VALTAKUNNALLINEN TYÖPAJAYHDISTYS
oikeus tekemällä oppimiseen

Lausunto Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaostolle
HE 30/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi 2016

Valtakunnallinen työpajayhdistys ry (TPY) kiittää sivistys- ja tiedejaostoa mahdollisuudesta antaa lausunto, joka koskee vuoden 2016 talousarviota. Pyynnöstä yhdistys suuntaa lausunnon koskemaan erityisesti nuorten tukemista, nuorisotakuun kehittämistä sekä etsivän nuorisotyön vahvistamiseen liittyviä toimenpiteitä ja resurssien riittävyyttä.

Nuorten sosiaalisen vahvistamisen jatkumolla inhimillisiä tuloksia

Nuorten työpajatoiminta ja etsivä nuorisotyö ovat osa nuorisolaissa (72/2006) säädettyä nuorten sosiaalista vahvistamista. Molempia toimintoja tuetaan erityisvaltionavustuksella, ja ne toteuttavat osaltaan nuorisotakuuta. Työpajatoiminta ja siihen läheisesti linkittyvä etsivä nuorisotyö ovat toimintaa yhteiskunnallisen järjestelmän väleissä ja reuna-alueilla. Työlle on ominaista hallinnolliset ja organisatoriset sektorirajat ylittävä monialaisuus ja -ammatillisuus. Nykyaikainen työpajatoiminta asemoituu nuoriso- ja työllisyyspolitiikan ohella vahvasti koulutus- ja sosiaalipolitiikan alueille. Erityiskysymyksissä maahanmuuttajatyö sijoittuu TEMin hallinnonalalle ja rikosseuraamusasiat OM:n alalle.

Etsivä nuorisotyö ja nuorten työpajatoiminta ennaltaehkäisee ja osaltaan paikkaa peruspalveluiden väliin jääviä kuiluja ja katvealueita. Toimintojen laajentuminen valtakunnallisiksi osoittaa, että tarve niille 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.

Talousarviossa nuorten sosiaalisen vahvistamisen perustaa horjutetaan

Valtion talousarvioesityksessä 2016 työpajatoiminnalle ja etsivät nuorisotyölle esitetään:

- *Mom. 29.91.51 nuorten työpaja ja etsivä nuorisotyö:*
  Nuorten työpajatoimintaan esitetään 11 523 000 euroa ja etsivään nuorisotyöhön 2 000 000 euroa. Momentti sisältää myös kärkihankkeen *Nuorisotakuusta yhteisötakuun suuntaan* toteuttamiseen 2 000 000 euroa eli yhteensä 15 523 000 euroa.
- *Mom. 29.91.50 Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarat nuorten sosiaaliseen vahvistamiseen:*
  etsivälle nuorisotyölle esitetään 6 000 000 euroa.

Vuonna 2016 etsivän nuorisotyön budjettirahoituksesta esitetään näin leikattavan massiiviset 6 M€ eli 40 prosenttia toimintaan aiemmin osoitetuista varoista. Nuorten työpajatoiminnasta ehdotetaan vuonna 2016 leikattavaksi 1,5 M€ eli 15 prosenttia nykyisestä toiminnan valtion rahoituksesta. Nämä leikkaukset kohdentuvat saman palveluketjun nuoriin ja koskevat monin paikoin samoja organisaatioita. Valtakunnallisen työpajayhdistys ry:n 230 jäsenestä yli kaksi kolmasosaa toteuttaa työpajatoiminnan ohella myös etsivää nuorisotyötä alueellaan. Näihin kahteen nuorisolain mukaiseen palveluun esitetyt leikkaukset ovat yhteensä 27 prosenttia aiemmin toimintaan osoitetusta rahoituksesta. Näiden leikkausten lisäksi valtakunnallisissa nuorisokeskuksissa toteutetulle työpajojen ja etsivän nuorisotyön työtä tukeneelle

Valtakunnallinen työpajayhdistys ry
Säterintie 16, 00720 Helsinki | tyopajayhdistys@tpy.fi | puh. 010 279 2720

Nuotta-valmennukselle ei esitetä ensi vuodelle lainkaan valtion tukea. Myös tämä kaventaa osaltaan työpajojen ja etsivän nuorisotyön toimintamahdollisuuksia. TPY on erittäin huolissaan budjetissa nuorten sosiaaliselle vahvistamiselle esitetyistä leikkauksista.

Nuorten sosiaaliseen vahvistamiseen 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. Työpajatoiminnan ajatellaan laajenevan 88 prosentista edelleen 90 prosenttiin kunnista määrärahojen kaventumisesta huolimatta. Nyt esitetyillä määrärahoilla näitä tavoitteita ei voida saavuttaa. Leikkaukset tulevat päinvastoin näkymään sekä etsivän nuorisotyön että nuorten työpajatoiminnan saatavuudessa ja vaikuttavuudessa. On vaarana, ettei palvelua enää voida kohdentaa intensiivistä ja pitkäkestoisempaa tukea tarvitseviin, heikoimmassa asemassa oleviin nuoriin – niihin, jotka palvelua oikeasti tarvitsisivat.

