

Valtakunnallinen työpajayhdistys ry

Allianssi-talo
Asemapäällikönkatu 1
00520 Helsinki
puh. 020755 2686
fax. 020755 2692
tyopajayhdistys@tpy.fi

Lausunto 4.3.2010

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Eduskunnalle annettava selonteko kunta- ja palvelurakennemuutoksesta

Valtakunnallinen työpajayhdistys ry TPY on keskusjärjestö, jonka jäsenmäärä on 190. Jäsenet ovat itsenäisiä työpajaorganisaatioita, joista 49,5 % on kunnallisia työpajoja. Jäsenorganisaatioiden joukkoon mahtuu myös säätiöiden ylläpitämiä sosiaalisen työllistämisen yksiköitä 25 kpl, sekä erilaisten yhdistysten ylläpitämiä organisaatioita 7,5 % koko jäsenmäärästä. TPY: n jäsenenä on myös pari osakeyhtiömuotoista työpajaa. Viimeisten vuosien aikana työpajakentälle on tullut myös koulutuskuntayhtymien ja useamman kunnan hanketoimintana organisoituja työpajoja. Kuntavetoisten työpajojen määrä on ollut TPY: n vuonna 2008 tekemän jäsenkyselyn perusteella laskussa. Tilalle on tullut useamman kunnan yhteisesti ylläpitämiä työpaja – ja hankekokonaisuuksia, jotka myös voidaan laskea toiminnan hallinnoinnin näkökulmasta kunnallisiksi. Tulevaisuus näyttää, vakiintuvatko em. useamman kunnan organisoimat pajarakenteet, vai merkitseekö hankerahoituksen loppuminen myös pajatoiminnan loppumisesta näillä alueilla.

Valtakunnallisen työpajayhdistyksen näkökulmat raporttiin:

1. Kunta- ja palvelurakennemuutos on lähtökohdiltaan koko julkisen sektorin toimintaa ja sen perusteita muuttava uudistus

Kunta- ja palvelurakennemuutuksessa ei ole kyse vain kuntien määrän vähentämisestä ja hallintorakenteiden uudistamisesta, vaan myös uudenlaisten palvelurakenteiden synnyttämisestä. Uudistuksessa on myös kyse valtion ja kuntien välisen työnjaon kehittämisestä. Suomessa on TPY: n mielestä liian pirstaleinen ja monimutkainen palvelujärjestelmä, joka pahimmillaan estää kansalaisia saamasta tarvitsemiaan palveluja. Pelkkiin tuottavuuden mittareihin tuijottaminen ja monenlaiset tehokkuuden vaatimukset voivat myös käytännössä heikentää kansalaisten perusoikeuksien toteutumista. Sosiaalisen työllistämisen kentän näkökulmasta Suomeen pitäisi luoda joustavien

työmarkkinoiden malli, jossa osatyökyiset määriteltäisiin omaksi asiakasryhmäkseen ja heille luotaisiin myös oma tukijärjestelmä.

Kuntatalouden viimevuosien kriisit pakottavat kunnat usein varsin lyhytnäköisiin säästötoimiin, jolloin taloudellisesti raskaat seurannaiskustannukset alkavat kasaantua ja kalliiden erityispalvelujen tarve kasvaa. Työpajojen rooli ennaltaehkäisevinä yhteiskunnan kannalta edullisina palveluyksiköinä on taloudellisilla mittareilla huomattavasti merkittävämpi kuin koko toimintaan sijoitettu rahamäärä yhteensä. Työpajat ovat edelleenkin sängen heikosti resursoituja ja osissa kuntia myös määräaikaisen työvoiman määrä valmennustehtävissä on suuri. Tämä vaikuttaa väistämättä myös työpajapalvelujen laatuun.

Toistaiseksi kunta- ja palvelurakenteen uudistukseen liittyvien kuntaliitosten yhteydessä ei ole ollut havaittavissa työpajojen määrällistä vähenemistä. Uusia toimintayksiköitä on syntynyt useamman kunnan yhteistoiminnan kautta. Raportin sivulla 50 mainitaan, että liitoskuntien osalta nuorten työpajapalvelut ovat parantuneet, mutta nykyisen laman oloissa työpajapalvelujen nykyisillä resursseilla on vaikea vastata niihin tarpeisiin, joita kasvanut syrjäytyminen ja nuorisotyöttömyys tuovat mukanaan.

