kumppanuusmallin, jossa hyvinvointialue ohjaa asiakkaita työpajalle, mutta raha ei liiku. Tätä pienempi osuus on toteuttamassa kunnan ja hyvinvointialueen välillä yhteistyömallia, jossa palveluita tuotetaan yhteisissä tiloissa sekä kunnan että hyvinvointialueen henkilöstöllä. Merkittävällä osalla työpajoista tilanne vielä syksyllä 2022 on kuitenkin epävarma: jopa kolmasosa työpajatoimijoista katsoo, ettei heillä ole tarkkaa tietoa, miten uudistus oman organisaation toimintaan vaikuttaa.

Työpajatyöryhmälle saapuneiden työpajatoimijoiden vastausten perusteella työpajatoimijat kokevat sote-uudistuksen lisänneet alan epävarmuutta ja epätietoisuutta toiminnan järjestämisestä jatkossa. Huolettaa myös, että ne nuoret, jotka ovat kuntouttavan työtoiminnan palveluissa, häviävät nuorten työpajalta, vaikka palvelumalli ja pajatoiminta olisi heille juuri oikea palvelu tällä hetkellä.

Työpajatoiminnan toivotaan säilyvän nuorten tarpeen mukaisena palveluna, lähipalveluna. Heikot julkisen liikenteen palvelut vähentävät pienillä paikkakunnilla, harvaan asutuilla alueilla asuvien ihmisten mahdollisuuksia osallistua hyvinvointialueen palveluihin, työpajat lähipalveluna voisivat olla palveluihin pääsyn tukena. Henkilökohtaisen

tapaamisen järjestyminen lähipajalla on pienempi/helpompi askel kuin hakeutua johonkin etäälle.

Sosiaalipalvelujen kanssa yhteistyö on toiminut hyvin, verkosto on tuttu ja toimiva, nuorten kanssa toimivat samat tutut henkilöt ovat vaikuttava osa nuoren valmentautumisessa. Sosiaalipalvelut jalkautuvat säännöllisesti nuorten työpajalle, jolloin tuki ja ohjaus tuodaan lähelle nuorta ja kynnys sosiaalipalveluiden käyttämiseen madaltuu. Toisaalla ongelmana sosiaalitoimessa on sosiaalityöntekijöiden vähäisyys ja rekrytoinnin ongelmat. Vajaamiehityksellä ei pystytä vastaamaan monialisten suunnitelmien ja aktivointisuunnitelmien yhteiseen laatimiseen

Saumattoman yhteistyön ja räätälöityjen ratkaisujen toivotaan olevan myös tulevaisuutta, koska niiden voimin ovat myös tulokset syntyneet. ”Toivottavasti ei jouduta tilanteeseen, että tutut henkilöt vaihtuvat tiuhaan, luottamuksen rakentuminen vie aikaa ja sitoo näin myös sitä kipeästi tarvittua resurssia.”

Kolmannen sektorin työpajat voivat osallistua hyvinvointialueen järjestämiin kilpailutuksiin. Järjestömuotoisen työpajan ”tarkoituksena on ilmoittautua palveluntuottajarekisteriin hyvinvointialueelle ja sitä kautta tarjota kuntouttavaa työtoimintaa ja sosiaalista kuntoutusta. Toistaiseksi usko on vahva, jos isot alueet eivät syö pienempiä alueita. Tiettyjä palveluita kaupunki on ostanut suoraan, tulevaisuudessa ne menee kilpailutuksen kautta. Nyt on tärkeää ainakin pienillä toimijoilla tehdä keskenään yhteistyötä.”

Kolmannen sektorin toimija eriyttää toiminnassaan nuorten työpajatoiminnan ja kuntouttavan työtoiminnan, nuorten työpajatoiminta olisi yleishyödyllistä toimintaa ja kuntouttavaa työtoimintaa tarjotaan markkinaehtoisesti. Kolmannen sektorin työpajoilla mahdollisuus osallistua kilpailutuksiin, mutta kaikilla ei ole valmiutta osallistua laajoihin hyvinvointialueen kilpailutuksiin.

Työpajat toivoivat myös arviointia kumppanuussopimuksien oikeellisuudesta ja laillisuudesta. Kumppanuussopimus on noussut yhdeksi ratkaisuksi työpajojen ja hyvinvointialueen väliselle yhteistyölle kuntouttavan työtoiminnan osalta ja tähän on tartuttu eri puolilla Suomea. On selvitettävä, millä ehdoin kumppanuussopimus on tarkoituksenmukainen. On myös syytä tarkistaa, että eihän kumppanuussopimus vääristä kilpailua, koska siinä ei liiku raha. Sopimuksia on tehty ja tehdään, joten on tärkeää tarkistaa sopimusten laillisuus, jotta vältytään oikeudenkäynneiltä.

Uudistus on herättänyt myös kysymyksiä

- Missä laissa aikuisten työpajatoiminasta voisi säätää?
  – Koko työpajatoiminnasta tarvitaan kirjaus lakiin.
- Säilyykö tilastotieto työpajatoiminnasta, kun osa työpajoista siirtyy hyvinvointialueelle?
- Miten saadaan kunta ja kaupunki ohjaamaan työpajatoimintaan muita nuoria, jos kuntouttavan jatkaminen ei ole mahdollista.

Liite 2. Työpajatyöryhmän työllisyyden alajaoston selvitys

1. Työpajatyöryhmän työllisyyden alajaoston selvitys

Työllisyyden alajaoston tehtävä

Työpajatyöryhmän työllisyyden alajaoston tehtävä oli selvittää, millaisia muutoksia ja vaikutuksia TEPA2024 -lakiuudistuksilla ja muilla työllisyyden hoitoon liittyvillä lakiuudistuksilla on työpajatoimintaan ja tehdä suosituksia toimiin, joilla vähennetään lakimuutosten kielteisiä vaikutuksia ja miten voitaisiin vahvistaa positiivisia vaikutuksia. Työryhmän selvitykseen kirjataan työpajatoimintaan vaikuttava lainsäädäntö, toimintaa vaikeuttavat säännökset, perustelut muutostarpeista ja suositukset työpajatoiminnan kehittämiseksi poikkihallinnollisesti joustavasti ja asiakaslähtöisesti.

Alatyöryhmä kuuli työpajatoimijoita. Alajaosto pyysi työpajatoimijoiden näkemyksiä ja ajatuksia, TEPA2024 uudistuksen on mahdollisista muutoksista ja vaikutuksista työpajatoimintaan.

Nuorten työpajatoiminta

Nuorten työpajatoiminta määritellään nuorisolaissa (1285/2016). 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 elämänhallintataitoja sekä edistää hänen kasvuaan, itsenäistymistään ja osallisuutta yhteiskuntaan.

Työpajatoimintaa toteutetaan monialaisesti, yhteistyössä eri hallinnonalojen kanssa. Työpajat ovat työvaltaisia, tuettuja ja yhteisöllisiä. Työpajojen valmennukset perustuvat sosiaaliselle vahvistamiselle, toiminnallisuudelle ja moniammatillisuudelle. Koulutuksen järjestäjät, työhallinto ja sosiaalitoimi toimivat työpajatoimintaan lähettävinä tahoina. Lähettäminen perustuu lähettävän tahon omaan harkintaan siitä, millaista palvelua nuori tarvitsee. Nuori valmentautuu työpajalla tekemällä työtä tai työtoimintaa omien edellytystensä mukaan ja hänen kanssaan tehdään työpajajakson ajalle henkilökohtainen valmennussuunnitelma. Suunnitelma tehdään yhdessä nuoren ja lähettävän tahon kanssa.

