

Lausunto Eduskunnan sivistysvaliokunnalle 15.10.2015:

HE 30/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi 2016

Valtakunnallinen työpajayhdistys ry (TPY) kiittää sivistysvaliokuntaa mahdollisuudesta antaa lausunto, joka koskee vuoden 2016 talousarviota. Pyynnöstä yhdistys suuntaa lausunnon koskemaan erityisesti etsivää nuorisotyötä ja nuorisotakuuta.

Nuorten sosiaalisen vahvistamisen perustaa horjutetaan

Etsivä nuorisotyö käynnistettiin työpajojen etsivänä työparitoimintana vuonna 2008. Etsivä nuorisotyö on erityisnuorisotyötä. Etsivässä nuorisotyössä tarjotaan nuorille mahdollisuus turvalliseen ja luottamukselliseen aikuiskontaktiin. Etsivä nuorisotyö etsii nuoren kanssa ratkaisuja nuoren erilaisiin elämäntilanteen haasteisiin. Etsivän työn ensisijaisena tehtävänä on auttaa alle 29-vuotiaita nuoria, jotka ovat koulutuksen tai työmarkkinoiden ulkopuolella tai jotka tarvitsevat tukea saavuttaakseen tarvitsemansa palvelut. Etsivä nuorisotyö tarjoaa nuorelle varhaista tukea, jos nuori sitä itse haluaa vastaanottaa.

Ensimmäisenä toimintavuonna palkattiin 2,5 M€ kohdennetulla hankemäärärahalla 112 etsivän työn ammattilaista eri puolille Suomea, ja toiminnan piirissä oli tuolloin 37 prosenttia Manner-Suomen kunnista. Etsivät tavoittivat ensimmäisen syyskauden aikana yhteensä 1 999 nuorta. Toiminta on seitsemän toimintavuotensa aikana kehittynyt ja laajentunut ja vuonna 2014 se kattoi jo 93 prosenttia kunnista. Kaikkiaan palvelu on tavoittanut syksystä 2008 vuoden 2014 loppuun mennessä yhteensä 69 114 nuorta.

Etsivä nuorisotyö ei ole lakisääteistä palvelua, kuten ei myöskään työpajatoiminta. Nuorisolain 7§:n ja 7b§:n mukaan kunta voi tarvittaessa toteuttaa tai hankkia palvelua muulta nuorten palveluja tuottavalta yhteisöltä. Toiminnan laajentuminen osoittaa, että tarve etsivälle nuorisotyölle on tunnistettu ja nuorille halutaan luoda erilaisia polkuja yhteisöllisyyteen ja yhteiskunnan aktiiviseen jäsenyyteen. Toiminnan tasaisena pysynyt valtionrahoitus on taannut toiminnan pitkäjänteisemmän kehittämisen ja vahvistanut toimintojen laatua. Valtion rahoitus on ollut myös tärkeä viesti kunnille toiminnan merkityksellisyydestä.

TPY on erittäin huolissaan budjetissa nuorten sosiaaliselle vahvistamiselle esitetyistä leikkauksista. Vuonna 2016 etsivän nuorisotyön budjettirahoituksesta esitetään leikattavan massiiviset 6 M€ eli 40 prosenttia toimintaan aiemmin osoitetuista varoista. Tämän lisäksi työpajatoiminnasta ehdotetaan vuonna 2016 leikattavaksi 1,5 M€ eli 15 prosenttia nykyisestä toiminnan valtion rahoituksesta. Nämä palvelut kohdentuvat saman palveluketjun nuoriin ja koskevat monin paikoin samoja organisaatioita. Valtakunnallisen työpajayhdistys ry:n 230 jäsenestä 150 toteuttaa työpajatoiminnan ohella myös etsivää nuorisotyötä alueellaan. Näihin kahteen nuorisolain mukaiseen, nuorten sosiaaliseen vahvistamiseen tähtäävään palveluun esitetyt leikkaukset ovat yhteensä 27 prosenttia aiemmin toimintaan osoitetusta rahoituksesta.