Kunta- ja palvelurakenteen uudistuksen jatkossa on huolehdittava siitä, että myös työllisyyden hoidon nimikkeen alla olevat monialaiset palvelut huomioidaan tasapuolisesti muiden palvelujen rinnalla kunnissa ja uusissa yhdistelmäkunnissa. Työpajat edustavat jo nyt moniammatillisen viranomaisyhteistyön perusyksiköitä Suomessa ja työpajojen voima on edelleenkin toiminnallisuudessa ja ihmisten kohtaamisen taidossa. Viimevuosina työpajatoimintaan on tullut paljon myös erikoistumisen elementtejä ja uuden hankintalain myötä myös osa sosiaalisen työllistämisen kentästä tuottaa eri tilaajille ostopalveluja. Sosiaalisen työllistämisen kentällä on kehitetty viime vuosina myös erilaisia sähköisiä asiakasprosessien hallintaan ja asiakkaiden arviointiin liittyviä työkaluja. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä olisi mahdollista sopia työpajakentän ja viranomaisten välillä yhteisen hallinta- ja laatuajattelun kehittämiseksi. Tämä nostaisi palvelujen laatua ja tarjoaisi yhteisen kielen sekä kuntien, että valtion työllisyydestä vastaaville hallinnon aloille. Yhteisen järjestelmän käyttöönotto antaisi myös kunnille vertailutietoa eri palvelujen kustannusrakenteista ja hinnoittelusta.

2. Kunta- ja palvelurakennemuutos on tuonut työpajakentälle uusia palvelujen tuottamisen tapoja

Eduskunnalle annettavan raportin tiivistelmässä mainitaan s. 5 uudistuksen vaikutuksien kohdistuvan tällä hetkellä lähinnä hallinnollisten rakenteiden kehittämiseen, ei niinkään palveluihin. Kuntarakennemuutoksen ja uuden hankintalain myötä varsinkin sosiaali- ja terveystalouteen on tullut tilaaja- tuottaja toimintatavan mukaista palvelujen kilpailuttamista ja palvelujen ulkoistamista. Sama trendi on havaittavissa myös työpajapalvelujen tuottamisessa. Suurten kuntien ja kaupunkien työpajat on resursoitu paremmin kuin pienet kuntapajat ja suurissa kunnissa myös pystytään paremmin paneutumaan palvelujen tuotteistamiseen ja palvelujen markkinointiin. Sosiaalisen työllistämisen kentällä TPY: n jäsenistä säätiöt ovat kehittäneet pisimmälle tilaaja- tuottaja toimintatapaa yhdessä kuntien kanssa. TPY: llä on myös käynnissä RAY: n rahoittama Palvelutori hanke, jossa kentän kokemuksia tuottajana toimimisesta kerätään. Kuntaliitto on ollut Palvelutori hankkeessa yksi keskeinen kehittämiskumppani. Tilaja- tuottaja toimintamalli sopii myös sosiaalisen työllistämisen palvelujen kehittämiseen ja tulevaisuudessa koko työpajatoiminnan kenttä joutuu orientoitumaan ja opiskelemaan omien palvelujensa kuvaamista ja tuotteistamista.