Työllisyyden näkökulmasta työpajan valmennus liittyy työllistymiseen, koulutukseen siirtymiseen ja ammatinvalintaan. Työpajat palvelevat erityisesti niitä nuoria, joille on haasteellista siirtyä tai päästä koulutukseen ja työhön ja jotka tarvitsevat yksilöllistä tukea. Työpajatoiminta tukee opintoalan löytymistä, ehkäisee opintojen keskeyttämistä, tukee opintojen loppuun suorittamista ja kasvattaa osaamista. Työpajojen tarjoama yksilöllinen valmennus, kertyvän osaamisen tunnistaminen ja sosiaalisesti vahvistava yhteisö tukevat osaltaan myös nuorten opiskelu- ja työllistymisvalmiuksia. Valmentautujat voivat kerryttää taitojaan ja osaamistaan tuetun tekemisen kautta. Kokonaisvaltainen lähestymistapa mahdollistaa valmentautujien sekä geneeristen että ammatillisten taitojen syntymisen ja vahvistumisen. Valmennusjakso tukee valmentautujan yksilöllistä kasvua ja osallisuutta, arjenhallintataitoja sekä opiskelu- ja työelämävalmiuksia.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston tekee vuosittainen tilastokyselyn työpajatoimijoille. Kyselyjen vastausten mukaan nuoret tulevat työpajalle pääsääntöisesti viranomaisen tai julkista tehtävää hoitavan ohjaamana. Työpajoilla oli valmennuksessa vuonna 2021 yhteensä 11 849 alle 29-vuotiaita nuorta, joista 2 165 nuorta ohjautui työpajalle TE-toimiston, 1 090 nuorta työvoimanpalvelukeskuksen ja 360 ohjaamojen kautta.

Työpajoilla käytössä olevia työhallinnon toimenpiteitä ovat työkokeilu ja palkkatukityö. Vuonna 2021 työpajalla oli työkokeilussa 2 594 nuorta, palkkatuetussa työssä 677 nuorta ja työhönvalmennuksessa 519 nuorta. Lisäksi 27 nuorta oli työvoimakoulutuksessa.

2. Työpajatoiminnan ja työllisyyden yhdyspintaan liittyvät työllisyyden hoitoa koskevat lait

Työpajatoiminnan ja työllisyyden hoidon yhdyspintaan liittyviä lakeja tarkastellaan työpajatoiminnan järjestämisen ja tuottamisen näkökulmasta, millaisia edellytyksiä työhallinnon lainsäädäntö asettaa työpajatoiminnan toteuttamiselle. TE-palvelut ovat olleet merkittävin työpajatoiminnan yhteistyökumppani ja muutokset TE-palveluissa vaikuttavat ja ovat vaikuttaneet nuorten ohjautumiseen työpajoille ja kokonaisuudessaan työpajoilla tarjottaviin, nuorille suunnattuihin palveluihin.

Työpajatoimintaan liittyviä työhallinnon toimenpiteitä tarkastellaan Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) mukaan, koska hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 207/2022) on siirtynyt eduskunta käsittelyyn 6.10.2022 ja siihen voi tulla vielä muutoksia.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki työvoimapalveluiden järjestämisestä ja laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä. Lakien voimaan tullessa julkisten

työvoimapalvelujen järjestämisvastuu, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten julkisiin työvoimapalveluihin liittyvät hankintatehtävät ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen julkisiin työvoimapalveluihin liittyvät maksatustehtävät siirtyisivät työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille. Lait ovat vielä eduskuntakäsittelyssä ja niihin voi tulla muutoksia.

3. Työpajatoimintaan liittyvät työhallinnon toimenpiteet

Työkokeilu

Työkokeilu on merkittävä työpajoilla toteuttava toimenpide. Työkokeilussa työpajoilla vuonna 2021 yhteensä 2 594 nuorta.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) mukaan työkokeilua voidaan käyttää monella tapaa: selvitetään ura- ja ammatinvalintavaihto-ehtojen, kun henkilöltä puuttuu ammatillinen koulutus, tai kysymys on alan tai ammatin vaihtamisesta; tai selvitetään, kiinnostaako ala tai ammatti henkilöä tai onko hän soveltuva kyseisen alan tehtäviin tai ammattiin, tai tuetaan henkilön työmarkkinoille paluuta silloin, kun hän on ollut poissa työmarkkinoilta joko työttömyyden tai muiden syiden, esimerkiksi perhevapaan, vuoksi. Työkokeilun avulla työnantaja ja työ- ja elinkeinotoimisto voivat arvioida, ovatko henkilön osaaminen ja yleiset työelämävalmiudet ajan tasalla vai tarvitaanko työmarkkinoille sijoittumiseksi tukea. Työkokeilun järjestäjänä voi olla yritys, yksityinen elinkeinonharjoittaja, kunta, kuntayhtymä, muu yhteisö, säätiö tai valtion virasto taikka laitos. Työkokeilun järjestäjänä ei voi toimia työnantaja, johon henkilöasiakas on työsuhteessa työkokeilusopimusta tehtäessä.

Työpajat ovat voineet ja voivat jatkossakin toimia työkokeilun järjestäjinä. Työkokeilun järjestäjä ei saa korvausta tuottamastaan valmennuspalvelusta. TE-toimisto voi lähettää nuoren työkokeiluun harkintansa mukaan nuoren palvelutarve huomioiden.

Työkokeilun kesto on tällä hetkellä enintään 12 kuukautta. Työkokeilu ei voi kuitenkaan kestää samalla työkokeilun järjestäjällä kuutta kuukautta pidempään. Poikkeuksena on kunta, jossa työkokeilu voi kestää enintään kuusi kuukautta samoissa tehtävissä. Työkokeilun enimmäiskeston laskenta aloitetaan uudelleen alusta, kun henkilö on ollut yhdenjaksoisesti työttömänä vähintään 12 kuukautta tai kun alle 25 -vuotias on ollut enimmäiskeston täytyttyä yhdenjaksoisesti työttömänä vähintään kolme kuukautta. Työkokeilun järjestämiselle on asetettu joitakin rajoituksia. Työ- ja elinkeinotoimisto, työkokeilun järjestäjä ja henkilöasiakas tekevät työkokeilusta määräaikaisen kirjallisen sopimuksen. Uudistuksessa työkokeilun enimmäiskestoa aiotaan lyhentäminen niin, että henkilöasiakas voidaan ohjata työkokeiluun yhteensä enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Työkokeilu on työpajoilla kuntouttavan työtoiminnan jälkeen nuorten toiseksi yleisin toimenpide. Työpajalle työkokeiluun on ohjautuneet nuoret tarvitsevat tukea oman suuntansa pohtimisessa ja opiskelu- ja työelämävalmiuksiensa vahvistamisessa, myös itsetuntemuksen, arjenhallinnan, sosiaalisten taitojensa sekä elämänhallinnan vahvistamisessa. Tarve ei kuitenkaan välttämättä ole vielä kuntouttavalle työtoiminnalle. Tiukentuneet linjaukset TE-palveluissa ovat vähentäneet nuorten ohjausta työpajoille työkokeiluun. Työkokeilun keston rajaaminen voi asettaa työpajalle haasteita työkokeilujaksolle asetettujen tavoitteiden saavuttamiselle, varsinkin jos nuori on ollut pitkään poissa työmarkkinoilta ja hänellä on paljon elämän- ja arjenhallinnan ongelmia eikä muita toimenpiteitä/palveluja ei ole tarjolla.