Esitetyt leikkaukset ovat vahvassa ristiriidassa sekä hallitusohjelmakirjausten että budjettiesityksessä esitettyjen toiminnan tavoitteiden kanssa. Hallitusohjelmakirjauksessa kerrotaan, että etsivää nuorisotyötä vahvistetaan. Budjettiesityksessä nuorisopolitiikan keskeiseksi tavoitteeksi on kirjattu nuorten sosiaalisen vahvistamisen lisääntyminen. Sen avulla *”parannetaan nuorten arjen hallintaa ja ehkäistään syrjäytymistä. Tavoitteena on saada jokainen nuori mukaan yhteiskuntaan ja työelämään.”* Etsivän nuorisotyön odotetaan

laajenevan nykyisestä 93 prosentista kaikkiin kuntiin määrärahan leikkauksesta huolimatta. Myös työpajatoiminnan ajatellaan laajenevan 88 prosentista edelleen 90 prosenttiin kunnista määrärahojen kaventumisesta huolimatta. Esitetyillä määrärahoilla tavoitteita ei voida saavuttaa. Leikkaukset tulevat päinvastoin näkymään etsivän työn laadussa ja vaikuttavuudessa. On vaarana, ettei palvelua enää voida kohdentaa intensiivistä ja pitkäkestoista tukea tarvitseviin, heikoimmassa asemassa oleviin nuoriin – niihin, jotka etsivää työtä eniten tarvitsisivat. Tämän lisäksi myös ammatillista toimintaa tukevat, keskinäiseen kehittämiseen perustuvat verkostot katoavat. Kehittämisverkostot ovat olleet pienillä resursseilla työskenteleville tahoille mittava oman työn ja työotteen kehittämisresurssi.

Epäselväksi jää, mihin etsivälle nuorisotyölle kärkihankkeeseen *Nuorisotakuusta kohti yhteisötakuuta* vuodelle 2016 korvamerkityt 2 M€ ja myöhemmin vuosille 2017–2018 osoitetut vuotuiset 1,5 M€ odotetaan käytettävän. Hallitus on moneen otteeseen todennut, etteivät kärkihankkeet tai niihin osoitetut varat ole tarkoitettu korvaamaan mahdollisia budjettileikkauksia. Olemme siis tilanteessa, jossa sosiaalisen vahvistamisen kentän rahoituksesta esitetään leikattavaksi yhteensä 7,5 M€ ja toiminnan hallitusohjelman mukaiseen vahvistamiseen osoitetaan 2 M€. Riippumatta kärkihankerahoituksen mahdollisesta kehittämisestä perustoiminnassa on 7,5M€ suuruinen aukko. On erikoista, että hallitusohjelmaan kirjattu vahvistaminen merkitseekin mittavia leikkauksia.

Jäljelle jäävät nuorisotakuun rauniot

Nuorisotakuu sisältyy edelleen valtion talousarvioesitykseen, TEM:in hallinnonalan kohtaan työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikka (32.30), jossa sitä myös kuvataan hallitusohjelmaa laajemmin kuvailtuna. Tekstissä maalailaan monialaista yhteistyötä ja luetellaan nuorille takuussa tarjottavia palveluita. Selvitysoosan tekstissä nuorille kerrotaan tarjottavan mm. ammatillista koulutusta, oppisopimusta sekä muuta työssäoppimista. Tutkinnon suorittaneille luvataan ohjausta ja palkkatukea Sanssi-kortin muodossa. Tarjottavia palveluita ei kuitenkaan ole TEMin eikä muidenkaan hallinnonalojen palveluissa erikseen resursoitu tai korvamerkitty, mutta budjettiesityksen mukaan kaikkien alojen peruspalveluista leikataan tulevana vuonna.

