Lausunto Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle 14.10.2015:
HE 30/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi 2016 sekä VNS 1/2015 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2016–2019

Valtakunnallinen työpajayhdistys ry (TPY) kiittää työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa mahdollisuudesta antaa lausunto, joka koskee vuoden 2016 talousarviota sekä julkisen talouden suunnitelmaa vuosille 2016–2019. Pyynnöstä yhdistys suuntaa lausunnon koskemaan erityisesti nuorten työpajatoimintaa. Lausunto keskittyy arvioimaan budjettiesitystä ja julkisen talouden suunnitelmaa mahdollisuuksien tasa-arvon näkökulmasta. Mahdollisuuksien tasa-arvolla tarkoitetaan tässä sekä tasaamisen eli heikommassa asemassa olevien positiivisen peruskohtelun että syrjimättömyyden periaatetta. Näillä periaatteilla pyritään siihen, että ihmisillä olisi tasavertaiset mahdollisuudet elämän sosiaalisten perusedellytysten toteutumiseen, koulutukseen ja työhön sekä mahdollisuus tavoitella hyvänä pitämiään päämääriä taustansa tai muiden lähtökohtien sitä estämättä.

Nuorten työpajatoiminnan tavoitteena on parantaa toimintaan osallistuvan nuoren elämän- ja arjenhallintataitoja sekä vahvistaa valmiuksia koulutukseen, koulutuksen loppuunsaattamiseen tai työllistymiseen avoimille työmarkkinoille. Työpajatoiminnassa tuetaan sekä yleisiä työelämätaitoja että ammatillisia valmiuksia ja osaamista. Toiminta siis tasaa nuorten elämäntilanteiden eroja ja vahvistaa näin mahdollisuuksien tasa-arvoa. Työpajatoiminnalle on ominaista hallinnolliset ja organisatoriset sektorirajat ylittävä monialaisuus ja -ammatillisuus. Budjetissa ja valtion talouden suunnitelmassa esitetään leikkauksia työpajatoiminnan näkökulmasta keskeisten hallinnonalojen (OKM; TEM; STM) toimintoihin. Leikkausten vaikutukset ovat luonteeltaan kumuloituvia ja ne heikentävät merkittävästi työpajatoimintoihin osallistuvien nuorten osallistumismahdollisuuksia. Tässä lausunnossa avataan näitä vaikutuksia painottaen kuitenkin toiminnan perusrahoituksen leikkauksia sekä valiokunnan hallinnonalaa ja siinä tapahtuvia muutoksia nuorten työpajatoiminnan näkökulmasta.

Nuorten työpajatoiminnan perustaa horjutetaan

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla nuorisotyön leikkaukset kohdistuvat suoraan työpajatoiminnan ytimeen – toiminnan perusrahoitukseen. Työpajatoiminnasta ehdotetaan vuonna 2016 leikattavaksi 1,5 M€ eli 15 % nykyisestä toiminnan valtion rahoituksesta. Työpajatoiminnan lisäksi Valtakunnallisen työpajayhdistys ry:n 230 jäsenestä 150 toteuttaa myös etsivää nuorisotyötä. Vuonna 2016 etsivän nuorisotyön budjettirahoituksesta esitetään leikattavan massiiviset 6 M€ eli 40 % toimintaan aiemmin osoitetuista varoista. Näihin kahteen nuorisolain mukaiseen, nuorten sosiaaliseen vahvistamiseen tähtäävään palveluunn esitetyt leikkaukset ovat yhteensä 27 % aiemmin toimintaan osoitetusta rahoituksesta. Näiden leikkausten lisäksi valtakunnallisissa nuorisokeskuksissa toteutetulle työpajojen ja etsivän nuorisotyön työtä tukeneelle Nuotta-valmennukselle ei esitetä ensi vuodelle lainkaan valtion tukea. Myös tämä kaventaa osaltaan työpajojen ja etsivän työn toimintamahdollisuuksia.