3. Työllisyyspalvelut

Kuntien ja valtion tarjoamia erilaisia työllistymispalveluja pitäisi myös tarkastella tulosten näkökulmasta. Kuntarakenneuudistuksen yhteydessä pitäisi luoda eri tahojen toteuttamille ja rahoittamille työllisyyspalveluille yhteiset tavoitteet ja kriteerit. Työllistäminen ja sosiaalisen työllistämisen palvelut ovat myös kunnille merkittävä toiminnan osa-alue, mutta eduskunnalle annettavassa raportissa ei mainita paikallisia, alueellisia tai maakunnallisia työllisyysstrategioita lainkaan. TPY näkee tämän ongelmana ja toivoo, että eduskunta kiinnittäisi asiaan huomiota raportista keskusteltaessa. Erilaisia maakuntien tulevaisuus selvityksiä ja ennusteita elinkeinorakenteen muutoksista, väestön liikkuvuudesta, työpaikkojen määrästä ym. on tehty, mutta varsinaista valtion ja kuntien yhteistyönä tehtävää alueellista työllisyysstrategiatyötä ei käytännössä tehdä. Kuntiin pitäisi laatia uusia aktiivisen sosiaali- ja työllisyyspalvelujen ohjelma, koska kuntien työllistämistoimien pääasiallinen asiakasjoukko on kuntouttavan työtoiminnan asiakkaita ja monialaisten viranomaispalvelujen tarpeessa olevia. Suuri osa em. asiakasjoukosta on työpajoilla ja sosiaalisen työllistämisen palveluissa.

4. Sosiaali- ja terveystyöpalvelut

Raportin sivulla 75 mainitaan tilaaja-tuottaja toimintatavan yleistymisestä varsinkin sosiaali- ja terveystyöpalveluissa. Työpajatoiminnasta osa kohdistuu suoraan em. palveluihin ja jatkossa olisi tarvetta luoda yhteisiä palveluiden arviointikriteerejä valtion työhallinnon kanssa. Turhan usein työpajojen asiakkaat ovat palveluissa väärällä statuksella, koska asiakkaiden tarpeiden yhteisiä arviointikriteerejä ei ole olemassa. Työhallinto maksaa palvelusta, jonka kohteena oleva asiakas on sosiaali- ja terveystyöpalvelujen tarpeessa. Raportin sivulla 69 mainitut yhteistyöpalvelut olisivat sanan perimäisessä merkityksessä sosiaalisen työllistämisen kentän näkökulmasta paras vaihtoehto pajojen asiakkaille, koska työpajojen valmentautujat tarvitsevat usein työvalmennuksen rinnalle tuekseen muiden viranomaisten tuottamia erityis palveluja. Esimerkkinä em. asiakasryhmästä ovat työpajojen starttivalmennukseen tulevat nuoret. Starttivalmennuksessa olevien nuorten elämäntilanne on yleisesti niin huono, etteivät nämä nuoret selviydy perinteisessä työpajavalmennuksessa. Nämä nuoret tarvitsevat tuekseen monialaisia palveluja, yksilöllistä valmennusta ja aikaa. THL:n tilastojen mukaan Suomessa arvellaan olevan yli 30 000 pahassa syrjäytymiskiarteessä olevaa nuorta. Starttivalmennus toimii työpajoilla etsivän työparitoiminnan jatkoprosessina, mutta useinkaan tälle tärkeälle valmennuksen muodolle ei löydy maksavaa vastuuviranomaista.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen yhteydessä pitäisi tarkemmin määritellä myös työpajapalvelujen paikka ja rooli kuntien palveluissa ja varata toimintaan lisää rahaa ja vakansseja. Työpajat kohtaavat nykyisin entistä enemmän sellaisia asiakkaita, joilla ei ole mahdollisuuksia nopeilla toimilla siirtyä avoimille työmarkkinoille tai koulutukseen. Tällaiset valmentautuja-asiakkaat tarvitsevat entistä enemmän aikaa ja henkilökohtaisesti räätälöityjä monialaisia palveluja ja he ovat lähempänä kuntien sosiaali- ja terveystyöpalveluja kuin työhallinnon palveluja. Esimerkkeinä voidaan mainita yli 500 päivää työttöminä olleet sekä kuntouttavan työtoiminnan asiakkaat, em. starttivalmennuksen asiakkaat ja osatyökykyiset. Monet sosiaalisen työllistämisen kentän organisaatiot tuottavat kunnille ja valtiolle erilaisia ostopalveluja. Myös Kelan rooli palvelujen ostajana on kasvanut varsinkin mielenterveyskuntoutujien työhönvalmennuksen osalta.