Nuorisotakuusta yhteisötakuun suuntaan -hankkeelle suunnatut kärkihankemäärärahat eivät millään voi riittää saavuttamaan hankkeen tavoitteita. Rahoituksen leikkaus 180 M€ kahdeksastoistaosaan vie maton nuorison ja heidän tulevaisuutensa parissa työskentelevien ammattilaisten jalkojen alta. Käytännössä nuorisotakuu romutetaan vaiheessa, jossa tuloksia saatiin ja takuun parantamiseksi tarvittavat kehittämistoimet on paikallistettu. Etsivään nuorisotyöhön, työpajatoimintaan, koulutukseen ja työllisyysmäärärahoihin tulevana vuosina kohdentuvat mittavat muut leikkaukset heikentävät merkittävästi nuorten mahdollisuuksia saada työ-, harjoittelu-, opiskelu, työpaja- tai kuntoutuspaikka jatkossa.

Nuorten tulevaisuutta rakentavista peruspalveluista leikataan

Nuorisotakuu-rahoituksen päättyminen ei ole ainoa nuoriin kohdistuva leikkaus valtion budjetissa. OKM:n hallinnonalalla supistetaan paljon toimintoja vuonna 2016, joskin painopiste hallinnonalan massiivisissa leikkauksissa on vasta kehyskauden vuosina 2017–2019. Kehyskaudella kasvatukseen, koulutukseen ja tutkimukseen kohdistuva kumuloituva leikkaus on OAJ:n laskelmien mukaan 1,07mrd € ilman koulutuksen kuntaosuuksien vähentämistä tai indeksijäädätyksiä, jotka mukaan lukien summa on jo 3 mrd€. Kärkihankekehittämiseen koko hallinnonalalle osoitetaan 300 M€, mikä on täysin riittämätöntä ja kohtuutonta.

Yhteistyö koulutuksen kanssa on etsivän nuorisotyön näkökulmasta erittäin keskeistä. Etsivän työn tavoittamista nuorista vain noin 15 prosentilla on suoritettuna peruskoulun jälkeinen tutkinto. 37 prosenttia etsivän tavoittamista nuorista on keskeyttänyt toisen asteen koulutuksen ja hieman vajaa 20 prosenttia on jäänyt jo lähtökohtaisesti pelkästään peruskoulutuksen varaan. Tavoitetuista nuorista prosentilla on jäänyt myös peruskoulu kesken.

Koulutuksessa tapahtuvat leikkaukset heikentävät kaikkien nuorten osallistumisen mahdollisuuksia, mutta erityisesti niiden nuorten, joilla on jo ennestään ollut vaikeuksia kiinnittyä koulutukseen. Kauempana sijaitsevat oppilaitokset, vähenevät oppilaspaikat, karsitut oppitunnit ja massaluennot eivät ole omiaan lisäämään erityisiä ja yksilöllisiä polkuja tarvitsevien koulutukseen hakeutumista ja siellä pysymistä. Leikkaukset tulevat lisäämään koulutuksen ulkopuolelle jäävien nuorten määrää sekä koulupudokkuutta. Pelkästään ammatillisen koulutuksen kumuloituvat leikkaukset ovat OAJ:n mukaan kehyskaudella yhteensä 764 M€. Vuodesta 2017 alkaen ammatillisen koulutuksen leikkaukset ovat 248 miljoonaa euroa vuodessa. Vuoden 2016 budjettiesityksen mukaan leikataan ammatillisen koulutuksen aloituspaikoista (-1 000 paikkaa), toiminnan rahoituksesta (-23 M€), oppisopimuksesta (-3,3 M€) sekä yksilöllisiin koulutustarpeisiin rääteläytävästä Nuorten aikuisten osaamisohjelmasta NAO:sta (-20 M€), joka kehyskaudella päättyy kokonaan.