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 % kaikkiin kuntiin määrärahan leikkauksesta huolimatta. Työpajatoiminnan ajatellaan laajenevan 88 % edelleen 90 % kunnista määrärahojen kaventumisesta huolimatta. 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, jolloin sosiaalisen vahvistamisen kentän rahoituksesta on leikattu 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

Valtion talousarvioesityksessä todetaan edelleen nuorisotakuu ja se on siellä myös hallitusohjelmaa laajemmin kuvailtuna. Tekstissä maalaillaan monialaista yhteistyötä ja luetellaan nuorille tarjottavia palveluita. Tarjottavia palveluita ei kuitenkaan ole erikseen resursoitu tai mitenkään korvamerkitty. Nuorille kerrotaan tarjottavan mm. ammatillista koulutusta, oppisopimusta tai muuta työssäoppimista. Tutkinnon suorittaneille luvataan ohjausta ja palkkatukea Sanssi-kortin muodossa.

Nuorisotakuusta yhteisötakuun suuntaan -hankkeelle suunnatut kärkihankemäärärahat eivät riitä saavuttamaan hankkeen tavoitteita. Käytännössä nuorisotakuu romutetaan vaiheessa, jossa hyviä tuloksia saatiin ja takuun parantamiseksi tarvittavat kehittämistoimet oli löydetty. Rahoituksen leikkaus 180 M€ kahdeksastoistaosaan vie maton nuorison ja heidän tulevaisuutensa parissa työskentelevien ammattilaisten jalkojen alta. Työpajatoimintaan, etsivään nuorisotyöhön, koulutukseen ja työllisyysmäärärahoihin kohdentuvat mittavat muut leikkaukset heikentävät merkittävästi nuorten mahdollisuuksia saada työ-, harjoittelu-, opiskelu, työpaja- tai kuntoutuspaikka jatkossa. Käynnistymässä olevalla ohjaamo-toiminnalla voidaan kehittää paikallista palveluohjausta, mutta puuttuvia palveluita se ei kykene korvaamaan. Viranomaisten ja kolmannen sektorin yhteistoiminta saman katon alla ei lisää yhtään nuorten mielenterveys-, päihde- tai asumispalveluita tai nuorten työllistymistä edistäviä toimenpiteitä. Palveluohjeuksen rinnalle tarvitaan palveluita, joihin nuoria ohjataan.

Nuorten koulutus- ja työuria tukevista palveluista leikataan

Työpajojen perusrahoituksen ohella toimintaan läheisesti liittyviä leikkauksia OKM:n hallinnonalalla on paljon. Kehyskaudella kasvatukseen, koulutukseen ja tutkimukseen kohdistuva kumuloituva leikkaus on OAJ:n laskelmien mukaan 1,07mrd € ilman koulutuksen kuntaosuuksien vähentämistä tai indeksijäädytyksiä, jotka mukaan lukien summa on jo 3 mrd euroa. Kärkihankekehittämiseen koko hallinnonalalle osoitetaan 300 M€, mikä on täysin kohtuutonta ja riittämätöntä.

Erityisen tärkeä nuorten työpajatoiminnan näkökulmasta on pajojen ja ammatillisen koulutuksen suhde, sillä vain vajaalla kolmanneksella työpajatoimintaan vuosittain osallistuvista nuorista on suoritettuna peruskoulun jälkeinen tutkinto. Nuorten työpajatoiminnan näkökulmasta ammatillisessa koulutuksessa tapahtuvat leikkaukset heikentävät kaikkien nuorten osallistumisen mahdollisuuksia, mutta erityisesti

niiden nuorten, joilla on jo ennestään ollut vaikeuksia kiinnittyä koulutukseen. 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 työpajojen nuorille erityisen hyvin sopivasta, yksilöllisiin koulutustarpeisiin räätälöitävästä Nuorten aikuisten osaamisohjelmasta NAO:sta (-20 M€), joka kehyskaudella päättyy kokonaan.

Nuorten työpajojen ja työllisyyden edistämisen näkökulmasta sekä valtion talousarvio 2016 että julkisen talouden kehys 2016–2019 ovat erittäin huolestuttavia. Esitetyissä säästöissä leikataan työttömien palveluita, säästetään työllisyysmäärärahoista ja leikataan vähimmäistoimeentuloturvaa, ja nämä kaikki kohdentuvat heikoimmassa työmarkkina-asemassa oleviin henkilöihin. Julkisen talouden kehyksessä työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikan määrärahat ovat vuonna 2016 yhteensä 758 M€ ja ne laskevat niin, että vuonna 2019 määrärahojen suuruus on enää 555 M€. Näistä leikkauksista hallitusohjelman mukaisia säästöjä on 168 M€ ja sen lisäksi ammatillisen työvoimakoulutuksen hankintaan varatut 90M € siirtyvät opetus- ja kulttuuriministeriöön vuoden 2018 alusta. Nuorten työpajatoiminnan näkökulmasta siirto herättää huolta – kuinka taataan näiden selkeästi kehyskaudella jo kutistuvien varojen pysyminen kohderyhmällä em. laajuisissa OKM:n hallinnonalan leikkauksissa.