Palkkatuki

Palkkatukea käytetään työttömän työnhakijan työllistymisen edistämiseksi. Palkkatuetun työn tarkoituksena on parantaa työttömän työnhakijan ammatillista osaamista ja edistää työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Tuki voidaan myöntää työnantajalle työntekijän palkkauskustannuksiin. Palkkatukea voidaan myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, yhteisölle ja muulle työnantajalle, ei kuitenkaan valtion virastolle tai laitokselle. Yhteisöllä tarkoitetaan muun muassa yrityksiä, yhdistyksiä, säätiöitä ja seurakuntia. Palkkatuen myöntämiseen liittyy myös työnantajaa koskevia edellytyksiä. Palkkatuki ei saa vääristää samoja tuotteita tai palveluja tarjoavien välistä kilpailua. Palkkatuella palkattu työntekijä on mahdollista siirtää toisen työnantajan, käyttäjäyrityksen, tehtäviin. Palkkatuen määrä ja enimmäiskesto määräytyvät tuella palkattavan työttömyyden keston taikka vamman tai sairauden perusteella.

Palkkatuki on ollut käytössä työpajoilla jo pitkään. Nuoren palvelupolun viimeisenä toimenpiteenä saattaa olla palkkatukityö kunnan tai järjestön työpajalla (kuntouttava työtoiminta – työkokeilu – oppisopimuskoulutus – palkkatukityö). Palkkatukityö voi olla ammatillisesta koulutuksesta valmistuneen nuoren ensimmäinen mahdollisuus työllistyä koulutustaan vastaavaan työhön.

Palkkatukea uudistetaan. Palkkatukea myönnettäisiin sellaisten työttömien työnhakijoiden työllistymisen edistämiseksi, jotka ovat valtiontukien yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen tarkoittamia alentuneesti työkykyisiä tai epäedullisessa asemassa olevia työntekijöitä. Palkkatukea voitaisiin jatkossa myöntää nuorten, ikääntyneiden, perusasteen koulutuksen varassa olevien, maahanmuuttajien ja vähintään kuusi kuukautta ansiotyötä vailla olleiden sekä alentuneesti työkykyisten työllistymisen edistämiseen. Oppisopimuskoulutukseen palkkatukea voitaisiin myöntää myös muiden kuin työttömien työnhakijoiden palkkakustannuksiin. Palkkatuki myönnettäisiin nykyisen kuuden ja 12 kuukauden sijasta viideksi tai kymmeneksi kuukaudeksi riippuen palkkatukea edeltävän työttömyyden kestosta.

Lausuntopalautteen perusteella tehtiin muutos, joka *mahdollistaa palkkatuen myöntämisen kunnissa samoilla ehdoilla kuin muillakin työnantajilla ja kunnat toimivat myöntäjinä*. Palkkatuen myöntämisen kehitystä tullaan erityisesti seuraamaan alueellisissa yhteistyö- ja arviointikeskusteluissa.

Palkkatukiuudistus on vaikuttamassa myös kolmannen sektorin 100 %:n palkkatukeen niin että kolmannen sektorin työpajojen palkkatuettu työ tulisi olennaisesti vähenemään. Jos järjestön tulkitaan harjoittavan toimintaa, jolla on ns. kauppavaikutus, 100 %:n tuki myönnetään jatkossa de minimis -tukena (200 000 € kolmen vuoden aikana). Tällöin palkkatuella pystyttäisiin työllistämään vuodessa korkeintaan viisi henkilöä. Suurella osalla työpajoista palkkatuetun työn volyymit ovat olleet merkittävästi suuremmat.

Työllisyyspoliittinen avustus

Työpajoilla on ollut mahdollisuus hakea työllisyyspoliittista avustusta. Työllisyyspoliittinen avustus voi olla yksi työpajatoiminnan rahoitusmuoto, nuorten työpajatoiminnan valtionavustuksen lisäksi. Työ- ja elinkeinotoimisto voi rahoittaa hankemuodossa tuotettuja palvelukokonaisuuksia. Hankkeiden sisältö voi vaihdella, mutta lähtökohtana on aina työttömien työnhakijoiden työllistymisen edistäminen. Avustuksella rahoitettava toiminta voi sisältää esimerkiksi työmahdollisuuksien järjestämistä työttömille työnhakijoille sekä niihin liittyviä palveluja ja toimintamalleja. Tukitoimet ovat muun muassa yksilöllistä työllistymisvalmiuksien tukemista, työnetsintää tai pienimuotoista koulutusta. Tuettavaan toimintaan liittyy usein julkisia työvoimapalveluja, esimerkiksi palkkatuettu työ, jotka rahoitetaan erikseen. Avustusta voidaan myöntää yhdistykselle, säätiölle, kunnalle tai kuntayhtymälle. Avustusta ei voida käyttää kunnan tai kuntayhtymän lakisääteisten palvelujen tuottamiseen tai hankkimiseen. Työllisyyspoliittinen avustus on harkinnanvaraista ja sen enimmäismäärä voi olla yhdistykselle ja säätiölle enintään 100 prosenttia ja kunnalle ja kuntayhtymälle enintään 50 prosenttia työ- ja elinkeinoviranomaisen hyväksymistä kokonaiskustannuksista.

Työllisyyspoliittinen avustus on merkittävä rahoitusmuoto osalle kolmannen sektorin työpajoista. Palkkatukiuudistuksessa myös työllisyyspoliittinen avustus katsottaisiin de minimis -tueksi. Muutos heikentäisi työpajojen toimintaedellytyksiä. Inton työpajakentältä keräämän tiedon mukaan työllisyyspoliittisen avustuksen merkittävä väheneminen tai loppuminen tarkoittaisi monen toimijan kohdalla toiminnan supistamista.

4. Työttömien työnhakijoiden ohjaus työpajatoimintaan – nuorten ohjautuminen työpajoille työhallinnon kautta

Nuoret työttömät työhakijat voivat ohjautua nuorten työpajalle TE-toimiston, työllisyyden kuntakokeilujen, työvoimanpalvelukeskusten tai ohjaamojen kautta. Työpajoilla oli valmennuksessa vuonna 2021 yhteensä 11 849 alle 29-vuotiaita nuorta, joista 2165 nuorta ohjautui työpajalle TE-toimiston, 1090 nuorta työvoimanpalvelukeskuksen ja 360 ohjaamojen kautta.

Työnvälitys

Työnvälitys on työ- ja elinkeinotoimiston ydintehtävä. Työnvälityksellä edistetään työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamista siten, että avoimet työpaikat täyttyvät ja työtä hakevat saavat työtä nopeasti. Työnvälitys perustuu työnantajan ja työntekijän sopimusvapauteen sekä vapaaseen valintaan. Työnvälityspalveluksi on määritelty avoimia työpaikkoja koskevien tietojen julkaiseminen ja välittäminen, avoimeen työpaikkaan sopivien työnhakijoiden etsiminen ja esittely työnantajalle sekä sopivien työpaikkojen etsiminen ja tarjoaminen työnhakijoille.