Valtion talousarvio 2016 on erittäin huolestuttava myös työllisyyden edistämisen näkökulmasta. Esitetyissä säästöissä leikataan työttömien palveluita, säästetään työllisyysmäärärahoista ja leikataan vähimmäistoimeentuloturva. Hallituksen kirjattuna tavoitteena on nostaa työllisyysaste 72 prosenttiin ja vahvistaa työllisten määrää 110 000 henkilöllä. Hallituksen tavoitteet myös julkisessa työvoima- ja yrityspalveluissa ovat ylväät: Vaikeasti työllistyvien määrä laskee vuonna 2016 vuoden 2014 toteumaan verrattuna yhteensä yli 14 500 henkilöllä ja virtaa yli 3kk työttömyyteen pyritään laskemaan 14 prosenttiyksiköllä vuoden 2014 tasosta 43 prosenttia tavoitteena olevaan 29 prosenttiin. Nuorten kohdalla luvut pyritään painamaan maltillisemmin 6,7 prosenttiyksiköllä 31,7 prosentista tavoitteena olevaan 25 prosenttiin. Palkkatukea ja muita työvoimapalveluja kohdennetaan budjettiesityksen selitysosassa pitkäaikaistyöttömille ja muille heikossa työmarkkina-asemassa oleville. Epäedullisessa asemassa olevien ryhmästä puuttuvat taas nuoret. Kuitenkin TEM itse toteaa aiemmissa selvityksissään¹ myös nuorten 15–24-vuotiaiden ja alle 30-vuotiaiden vastavalmistuneiden haavoittuvan aseman työmarkkinoilla. Jäävätkö nuoret siis yhä vähentyvissä palveluissa yhä useammin sivustakatsojan rooliin?

Keinot, joilla vaikuttavuustavoitteisiin päästään, jäävät hämärän peittoon. Samaan aikaan kun tavoitetasoa kiristetään, työvoimapalveluiden piirissä olevien henkilöiden keskimäärä vähenee vuoden 2015 tasosta 12 206 henkilötyövuoden verran 62 740:sta 50 480:een. Keskimääräinen pudotus palkkatuetussa työssä on 17 prosenttia, työkokeiluissa 22 prosenttia sekä työvoimakoulutuksessa 16 prosenttia. Palkkatukirahojen pienentäminen vuonna 2016 yli 10 M€ on vastuutonta. Kohtuutonta on myös tässä leikkauksessa yli 8M€:n kohdistuminen yksinomaan kunnan tarjoamaan palkkatuettuun työhön. Lisäksi TE-palveluiden henkilöstöstä vähentäminen johtaa julkisen työ- ja yrityspalvelun heikkenemiseen. Palveluverkon radikaalin karsimisen ja henkilöstövähennysten johdosta entistä suurempi osa nuorista on pudonnut kokonaan te-palveluiden ulkopuolelle.

¹ HE 198/2014 vp julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta. Selvitysosa s. 11, 44.

Ovatko nämä julkisten työvoimapalveluiden leikkaukset nykyisessä työllisyystilanteessa perusteltuja ja kuinka hyvin ne ovat tukevat hallituksen asettamia tavoitteita työllisyysasteen nostamisesta? Palkkatukityötä painetaan alas, samoin vaikeassa työmarkkinatilanteessa olevien koulutus- ja työelämäedellytysten kehittäjien, erilaisten välityömarkkinatoimijoiden, toimintaa ollaan rapauttamassa. Niukkenevat työllistämisvarat ovat omiaan lisäämään eriarvoisuutta työttömien kesken. Tilanteessa tulee entistä merkittävämmäksi se, missä vaiheessa vuotta henkilö tulee työllisyyspalveluiden piiriin: loppuvuonna jaetaan pääsääntöisesti pelkkää eioota. TEMin oman seurannan² mukaan parhaiten avoimille työmarkkinoille työllistytään tukityöllistämisen ja ammatillisen työvoimakoulutuksen jälkeen. Palkkatuen suuntaaminen nuorille on selvityksen mukaan erityisen kannattavaa: kun avoimille työmarkkinoille sijoittumisen aste palkkatuetussa työssä on yleisesti 19,8 prosenttia, päästään nuorten kohdalla 29,2 prosenttiin.