TPY huomauttaa myös, että 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 valtionrahoituksesta on leikattu yhteensä 7,5 M€ ja toiminnan hallitusohjelman mukaiseen vahvistamiseen osoitetaan 2 M€. Riippumatta kärkihankerahoituksen mahdollistamasta kehittämisestä perustoiminnassa on 7,5M€ suuruinen aukko. On erikoista, että hallitusohjelmaan kirjattu vahvistaminen merkitseekin mittavia leikkauksia.

TPY on jo aiemmin tänä syksynä eduskunnassa antamissaan asiantuntijalausunnoissa kuvannut rahoituksen leikkauksista syntyvää palveluaukkoa nuorten työpajatoiminnassa ja etsivässä nuorisotyössä. Yhdistys pitää perusteltuna ja toiminnan kannalta elintärkeänä työhön osoitettujen varojen palauttamista vuoden 2015 tasolle.

Jäljelle jäävät nuorisotakuun rauniot

Nuorisotakuu sisältyy edelleen valtion talousarvioesitykseen sanallisessa muodossa TEM:in hallinnonalan kohdassa työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikka (32.30). Tekstissä maalaillaan monialaista yhteistyötä ja luetellaan nuorille takuussa tarjottavia palveluita. Selvitysosan tekstissä nuorille kerrotaan tarjottavan mm. ammatillista koulutusta, oppisopimusta sekä muuta työssäoppimista. Tutkinnon suorittaneille luvataan ohjausta ja palkkatukea Sanssi-kortin muodossa. Nuorisotakuun lähtökohtana on ollut palvelulupaus, jossa jokaiselle alle 25-vuotiaalle nuorelle taataan joko koulutus-, työkokeilu-, työpaja-, harjoittelu- tai kuntoutuspaikka 3 kk:n kuluessa työttömäksi ilmoittautumisesta. Onko tämä lupaus yhä voimassa ja miten se aiotaan toteuttaa, kun esimerkiksi samaan aikaan kuntien työllistämistoimia kohdennetaan työmarkkinatuen rahoitusmuutosten seurauksena lähes pelkästään 300 päivää työttömänä olleisiin – viimeisimpänä ikävänä esimerkkinä tämän toimintamallin leviämisestä Joensuu[1] tällä viikolla.

[1] YLE-uutiset (21.10.2015): http://yle.fi/uutiset/nuorisoverstaan_toiminta_vaakalaudalla_joensuussa/8396027?origin=rss

Tilanne on siis se, ettei nuorisotakuussa tarjottavia palveluita ei ole TEMin eikä muidenkaan hallinnonalojen palveluissa erikseen resursoitu tai korvamerkitty. OKM:n hallinnonalalla on vuonna 2016 käytettävissään vielä jonkin verran Nuorten aikuisten osaamisohjelmaan liittyviä varoja, mutta nämä varat eivät ole kuuluneet varsinaiseen nuorisotakuun budjettiin, vaan ohjelmaa on toteutettu erillisestä, nuorisotakuun toteutumista tukevasta määrärahasta. Kokonaisuudessaan nuorisotakuuseen varatut varat kutistuvat 2016 aiempaan verrattuna yhteen kahdeksastoistaosaan. Sen lisäksi eri hallinnonalojen nuorille tarjoamiin palveluihin kaavaillaan mittavia leikkauksia lähivuosina.[2]

Nuorisotakuusta yhteisötakuun suuntaan -kärkihankkeelle suunnatut määrärahat ovat erittäin niukat. Yhdistys pitää hyvänä STM:n hallinnonalalle toimenpiteeseen 3 osoitettua 4 M€ vuosille 2016–2018. Tosin määrärahan riittävyyttä voi pitää kyseenalaisena, kun tavoitteena on laaja, mutta edellisessä vaiheessa kokonaan ilman kehittämisresursseja jäänyt työ. Toimenpiteessä 3 on tarkoituksena *kehittää ja vahvistaa erityisesti nuorten toimintakykyä arvioivia ja psykososiaalisia voimavaroja vahvistavia ryhmä- ja yhteisötoimintoja ja yksilövalmennusta*. *Otetaan kattavasti käyttöön näyttöön perustuvat menetelmät mielenterveys- ja päihdetyön toteuttamiseksi opiskelu- ja kouluterveydenhuollossa sekä kokeillaan ja toimenpannaan vaikuttavia toimintamalleja lasten, nuorten ja perheiden sote-palvelujen ehjän kokonaisuuden rakentamiseksi.*

Nuorten tulevaisuutta rakentavista peruspalveluista leikataan

Nuorisotakuu-rahoituksen merkittävä supistuminen ei ole ainoa nuoriin kohdistuva leikkaus valtion talousarviossa. OKM:n hallinnonalalla supistetaan toimintoja vuonna 2016, joskin painopiste hallinnonalan massiivisissa leikkauksissa on vasta kehyskauden vuosissa 2017–2019. 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€. 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 räätälöitävästä ja hyviä tuloksia saavuttaneesta Nuorten aikuisten osaamisohjelmasta NAO:sta (-20 M€), joka kehyskaudella päättyy kokonaan.