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 % tavoitteena olevaan 29 prosenttiin. Nuorten kohdalla luvut pyritään painamaan maltillisemmin 6,7 % -yksiköllä 31,7 % tavoitteena olevaan 25 %. Palkkatukea ja muita työvoimapalveluja kohdennetaan budjettiesityksen selitysosassa pitkäaikaistyöttömille ja muille heikossa työmarkkina-asemassa oleville. Epäedullisessa asemassa olevien ryhmästä puuttuvat nuoret. Kuitenkin TEM itse toteaa aiemmissa selvityksissään[1] myös nuorten 15–24 -vuotiaiden ja alle 30-vuotiaiden vastavalmistuneiden haavoittuvan asema työmarkkinoilla. Jäävätkö nuoret siis yhä vähentyvissä palveluissa yhä useammin sivustakatsojan rooliin?

Keinot, joilla vaikuttavuustavoitteisiin päästään, jäävät hämärän peittoon. Samaan aikaan kun tavoitetasoa kiristetään, niin 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 %, työkokeiluissa 22 % sekä työvoimakoulutuksessa 16 %. Kehyksen aikaiset leikkaukset julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta ovat 60 M€. 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 radikaalista 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.

Työllistämisestä kohti kuntouttavaa työtoimintaa?

Ovatko nämä julkisten työvoimapalveluiden leikkaukset nykyisessä työllisyystilanteessa perusteltuja ja kuinka hyvin ne ovat tukevat hallituksen tavoitteita? 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 ihminen tulee työllisyyspalveluiden piiriin: loppuvuonna jaetaan pääsääntöisesti pelkkää eioota.

Vuonna 2015 palkkatukivarat oli sidottu jo kesään mennessä. Valistuneena arviona on, että ensi vuonna ei kannata haaveilla palkkatuesta enää toukokuun jälkeen, jos edes silloin. Kun yhtälöön lisää jatkuva nuorten ja pitkäaikaistyöttömien paikallinen vastakkainasettelu palkkatuentuen saajina, on tilanne nuorten työpajatoiminnan näkökulmasta kestämätön. Pajoilla tehdään hyvää työtä nuorten polkujen rakentamiseksi, mutta järjestelmä ei tarjoa realistista mahdollisuutta hyödyntää tätä osaamista. TEMin oman seurannan[2] mukaan parhaiten avoimille työmarkkinoille työllistytään tukityöllistämisen ja ammatillisen työvoimakoulutuksen jälkeen. Palkkatuen suuntaaminen nuorille on selvityksen mukaan erityisen kannattavaa: sijoittumisen ollessa palkkatuessa 19,8 %, mutta nuorten kohdalla päästään 29,2 %.

TPY on jo pitkään seurannut huolestuneena kuntouttavan työtoiminnan osuuden kasvamista työpajapalveluissa. Vuonna 2011 kuntouttavan työtoiminnan osuus työpajapalveluihin osallistuneista oli 17,8 %, mutta vuonna 2014 jo yli kaksinkertainen, yhteensä 36,4 %. Nyt esityksessä työttömyysturvaa kokoavassa luvussa esitellään kuntouttavan työtoiminnan laajuutta vuosina 2013–2016. Vuoden 2014 toteutunutta määrää 19 000 ollaan 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 heikkoa[3], ja sen kautta vain 2,4 % palveluun osallistuneista sijoittuu avoimille työmarkkinoille. Kuntouttava työtoiminta on oikea palvelu silloin, kun nuori tarvitsee sosiaalisen toimintakykynsä ja osallisuutensa tukemista. 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, kuten jo nyt näyttää tapahtuvan. Budjettiesitys on omiaan vielä kiihdyttämään tätä kehitystä.

[2] TEM julkaisuja 67/2015. Työvoimapolitiikan palvelulta sijoittuminen vuonna 2013. Tallamaria Maunu & Paula Sardar.
[3] TEM julkaisuja 67/2015. Työvoimapolitiikan palvelulta sijoittuminen vuonna 2013. Tallamaria Maunu & Paula Sardar.