Työllisyyden edistämisen kuntakokeilut

Työllisyyden edistämisen kuntakokeilu liittyy hallitusohjelman työllisyystavoitteeseen ja kuntien vastuun vahvistamiseen työllisyyspalveluissa. Hallitus sopi syyskuun 2019 budjettiriihessä työllisyyspalvelujen alueellisten kuntakokeilujen käynnistämisestä ensimmäisenä toimenpiteenä kuntien roolin vahvistamiseksi. Kokeilussa on siirretty eräitä valtion työ- ja elinkeinotoimistojen tehtäviä määräajaksi kokeiluun valittujen kuntien tehtäväksi. Tarkoituksena on selvittää laissa tarkemmin määriteltyjen ja osittain vaikeasti työllistyvien asiakasryhmien osalta kuntien roolin vahvistamisen vaikutuksia avoimille työmarkkinoille työllistymiseen ja työllistymispolkujen pituuteen. Keskeistä kokeilussa on, että kunnat sovittavat yhteen eri toimialoilla tuottamiaan palveluita ja julkisia työvoimapalveluita asiakkaan palveluihin pääsemisen sujuvoittamiseksi. Viime kädessä kokeilun tavoitteena on työllisyysasteen nostaminen, erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen edistäminen sekä työttömyyden julkiselle taloudelle aiheuttamien kokonaiskustannusten hillitseminen.

Kuntakokeiluilla on ollut vaikutuksia työpajatoimintaan. Työpajakentältä kerättyjen kokemusten mukaan erityisesti kuntakokeilujen alkuvaiheessa ohjautuminen työpajapalveluihin heikentyi. Kokeilun edistyessä on saatu parannettua palvelun saatavuutta ja kehitettyä aiempaa yksilöllisempää palvelua. Työpajatoimijoiden näkemysten mukaan kuntakokeilujen keskeiset kehittämistarpeet liittyvät henkilöstöresurssien lisäämiseen,

asiakasohjauksen vahvistamiseen sekä monialaiseen verkostotyöhön ja alueelliseen palveluekosysteemiyhteistyöhön panostamiseen.

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu

Työllistymistä edistävällä monialaisella yhteispalvelulla (TYP) tarkoitetaan yhteistoimintamallia, jossa työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja Kansaneläkelaitos yhdessä arvioivat työttömien palvelutarpeet, suunnittelevat työttömien työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet sekä vastaavat työttömien työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta. Monialaisen yhteispalvelun tavoitteena on edistää työttömien työllistymistä tarjoamalla heille heidän palvelutarpeensa mukaisia julkisia työvoima- ja yrityspalveluja sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja.

Ohjaamot

Lakisääteisen työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain mukaisen aktivointisuunnittelun lisäksi alle 30-vuotiaille tarjotaan matalan kynnyksen monialaista palvelua. Toimintamalli rakentuu monialaisesti henkilökohtaista ohjausta, tietoa ja tukea tarjoavista Ohjaamoista, eri hallinnonalojen peruspalveluista ja laajasta yhteistyöverkostosta kolmannelta ja yksityiseltä sektorilta. Ohjaamo tukee erityisesti erilaisissa nivelvaiheissa olevia alle 30-vuotiaita nuoria ja edistää elämänhallintaa sekä koulutukseen ja työelämään kiinnittymistä. Ohjaamon tarjoama ohjaus ja tuki voi sisältää nuorten yksilölliset tilanteet huomioiden monia eri vaiheita. Ohjaamon ydintoimintaan kuuluu henkilökohtainen neuvonta ja ohjaus, tuki elämänhallintaan, urasuunnitteluun, sosiaalisten taitojen ja valmiuksien kehittämiseen sekä kouluttautumisen ja työllistymisen tukeminen. Toimintamallin tavoitteena on, että Ohjaamo toimii nuoren tukena, kunnes tilanteeseen löydetään pidempikestoinen ratkaisu esimerkiksi yhteistyöverkoston tarjoamien palveluiden kautta tai nuoren siirtyessä opintoihin tai työelämään. Ohjaamotoiminnan pohjana on sopimuksellisuus.

5. Nuorten työpajojen yhteistyö TE-toimistojen kanssa

Yhteistyö

Useat työpajatoimijat näkevät tulevaisuutensa uhattuna. Työllisyyden alajaoston kyselyyn vastanneilla oli epätietoisuutta ja epävarmuutta omista toiminnan mahdollisuuksistaan, kenelle työpajatoimintaa voi järjestää hyvinvointialueilla ja työllisyysalueilla. Vastauksista nousee esiin myös halu kehittää työpajatoimintaa vastaamaan muuttuvaa toimintaympäristöä – odotetaan ratkaisuja, jotta toimintaa voidaan toteuttaa myös jatkossa. Monen valmentautujan työ- ja toimintakyky ei ole sellainen, että voisi työllistyä tai siirtyä

koulutukseen. Työpaja tarjoaa näille valmennusta, kuntoutusta, arjenhallintaa ja tukea kohti koulutusta ja työtä. Matka on toisille pitkä. Tarvitaan saattaen vaihtaen ja poluttavia palveluita enemmän työelämään tai koulutukseen. Tässä työpajoilla on paikkansa ja ammattitaitoa.

Erityisesti kuntakokeilukuntien työpajoilta on myönteisiä kokemuksia yhteistyöstä TE-hallinnon kanssa. Samoin, jos maakunnassa tai työpajan lähellä on TE-hallinnon toimipiste, on yhteistyö sujuvaa. TE-hallinto suhtautuu myönteisesti työpajoilla tapahtuviin kortti-koulutuksiin. Yhteistyön toimintamalleina ovat verkostopalaverit, joissa mm. mietitään yhdessä nuorten jatkopolkuja nuorta kuunnellen. Myös palkkatukiprosessi koettiin myönteisenä.

6. Johtopäätökset

1. Vain nuorten työpajatoiminnasta säädetään; tarvittaisiin säädös työpaja-toiminnan järjestämisestä, toiminnan valtionavustuksesta ja tuesta toiminnan kehittämiseen; kohderyhmänä olivat ne, jotka tarvitsevat tukea ja ohjausta koulutukseen ja työhön siirtymisessä (nuoret, aikuiset ja myös maahan-muuttajat, tilapäistä suojelua tarvitsevat).

2. Jotta työpajatoimintaa voitaisiin tuottaa jatkossakin poikkihallinnollisesti, joustavasti ja asiakaslähtöisesti pitää kunnan työpajalla olla mahdollista toteuttaa työkokeiluja ja palkkatukityötä ja kunnallisen ja kolmannen sektorin työpajan saada työllisyyspoliittista tukea.

3. Selvitetään myös muunlaisten työvoimapoliittisten toimenpiteiden kehittämistä nuorten ja aikuisten pitkää työttömänä olleiden tukemiseksi ja ohjaamiseksi työmarkkinoille.