Työpajakentän yksi suuri ongelma on edelleenkin se, etteivät toiminnan rahoitus ja hallinto muodosta selkeää yhtenäistä kokonaisuutta. Valtaosa työpajoilla aloittavista valmentautujista, joita Varsinais-Suomen Ely keskuksen selvityksen mukaan koko maassa vuonna 2008 oli 14648, tulevat työhallinnon kautta. Työvoimahallinto on edelleenkin suurin

lähettävä taho, eli koko maassa 63% asiakkaista ohjautuu pajoille työhallinnon kautta. Työhallinto maksaa valmennukseen osallistuvien etuudet, työmarkkinatuen, palkkatuen ym. ja ostaa jonkin verran sosiaalisen työllistämisen organisaatioilta erilaisia palveluja.

Kunnat omistavat pääosin työpajat ja maksavat henkilöstön palkat ja toimitilojen sekä laitteiden ylläpidon. Usein myös toimintaa ylläpitävän hallintokunnan perustehtävä leimaa paikallista työpajatoimintaa niin, ettei laajempia yhteistyöverkostoja pääse kehittymään. Rahoitusta työpajat saavat myös erilaisten hankkeiden kautta ja tämä voi osaltaan myös kääntyä alkuperäistä tarkoitustaan vastaan. Vakinaista toimintaa pidetään vuosia yllä hankerahoituksilla ja omistajan toimesta tapahtuva toiminnan vakinaistaminen viivästyy. Useasta eri lähteestä tuleva rahoitus heijastuu myös työpajan asiakkaiden palveluihin ja niiden rahoitukseen.

5. Oppilaitosyhteistyö

Työpajat ovat kehittäneet viimevuosien aikana myös koulujen kanssa tehtävää yhteistyötä. Nuorten valmentautujien suurin ryhmä on peruskoulun suorittaneet ja toisen asteen ammatillisten oppilaitosten opiskelijat. Joukossa on paljon tutkinnon suorittaneita, mutta ei työelämään sijoittuneita nuoria, mutta myös ammatilliset opintonsa keskeyttäneiden määrä työpajoissa on suuri. Työpajat ovat kehittäneet erilaisissa hankkeissa opinnollistamisen ja hyväksi lukemisen malleja, joiden avulla työpajoissa tehty työ voidaan arvioida ammatillisen koulutuksen opetussuunnitelmien kautta. Nämä työkalut mahdollistavat työpajojen ja oppilaitosten entistä tehokkaamman yhteistyön. Joissakin kunnissa sovelletaan jo kouluyhteistyöhön tilaaja- tuottaja mallia, jolloin työpajoille maksetaan opiskelijoiden työssäoppimisjaksoista ja työpajat pystyvät myös palkkaamaan päteviä henkilöitä tukemaan työpajoissa tapahtuvaa oppimista. Oppisopimuskoulutus on perinteinen työpajojen ammatillisen koulutuksen muoto ja viimevuosina on kehitetty myös erityisiä tuetun oppisopimuksen malleja, joiden avulla valmentajien panosta ja asiantuntemusta on voitu hyödyntää yritysten kanssa tehtävässä yhteistyössä. Tuettu oppisopimus on myös hyvä metodi maahanmuuttajien ammatillisen koulutuksen kehittämisessä.

6. Monialainen viranomaisyhteistyö

Työhallinnon ja kuntien yhteistyön perusteet ovat jo olemassa työvoiman palvelukeskusten toiminnassa. TYP: ien kaltaisten palveluyhteenliittymien kehittämistä pitäisi jatkaa kunta- ja palvelurakennemuutosten yhteydessä. Monialaisella viranomaisyhteistyöllä voidaan parhaiten vaikuttaa syrjäytymisen ongelmiin. Raportin sivulla 100 mainitaan kuntien ja valtion vuoropuhelun vaikuttavuuden lisäämisestä sekä siitä, että muutosta pitää selkeästi ohjata. Työpajoilla on jo vuosien kokemus monialaisesta viranomaisyhteistyöstä ja TPY: n mielestä juuri työvoiman palvelukeskusten tyyppiset monialaiset viranomaisverkostot tuottavat valmentautujien kannalta parhaat tulokset. Kunta ja palvelurakenteen uudistuksen jatkossa pitäisi kiinnittää suurta huomiota monialaisten palvelujen edelleen kehittämiseen.