TPY on jo pitkään seurannut huolestuneena kuntouttavan työtoiminnan osuuden nopeaa kasvua työpajapalveluissa ja noston esiin huolen palvelun perusteettomasta käytöstä työllisyyttä edistävien palveluiden sijaan. Vuonna 2011 kuntouttavan työtoiminnan osuus työpajapalveluihin osallistuneista oli 17,8 prosenttia, mutta vuonna 2014 jo yli kaksinkertainen, yhteensä 36,4 prosenttia. Nyt esityksessä työttömyysturvaa kokoavassa luvussa esitellään kuntouttavan työtoiminnan laajuutta vuosina 2013–2016. Vuoden 2014 toteutunutta määrää 19 000 ollaan jälleen lähes kaksinkertaistamassa vuodelle 2016 ja toiminnan laajuus asettuu näin 35 000 henkilöön.

TPY arvioi, että kuntouttava työtoiminta on erinomainen palvelu sitä tarvitseville nuorille kuntoutuspolun alkupäässä, ja erityisesti sitä tulee käyttää arjen taitojen ja elämänhallinnan vahvistamisessa. Kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavuus työmarkkinoille suuntaavana palveluna on kuitenkin tutkimuksen mukaan heikkoa³, ja sen kautta vain 2,4 prosenttia palveluun osallistuneista sijoittuu avoimille työmarkkinoille. Kuntouttava työtoiminta on oikea palvelu silloin, kun nuori tarvitsee sosiaalisen toimintakykynsä ja osallisuutensa tukemista. Esimerkiksi työpajojen matalimman kynnyksen palvelu starttivalmennus tarjoaa nuorille uuden sosiaalihuoltolain mukaista sosiaalisen kuntoutuksen palvelua, jossa kerätään tavoitteellisesti valmiuksia siirtyä työpajalle tai koulutukseen. On kohtuutonta, että kuntouttavaan työtoimintaan ohjattaisiin jatkossa yhä enenevässä määrin nuoria, joiden haasteet liittyvät lähinnä koulutuksen ja työkokemuksen puutteeseen. TPY painottaa, että kuntouttavaa työtoimintaa ei saa käyttää paikkaamaan puuttuvia työvoimapalveluita tai palkkatukirahoja, kuten nyt näyttää tapahtuvan. Vuoden 2016 talousarvioesitys on omiaan vielä kiihdyttämään tätä jo kyseenalaista kehitystä.

Nuorisotakuun kehittäminen yhteisötakuun suuntaan -kärkihankkeessa on resursoitu nuorten sosiaali-, mielenterveys- ja päihdetyön kytkeminen saumattomasti neuvonta- ja ohjauspalveluihin. Kärkihankkeen esittelytekstin mukaan erityisesti nuorten toimintakykyä arvioivia ja psykososiaalisia voimavaroja vahvistavia ryhmä- ja yhteisötoimintoja ja yksilövalmennusta kehitetään ja vahvistetaan. Kuinka tätä vahvistamista tehdään, on epäselvää, koska kaikelle STM:n hallinnonalan toiminnalle kärkihankkeessa on ensi vuonna osoitettu 1,5 M€ ja koko kehyskaudella 4 M€. Käynnistymässä olevalla Ohjaamo-toiminnalla voidaan kehittää paikallista palveluohjausta, mutta puuttuvia palveluita se ei kykene tai voi korvata. Pulaa on etenkin matalan kynnyksen kuntoutuksellisia palveluita. Viranomaisten ja kolmannen sektorin yhteistoiminta saman katon alla ei lisää nuorten mielenterveys-, päihde- tai asumispalveluita. Palveluohjeuksen rinnalle tarvitaan niitä palveluita, joihin nuoria ohjataan. Ja ne tarvitsevat ansaitsemansa resurssit.

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

³ TEM julkaisu 67/2015. Työvoimapolitiikan palvelulta sijoittuminen vuonna 2013. Tallamaria Maunu & Paula Sardar.