4. Työpajatoimintaan liittyvien toimenpiteiden rajaukset kuten toimenpiteen järjestämistä, tarkoitusta tai tavoitetta, sisältöä tai kestoa tai työpajatoimin-taan osallistuvan henkilön koulutustaustaa tai ikää koskevat rajaukset, kapeuttavat toimenpiteen toteuttamismahdollisuuksia työpajalla. Jotta voitaisiin paremmin vastata pitkään työttömänä olleiden nuorten ja aikuistenkin ohjauksen ja tuen tarpeisiin, tarvitaan uusi toimenpide,

    a. joka voitaisiin sisällyttää työpajatoimintaan lähettävien tahojen toimenpiteisiin
    b. joka olisi työpajoilla toteutettavaa

c. jonka tarkoitus olisi sosiaalinen vahvistaminen eli itsetuntemuksen, arjenhallinnan, sosiaalisten taitojen, elämänhallinnan sekä opiskelu- ja työelämävalmiuksien vahvistaminen
d. jonka sisältäisi valmennusta, kokonaisvaltaista arjenhallinnan tukea ja sosiaalista vahvistamista, joiden avulla parannetaan osallistujan valmiuksia päästä koulutukseen, suorittaa koulutus loppuun ja päästä avoimille työmarkkinoille tai muuhun tarvitsemaansa palveluun
e. jonka kesto olisi joustava, yksilölähtöinen ja riittävän pitkä
f. joka soveltuisi sekä ilman ammatillista tutkintoa oleville kuin tutkinnon suorittaneille, sekä nuorille että aikuisille
g. johon osallistumisesta saa etuuden.

5. TE-hallinnon ohjeistukset esim. palkkatuen myöntämisestä, kaipaavat yhdenmukaistamista, jotta työnhakijat saisivat yhdenvertaista kohtelua.

Työllisyyden alajaoston kyselyn perusteella esiin nostettuja kehittämisehdotuksia:

- Työpajoilta tulleiden tietojen perusteella toivotaan, että ohjaamotoiminta ja hyvä yhteistyö TE-toimistojen kanssa jatkuu.
- Toimivan tiedottamisen toivotaan jatkuvan (mm. uutiskirjeet, yhteydenpito avainhenkilöiden kanssa), ammatinvalintapsykologit halutaan säilyttää.
- Jatkossakin ymmärrettäisiin erilaisissa tilanteissa olevien henkilöiden elämäntilanne ja asiakaslähtöisyys.
- Työpajatoimijat toivovat, että saavat jatkaa kuntouttavan työtoiminnan, palkkatukityön ja työkokeilujen toteuttamista; toimenpiteiden kestoon ja muihin kriteereihin ei toivota muutoksia.

Ratkaisuja yhteistyön haasteisiin

- Niihin työpajoihin, jotka ei ole kuntakokeilussa, ohjautuu vähemmän nuoria ja aikuisia eikä yhteistyö ole yhtä sujuvaa kuin kuntakokeilukunnissa -> kuntakokeilujen hyvät käytännöt ja toimivat ratkaisut jakoon kokeilun ulkopuolisiin kuntiin.
- TE-hallinnon säännölliset tapaamiset palveluntuottajien ja työpajatoimijoiden kanssa -> auttaisi ohjautumiseen.

Työllisyyden alajaoston kyselyyn vastanneet työpajat

Iin kunta
Jokilaaksojen Nuorten Tuki ry. (Haapajärvi)
Kempeleen kunta
Keuruun kaupunki
Ksakki ry. (Kuusamo)
Nivalan Työpajasäätiö
Satelliitti (Raahen kaupunki)
Sotkamon kunta
Sytyke; Hengitysliitto Heli (Ylivieska)
Green Care -keskus Könkkölä (Jyväskylä)
Jyväskylän kaupunki
Väentupa ry. (Laukaa)
Äänekosken kunta
Nuorten työpaja Mynämäki (Masku ja Nousiainen)
NuortenTupa (Paimio)
Raision kaupunki
Pieksämäen kunta
Keminmaan kunta
Ranuan kunta
Tervolan kunta
Tornion Työvoimalasäätiö
Nuorten Ystävät (Muhos)
Mynämäen kunta
Ylitornion kunta
Raision kaupunki
Joensuun nuorisoverstas
Keminmaan kunta
Euran nuorten työpajat
Loimaan kaupunki
Auran kunta
Rauman kaupunki
Nakkilan kunta
Etelä-Suomen ja Itä-Suomen AVI-alueiden työpajatoimijat

Liite 3. Työpajatyöryhmän koulutuksen alajaosto selvitys

1. Koulutuksen alajaosto

Työpajatyöryhmän koulutuksen alajaoston tehtävä oli selvittää, millaisia muutoksia ja vaikutuksia koulutuksen lakiuudistuksilla on työpajatoimintaan, ja tehdä suosituksia toimiin, joilla vähennetään lakimuutosten kielteisiä vaikutuksia ja miten voitaisiin vahvistaa positiivisia vaikutuksia. Työryhmän selvitykseen kirjataan työpajatoimintaan vaikuttava lainsäädäntö, toimintaa vaikeuttavat säännökset, perustelut muutostarpeista ja suositukset työpajatoiminnan kehittämiseksi poikkihallinnollisesti joustavasti ja asiakaslähtöisesti.

Koulutuksen alajaosto kuuli työpajatoimijoita. Alajaosto pyysi työpajatoimijoiden näkemyksiä ja ajatuksia koulutuksen uudistusten on mahdollisista muutoksista ja vaikutuksista työpajatoimintaan.

2. Nuorten työpajatoiminta

Nuorten työpajatoiminta määritellään nuorisolaissa (1285/2016). 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 elämänhallintataitoja sekä edistää hänen kasvuaan, itsenäistymistään ja osallisuutta yhteiskuntaan.

Työpajatoimintaa toteutetaan monialaisesti, yhteistyössä eri hallinnonalojen kanssa. Työpajat ovat työvaltaisia, tuettuja ja yhteisöllisiä. Työpajojen valmennukset perustuvat sosiaaliselle vahvistamiselle, toiminnallisuudelle ja moniammatillisuudelle. Koulutuksen järjestäjät, työhallinto ja sosiaalitoimi toimivat työpajatoimintaan lähettävinä tahoina. Lähettäminen perustuu lähettävän tahon omaan harkintaan siitä, millaista palvelua nuori tarvitsee. Nuori valmentautuu työpajalla tekemällä työtä tai työtoimintaa omien edellytystensä mukaan ja hänen kanssaan tehdään työpajajakson ajalle henkilökohtainen valmennussuunnitelma. Suunnitelma tehdään yhdessä nuoren ja lähettävän tahon kanssa.

Koulutuksen näkökulmasta työpaja on oppimisympäristö. Työpajat palvelevat erityisesti niitä nuoria, joille on haasteellista pärjätä tavanomaisissa opiskeluolosuhteissa ja jotka tarvitsevat yksilöllistä tukea. Työpajatoiminta tukee opintoalan löytymistä ja koulutukseen

kiinnittymistä, kasvattaa osaamista sekä ehkäisee keskeyttämistä ja tukee opintojen loppuun suorittamista. Työpajojen tarjoama yksilöllinen valmennus, kertyvän osaamisen tunnistaminen ja sosiaalisesti vahvistava yhteisö tukevat osaltaan myös nuorten opiskeluvalmiuksia. Valmentautujat voivat kerryttää taitojaan ja osaamistaan tuetun tekemisen kautta. Kokonaisvaltainen lähestymistapa mahdollistaa valmentautujien sekä geneeristen että ammatillisten taitojen syntymisen ja vahvistumisen. Valmennusjakso tukee valmentautujan yksilöllistä kasvua ja osallisuutta, arjenhallintataitoja sekä opiskelu- ja työelämävalmiuksia.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston tekee vuosittainen tilastokyselyn työpajatoimijoille. Kyselyjen vastausten mukaan nuoret tulevat työpajalle pääsääntöisesti viranomaisen tai julkista tehtävää hoitavan ohjaamana. Työpajoilla oli vuonna 2021 yhteensä 11 849 alle 29-vuotiaita nuoria, joista 996 ohjautui pajalle toisen asteen oppilaitoksen kautta, 252 peruskoulun kautta ja 142 muun oppilaitoksen kautta.