7. Työpajatoiminnan saavutettavuus

Matti Vanhasen hallituksen hallitusohjelmassa mainitaan tavoite siitä, että työpajatoiminta pitää saada koko maata kattavaksi. Työpajaverkko kattaa jo varsin hyvin kuntaverkon, mutta ongelmia on pienten kuntien omistamien pajojen palvelujen saavutettavuudessa ja laadussa.

Oman ongelmansa muodostaa työpajapalvelujen saavutettavuus varsinkin niissä kunnissa, joissa etäisyydet kuntakeskukseen ovat suuret. Tavoite 20 000 hengen

työssäkäyntialueista on joillakin seutukunnilla haastava ja varsinkin lähipalvelut saattavat etäännyttää kuntalaisten lähipiiristä kauas uusiin kuntakeskuksiin. Tämä aiheuttaa vaikeuksia varsinkin vajaatyökykyisten ja huono-osaisten ihmisten palvelujen turvaamisessa. Työpajoissa on jo kehitetty malleja ns. matalankynnyksen palveluista, joilla pyritään vastaamaan haja-asutusalueiden asiakkaiden tarpeisiin. Työpajakentällä puhutaan mm. seinättömistä pajoista, jotka toimivat kiinteässä yhteistyössä paikallisten yritysten ja eri viranomaistahojen kanssa. Myös etsivä työparitoiminta on osoittautunut tehokkaaksi keinoksi löytää avuntarpeessa olevia nuoria, mutta usein sopivan palvelun tai jatkopolun löytäminen asiakkaille osoittautuu ylivoimaiseksi. Yksi ongelma on kuntien ja valtion tarjoamien palvelujen tiukat rajat, jolloin asiakas usein ohjautuu väärään palveluun.

Ammatillisen koulutuksen puolella asukasrajaksi on asetettu 50 000 henkeä, jolloin koulutuksen paikallisuus ja saatavuus voidaan turvata. Monilla alueilla työpajat voisivat toimia tehokkaammin ammatillisten koulujen yhteistyökumppaneina. Jo nyt työpajakentällä on kehitetty malleja, joilla työpajoissa tapahtunutta oppimista voidaan todentaa ja verrata koulujen opetussuunnitelmiin. Työpajat voisivat toimia varsinkin harvaan asutuilla seuduilla ammatillisten oppilaitosten tukiyksiköinä juuri työssäoppimisen palvelujen ja koulutuksen kehittäjinä.

8. Työpajat kunta- ja palvelurakenteen uudistuksessa

Työpajojen asiakkaat luetaan yleisesti työttömien suureen ryhmään, mutta käytännössä valmentautujat tarvitsevat myös sosiaali- ja terveystyöpalveluja ja yleisesti myös opetusviranomaisten ja työpajojen yhteistyötä. Näin ollen työpajat ovat käytännössä monialaisen viranomaisyhteistyön perusyksiköitä kunnissa ja niille pitäisi myös viranomaisten taholta turvata riittävät toimintaedellytykset. Valtakunnallisen työpajayhdistyksen tavoitteena on, että kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä pystytään turvaamaan työpajatoiminnan ja sosiaalisen työllistämisen yksiköiden asema kunnissa. Tavoitteena on myös löytää yhteiset määrittelyt viranomaisten kanssa sosiaalisen työllistämisen asiakasryhmistä. Tämä auttaisi asiakkaiden ohjautumista oikeisiin palveluihin. Toiminnan kehittyminen edellyttää myös sitä, että kunnat ja valtio yhdessä luovat Suomeen monialaisen tiimimäiseen viranomaisyhteistyöhön perustuvan joustavan asiakastyön toimintatavan, jolloin myös tehokkuuden vaatimuksille löytyy selkeitä kriteerejä. Asiakkaiden tarpeista lähtevä palvelukulttuuri alkaa myös tuoda toivottuja tuloksia ja ikuisessa säästökierteessä elävät kunnat pystyvät osoittamaan toiminnan tuloksena kertyvän myös taloudellisia säästöjä. Ennen säästöjä pitää kuitenkin ensin panostaa.

Helsingissä 4.3.2010

Valtakunnallinen työpajayhdistys ry TPY

Markku Hassinen
toiminnanjohtaja