Vuonna 2021 työpajalla oli peruskoulun oppilaita yhteensä 328 nuorta. Ammatillisen koulutuksen tutkinnon tai tutkinnon osien suorittajia työpajoilla oli 1 011 nuorta, joista koulutussopimuksella oli 510 nuorta ja oppisopimuksella oli 79 nuorta ja ammatillisen koulutuksen erityisopetuksessa oli 29 nuorta. Tämän lisäksi lukiokoulutuksessa oli 8 nuorta. Osa vuonna 2021 työpajoilla olleista nuorista oli aloittanut pajajakson edellisenä vuonna.

AVI:n keräämän tiedon mukaan vuonna 2021 oppimisympäristön on tunnistanut yli 70 % työpajoista. 55 % kyselyyn vastanneista työpajoista antoi valmentautujille osaamistodistuksen. Myös 55 % vastanneista työpajoista tarjoaa valmentautujille mahdollisuuden ammatillisten tutkinnon osien suorittamiseen näytöllä valmennuksen aikana.

Opetushallituksen tilastopalvelussa ja Koski-tietovarastossa (vipunen.fi) ei ole tilastoja työpajatoiminnasta, tai työpajoissa suoritetuista tutkinnon osista. Tutkinnon osat tilastoidaan ammatillisen koulutuksen järjestämisluvan omaavan koulutuksen järjestäjän nimiin.

3. Työpajatoiminnan ja koulutuksen yhdyspintaan liittyvät koulutusta koskevat lait

Koulutuksen alajaoston tunnisti selkeimmin työpajatoiminnan ja koulutuksen yhdyspintaan liittyviksi koulutusta koskeviksi laeiksi, joiden muutokset vaikuttavat ja ovat vaikuttaneet työpajatoimintaan, seuraavat lait:

- Oppivelvollisuuslaki (1214/2020);
- Laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta (1215/2020);
- Laki ammatillisesta koulutuksesta (531/2017).

Oppivelvollisuuslain HE173/2020 todetaan vaikutukset nuorten työpajoihin. ”Nuorten työpajat voisivat jatkossakin toimia koulutuksen tukipalveluna sekä tutkintotavoitteisen ja tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen oppimisympäristönä, jolloin oppivelvollisen olisi mahdollista suorittaa osa tai osia koulutuksesta työpajalla. Työpajoja voitaisiin nykytilaa vastaavasti hyödyntää myös osaamisen hankkimisen oppimisympäristönä perusopetuksessa. Vuonna 2019 nuorten työpajoilla oli 1 654 alle 18-vuotiasta, joista 691 tapauksessa ohjaavana tahona oli oppilaitos. Nuorten työpajojen tehtävät eivät muuttuisi merkittävästi nykyisestä, koska jatkossakin työpajat voisivat toimia vaihtoehtoisena oppimisympäristönä, jos koulutuksen järjestäjä tekee päätöksen oppivelvollisen koulutuksen järjestämisestä työpajalla ja koulutuksen järjestäjä sopisi tästä nykytilaa vastaavasti työpajan kanssa. Lisäksi työpajat voisivat jatkossakin toimia myös oppivelvollisen tukena koulutukseen hakeutumisessa ja opiskelijalle soveltuvan koulutuksen löytymisessä.

Jos perusopetuksen jälkeen opiskelemaan hakeutuminen tuottaa nuorelle hankaluuksia, opiskelijan erityisen tuen tarve on tiedossa tai opiskelija haluaisi tutustua johonkin ammattialaan selvittääkseen, mikä olisi itselle sopiva ala, voidaan näissä tilanteissa nykyisin hyödyntää työpajaa. Työhön ja alaan tutustuminen olisi jatkossakin mahdollista työpajoilla kuten muillakin työpaikoilla esimerkiksi työharjoitteluna, mutta jatkossa oppivelvollisen nuoren olisi kuitenkin ensin hakeuduttava nivelvaiheen koulutukseen tai tutkintoon johtavaan koulutukseen, josta hänet ohjattaisiin työpajalle työpajan ja koulutuksen järjestäjän sopimukseen perustuen. Tämä voisi vähentää työpajoilla jonkin verran niiden nuorten määrää, jotka itse hakeutuvat suoraan työpajalle. Jatkossakin nuori voisi hakeutua itse suoraan työpajalle, mutta tällöin hän ei voisi suorittaa siellä oppivelvollisuuttaan.”

Osana oppivelvollisuuden laajentamista uudistettiin nivelvaiheen koulutuksia, mm. laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta (127/2020). Tutkintokoulutukseen valmentava koulutus (TUVA-koulutus) yhdisti aiemmat nivelvaiheen koulutukset eli perusopetuksen lisäopetuksen, lukioon valmentavan koulutuksen ja ammatilliseen koulutuksen valmentavan koulutuksen. Laki tuli voimaan 1.8.2022. Lain mukaan tutkintokoulutukseen valmentava koulutus antaa opiskelijalle valmiuksia hakeutua lukiokoulutukseen tai ammatilliseen tutkintokoulutukseen, ohjaa jatko-opinto- ja työelämäsuunnitelman laadintaan sekä vahvistaa opiskelijan edellytyksiä suorittaa lukiokoulutuksen oppimäärä ja sen päätteeksi suoritettava ylioppilastutkinto taikka ammatillinen tutkinto. Koulutusta alle 18-vuotiaalle opiskelijalle suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu.

Laissa ammatillisesta koulutuksesta (531/2017) säädetään opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan kuuluvista ammatillisista tutkinnoista, ammatillisen osaamisen hankkimiseksi tarvittavasta koulutuksesta sekä ammatillisen osaamisen osoittamisesta ja todentamisesta. Lain 43 § Henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma mukaan koulutuksen aloittavalle opiskelijalle laaditaan henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma,

johon kirjataan yksilölliset osaamisen tunnistamista, tunnustamista, hankkimista, kehittymistä ja osoittamista sekä ohjaus- ja tukitoimia koskevat tiedot siten kuin ne 46–49 §:ssä ja 67 §:n 2 momentissa säädetään. Suunnitelmaan merkittävistä tiedoista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Koulutuksen järjestäjä vastaa henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelman laatimisesta ja päivittämisestä. Koulutuksen järjestäjän tehtävänä on suunnitella opiskelijan tavoitteiden sekä tunnistetun aiemmin hankitun osaamisen perusteella, suorittaako opiskelija koko tutkinnon vai tutkinnon osan tai osia, ellei tästä ole päätetty 43 §:ssä säädetyn mukaisesti. Mitä tässä momentissa säädetään, ei sovelleta työvoimakoulutukseen.

4. Opetukseen ja koulutukseen osallistuminen työpajalla ja yhteistyö koulutuksen järjestäjien kanssa

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston keräämien kyselyjen perusteella suurin osa työpajoista on tehnyt pitkään yhteistyötä opetuksen ja koulutuksen järjestäjien kanssa. Työpajojen ja perusopetuksen yhteistyö oli hyvin usein TET-jaksojen toteutusta ja peruskoulun oppimäärän suorittamista. Yhteistyö ammatillisen koulutuksen järjestäjien kanssa liittyi opiskelijoiden työelämäjaksoihin (sisältää oppimisympäristön tunnistamisen), opiskelijoiden motivointiin ja tutkinnonosien suorittamiseen. Yhteistyö on sujunut pääosin hyvin tai erinomaisesti.

Työpajoilla on aloitettu uudenlainen yhteistyö koulutuksen järjestäjien kanssa tutkintoon valmentavan koulutuksen lain voimaan tullessa elokuussa 2022. Esimerkiksi nuorten työpajat ovat olennainen osa Oulun kaupungin TUVA-koulutuksen toteutusta, tarjoten tuetun ja toiminnallisen oppimisympäristön. Oulun kaupungin TUVA-koulutusta hallinnoi Oulun aikuislukio. Lisäksi paikallisten ammatillisen koulutuksen järjestäjien Luovi, Oulun seudun ammattiopisto, Suomen Diakoniaopisto ja Oulun kaupungin välillä on tehty TUVA-yhteistyösopimus. Sopimuksessa ovat mukana myös Vuolle Opisto, Valtion koulukodit, Nuorten Ystävät ry ja Oulun Palvelualan Opisto.

Mäntyharjun työpajan TUVA-yhteistyötaho on Esedu (Etelä-Savon ammattiopisto). Työpaja pyrkii tukemaan opiskelijoiden jaksamista varhaisessa vaiheessa ja osa opiskeluviikosta opiskellaan nuorten työpajalla. TUVAn sisällöistä opiskellaan esim. arjen taidot ja yhteiskunnallinen osallisuus sekä YTO- aineet.

Yhtenä toimintamallina työpajojen ja koulutuksen järjestäjien välillä on opinnollistaminen. Vaikka laissa ammatillisesta koulutuksesta (531/2017) ei määritellä termiä opinnollistaminen, on siitä muodostunut malli kehittää työpajatoimintaa nuorten opiskelua tukevaksi valmennukseksi. Työpajatoiminnan opinnollistamisella tarkoitetaan kokonaisuutta, joka

sisältää työpajan oppimisympäristön tunnistamisen, valmentautujalle kertyvän osaamisen tunnistamisen ja osaamisen osoittamisen näytöin. Opinnollistaminen edellyttää työpajan ja koulutuksen järjestäjän tiivistä yhteistyötä.

Esimerkiksi Omniassa on erikseen opinnollistamisen asiantuntija, joka luo yhteyksiä sekä prosesseja työpajatoiminnan ja ammatillisen koulutuksen välille. Opinnollistamisen osalta on Omniassa työpajojen oppimisympäristö tunnistettu, mutta osaamisen tunnistamisen/tunnustamisen ja näyttöjen suorittamisen osalta yhteistyötä ammatillisen koulutuksen kanssa on kehitettävä edelleen.

Ammatillisen koulutuksen lainsäädännön ei käytetä termiä "opinnollistaminen". Opinnollistaminen on kuitenkin vakiintunut työpajakentällä käsitteeksi, jolla viitataan työpajan oppimisympäristön tunnistamisen, valmentautujien osaamisen tunnistamisen ja näyttöjen järjestämisen prosessiin. Opinnollistaminen on tapa kehittää työpajaympäristöstä nuoren tarpeisiin vastaava oppimisympäristö ja suorittaa näytöt aidossa työpaikassa aidossa työelämätilanteessa. Työpajojen valmentajien osaamisen seurataan ja sitä varmistetaan monin eri tavoin. Mm. nuorten työpajan valtionapukelpoisuuden myöntämiskriteerinä on, että nuorten työpajalla tulee olla nuorten yksilö- ja työvalmennusosaamista. Arvioidessaan työpajan valtionapukelpoisuutta opetus- ja kulttuuriministeriö tarkistaa, että nuorten työpajalla on riittävä määrä valmentavaa henkilöstöä, jolla on tarkoituksenmukainen valmennusosaaminen.

Työpajakyselyjen mukaan työvalmentajista 96 %:lla on vähintään toisen asteen ammatillinen tutkinto (30 % korkea-asteen koulutus) ja yksilövalmentajista 78 %:lla on korkea-asteen koulutus (20,3 % toisen asteen ammatillinen tutkinto). Työpajojen henkilöstön työ- ja yksilövalmennus-osaaminen on nuorten tarpeiden kannalta ammatillista osaamista ja tarkoituksenmukaista, mutta yleisesti heillä ei välttämättä ole ammatillisen koulutuksen opettajilta vaadittavaa pätevyyttä tai ole nimettävissä lain 72 §:n edellyttämää vastuullista työpaikkaohjaajaa, jolla on suoritettavaa tutkinnon sisältöä vastaavaa ammattitaitoa, koulutusta tai työkokemusta. Olennaista on kuitenkin työpajan ja koulutuksen järjestäjän välinen yhteistyö sekä toisiaan täydentävät osaamisalueet ja vahvuudet. Koulutuksen järjestäjän tulee henkilökohtaista osaamisen kehittämissuunnitelmaa (HOKS) suunnitellessa ja koulutus- tai oppisopimusta tehdessä varmistua oppi- ja koulutussopimuksen edellytyksistä. Vastuu lainsäädännön noudattamisesta on koulutuksen järjestäjällä.

Nuoren valmennusprosessin tueksi ja prosessin seurantaa varten työpajalla tehdään nuorelle henkilökohtainen valmennussuunnitelma yhdessä nuoren kanssa. Tähän henkilökohtaiseen valmennussuunnitelmaan kirjataan nuoren työpajajaksoa koskevat tiedot nuoren. Nuoren valmennuksesta vastaavat, esimerkiksi yksilö- ja työvalmentajat, ja nuori laativat valmennussuunnitelman yhdessä. Suunnitelmassa sovitaan nuoren työstä tai työtoiminnasta, valmennuksen pää- ja välitavoitteista ja työpajajakson jälkeisestä

toiminnasta. Valmennussuunnitelmaan voidaan kirjata myös ne yhteistyötahot, joita nuori tarvitsee valmennuksen tavoitteiden toteutumisen tueksi. Tällaisia ovat esimerkiksi nuoren asumiseen liittyvät tukipalvelut, talousneuvonta, opinto-ohjaus tai nuorisotyön, kulttuurin ja liikunnan tarjoamat harrastuspalvelut. Valmennussuunnitelmaan voidaan lisätä osioita henkilökohtaisesta osaamisen kehittämissuunnitelmasta.

5. Koulutusta koskevien lakien uudistamisen vaikutuksista työpajatoimintaan työpajatoimijoiden näkökulmasta

Selvitystyönsä tueksi koulutuksen alajaoston kuuli työpajatoimijoita. Heiltä pyydettiin kokoukseen PowerPoint -esitys ja lyhyt kirjallinen kuvaus yhteistyön sujuvuudesta koulutuksen järjestäjien kanssa ja onko koulutuksen lakiuudistuksilla ollut vaikutuksia toimijan työpajatoimintaan ja jos on ilmennyt, miten niitä voitaisiin ratkoa.

Yleisesti työpajatoiminta näyttäytyy monialaisena palveluna, jossa on jo pitkään tehty yhteistyötä opetuksen ja koulutuksen järjestäjien kanssa. Koulutuksen kautta työpajatoimintaan ohjautuu opintoihinsa ja arjen hallintaan tukea tarvitsevia nuoria. Työpajatoimintaa toteutetaan yksilö- ja työvalmennuksena ja pienryhmätoimintana. Toiminnan tavoitteena vahvistaa yksilöllistä elämän-/arjenhallintaa ja toimintakykyä, työelämä- ja työyhteisötaitoja ja valmentaa koulutukseen ja työmarkkinoille. Lisäksi työpaja voi toimia vaihtoehtoisena oppimisympäristönä ja ehkäistä opintojen keskeyttämistä tukemalla nuoria opinnoissa.

Yhteistyössä koulutuksen järjestäjien kanssa työpajatoimijat kokivat haasteina nuorten ohjautumisen työpajoille, yhteistyösuhteen luomisen ja sopimuksista päättämisen, nuorten siirtymiä koskevan ohjeistuksen puuttumisen, erilaisten vaatimuksien lisääntymisen sekä myöhäisen puuttumisen nuoren tilanteeseen. Haasteena on myös, että lähettävä taho ei useinkaan maksa työpajalle korvausta valmennuksesta. Lisäksi lähettävien tahojen tulkinnat toimenpiteiden sisällöistä vaihtelevat. Kuulemisissa nousi esiin, että työpajatoimijoiden mielestä valmennuspalvelusta pitäisi korvata työpajalle ja että olisi valtakunnallisesti yhtenäiset käytännöt koulutuksen järjestäjien ja työpajojen välillä.

Esimerkiksi Omnian Nuorten työpajoilta iso osa (n. 30 %) hakee ammatilliseen koulutukseen työpajajakson jälkeen; suurin osa hakee Omniaan opiskelemaan. Yhteistyö opettajien/koulutuksen kanssa toimii toistaiseksi melko työntekijäkohtaisesti, sillä selkeitä kaikkia kattavia ja yhdessä sovittuja toimintamalleja ei ole vielä kehitetty (esim. asiakkaan siirtyminen koulutukseen tai toisin päin).

Nuorten osalta työpajatoimijat olivat huolissaan nuorten jaksamisesta, pitkistä välimatkoista nuoren kodin ja koulutuspaikan välillä ja julkisen liikenteen vähäisyydestä näiden välillä sekä perheiden huonosta taloudellisesta tilanteesta. Nämä vaikuttavat myös nuorten uravalintoihin.

Nuorten koettiin joutuvan eri arvoiseen asemaan, koska etuudet työpajajaksolla ovat hyvin erisuuruisia: opintotuki 300 euroa/kk; toimeentulotuki n. 500 euroa/kk; nuoren kuntoutusraha n. 700 euroa / kk; työmarkkinatuki n. 700 euroa /kk.

Myös nuorten ohjautumisen eriaikaisuus haastaa työpajoja: varataanko pajapaikkoja myöhemmin aloittavilla vai täytetäänkö kaikki työpajapaikat toiminnan alkaessa syksyllä ja kuinka voitaisiin nopeasti vastata nuorten palvelutarpeisiin.

Työpajoilla on mahdollisuuksia tarjota oppilaiden ja opiskelijoiden tarvitsemaa kokonaisvaltaista tukea ja yksilöllisesti räätälöityä oppimista. Yhteistyön tiivistäminen koulutuksen järjestäjien suuntaan ja yhteistyön kehittäminen sekä uusien yhteistyön toimintamallien kehittäminen mahdollistavat työpajoille nykyistä laajemmat mahdollisuudet toimia niin koulutuksen järjestäjien tukena, mutta ennen kaikkea oppilaiden ja opiskelijoiden tukena.

6. Johtopäätökset

Tekemiensä selvitysten ja käytyjen keskustelujen perusteella koulutuksen alajaostolla ei ole esitettäväksi varsinaisia koulutuksen alaan liittyviä lakimuutoksia.

Kehittämisehdotuksia, jotta työpajatoiminta voisi paremmin vastata nuorten tarpeisiin ja tehdä laadukasta yhteistyötä koulutuksen järjestäjien kanssa, alajaosto teki seuraavat ehdotukset:

1. **Työpajatoiminnan ja koulutuksen järjestäjien yhteistyölle luodaan perusteet paremmalla ohjeistuksella**
   - luodaan valtakunnallisesti yhtenäiset toimintamallit ja -kuvaukset yhteistyöhön koulutuksen järjestäjien ja työpajatoiminnan välillä
   - tuetaan koulutuksen järjestäjän ja työpajan (ja te-hallinnon) välistä sopimuksellisuutta, jossa on esillä aktiivinen yhteydenpito, selkeästi kuvatut vastuut, roolit ja sovitut tavoitteet, tukiverkosto ja rahoitus
   - kuvataan, miten työpajalla on mahdollista suorittaa oppivelvollisuutta ja ammatillisen koulutuksen osalta myös näyttöjä
   - selkiytetään näyttöihin osallistumiseen liittyvää ohjeistusta ja lisätään tietämystä ohjeistuksesta.

2. **Työpajatoimintaa kehitetään niin, että koulutuksen järjestäjät voivat paremmin hyödyntää työpajaa oppimisympäristönä**
   - luodaan opinnollistamisen valtakunnalliset linjaukset työpajoille
   - kirjataan yhteistyömallit, prosessikuvaukset ja osallistujan profiilit (milloin ja kenelle työpajaympäristö on tarkoituksenmukainen)
   - vastataan nopeasti nuorten palvelutarpeisiin, ehkäistään opintojen keskeyttämistä ja tuetaan opinnoissa
   - muotoillaan työpajoille sopivat osaamisen todentamisen ja tunnistamisen käytänteet
   - vahvistetaan tutkintoon valmistavan koulutuksen (TUVA) yhteistyömalleja työpajoilla
   - tuetaan työpajatoimijoita pajan palveluiden viestinnässä

3. **Työpajatoiminnan rahoituksen monikanavaisuutta kehitetään ja nuorten osallistuminen työpajatoimintaan varmistetaan**
   - tuetaan työpajoja tavoitteessa saada koulutuksen järjestäjältä korvaus nuorten valmennuksesta;
   - edistetään osana sosiaaliturvan kokonaisuudistusta nuorille sopivan toimenpiteen ja etuuden suunnittelua työpajajaksolle
   - vahvistetaan työpajalla tapahtuvan osaamisen todentamisen ja tunnistamisen menetelmien ja välineiden kehittämisresursseja.

Koulutuksen alajaosto kuuleminen tapahtui jaostonkokouksessa. Työpajatoimijoina kuultiin:

Maija Schellhammer-Tuominen, Silta-Valmennusyhdistys ry,
Valo-Valmennusyhdistys ry
Monika Seppälä ja Juho Salmi, Omnia Espoo
Heidi Saarela, Lahden Diakonialaitos
Petra Bengs, Folkhälsan Utbildning Ab/Resurscentret Föregångarna
Samuel Juntunen, Tornion Työvoimalasäätiö
Mika Leinonen ja Jutta Pernu-Määttä, Oulun kaupungin nuorten työpajat
Pertti Rytkönen, Suomussalmi, Työpaja Hanslankarit
Vesa Karhula, Mäntyharju, nuorisopalvelut
Anna Turja, Mielle ry / Työpaja Spurttia Vaasa

OPETUS- JA
KULTTUURIMINISTERIÖ

Meritullinkatu 10
PL 29, 00023 Valtioneuvosto
p. 0295 16001
okm.fi

ISSN 1799-0351 PDF
ISBN 978-952-263-748-2 PDF