Yhteistyö koulutuksen kanssa on sekä työpajatoiminnan että etsivän nuorisotyön näkökulmasta erittäin keskeistä. Etsivän työn tavoittamista nuorista vain noin 15 prosentilla ja työpajatoiminnan nuorista 30 prosentilla on suoritettuna peruskoulun jälkeinen tutkinto. Etsivän tavoittamista nuorista 37 prosenttia on keskeyttänyt toisen asteen koulutuksen ja hieman vajaa 20 prosenttia on jo lähtökohtaisesti jäänyt pelkästään peruskoulutuksen varaan. Tavoitetuista nuorista prosentilla on jäänyt myös peruskoulu kesken.

Koulutuksessa tapahtuvat leikkaukset heikentävät kaikkien nuorten osallistumisen mahdollisuuksia, mutta erityisesti niiden nuorten, joilla jo ennestään on ollut vaikeuksia kiinnittyä koulutukseen. Yhä kauempana sijaitsevat oppilaitokset, vähenevät oppilaspaikat, karsitut oppitunnit, itsenäinen opiskelu sekä massaluennot eivät ole omiaan lisäämään erityisiä ja yksilöllisiä polkuja tarvitsevien koulutukseen hakeutumista ja siellä pysymistä. TPY arvioi myös, että koulutukseen tehtävät leikkaukset kohdistuvat

[2] VNS 1/2015 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2016–2019

ensimmäisenä nuorille koulussa tarjottuun tukeen: opiskeluhuoltoon, opintojen ohjaukseen sekä erityisopetukseen. Koulutukseen kohdistuvat leikkaukset tulevat lisäämään sekä koulutuksen ulkopuolelle jäävien nuorten määrää että koulupudokkuutta ja siten kasvattamaan etsivän nuorisotyön ja työpajatoiminnan tarvetta tulevaisuudessa.

Valtion talousarvio 2016 on erittäin huolestuttava myös nuorten työllisyyden edistämisen näkökulmasta. Esitetyissä säästöissä leikataan työttömien palveluita, säästetään työllisyysmäärärahoista ja leikataan vähimmäistoimeentuloturvaa. Hallituksen kirjattuna tavoitteena on nostaa työllisyysaste 72 prosenttiin ja vahvistaa työllisten määrää 110 000 henkilöllä. Hallituksen tavoitteet 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. Nuorten kohdalla luvut pyritään painamaan maltillisemmin 6,7 prosenttiyksiköllä.

Keinot, joilla vaikuttavuustavoitteisiin päästään, jäävät hämärän peittoon. Samaan aikaan kun tavoitetasoa nostetaan, 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. Julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin kohdistuva 50 M€ leikkaus on käsittämätön. TPY on huolissaan TE-palveluiden henkilöstön vähentämisestä ja arvioi sen johtavan edelleen julkisen työ- ja yrityspalvelun heikkenemiseen. Jo nyt palveluverkon radikaalin karsimisen ja henkilöstövähennysten johdosta osa nuorista on pudonnut kokonaan te-palveluiden ulkopuolelle.

Palkkatukirahojen pienentäminen vuonna 2016 yli 10 M€ on vastuutonta. Kohtuutonta on myös tässä leikkauksessa yli 8M€:n kohdistuminen yksinomaan kunnan tarjoamaan palkkatuettuun työhön. TPY haluaa kiinnittää huomiota myös myönnetyn tuen suuntaamiseen. 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 selvityksissään[3] myös nuorten 15–24 -vuotiaiden ja alle 30-vuotiaiden vastavalmistuneiden haavoittuvan aseman työmarkkinoilla. TPY kysyy, jäävätkö nuoret siis yhä vähentyvissä palveluissa yhä useammin sivustakatsojan rooliin? Viimeksi keskiviikkona 21.10. YLE uutisessa todettiin, *että toimintaa ovat vaikeuttaneet työ- ja elinkeinoministeriön korvamerkityt rahat 300 päivää työmarkkinatukea saavien työllistämiseen ja moniammatillisen palvelun piiriin kuuluvien työllistämiseen. -- erityisesti nuorten työllistäminen on tässä kärsinyt.*[4] TEMin oman seurannan[5] 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 kysyykin, ovatko julkisten työvoimapalveluiden leikkaukset nykyisessä työllisyystilanteessa perusteltuja ja kuinka hyvin ne ovat tukevat hallituksen asettamia tavoitteita työllisyysasteen nostamisesta? Palkkatukityötä painetaan alas, samoin vaikeassa työmarkkinatilanteessa olevien nuorten koulutus- ja työelämäedellytysten kehittäjien, työpajatoimijoiden, toimintaa ollaan rapauttamassa. Niukkenevat

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

[4] http://yle.fi/uutiset/palkkatuki_avaa_entista_harvemmalle_tien_tyoelamaan_-_suurin_syy_palkkatukiuudistus/8395178

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

työllistämisvarat ovat omiaan lisäämään eriarvoisuutta työttömien kesken. Tilanteessa tulee entistä merkittävämmäksi se, missä vaiheessa vuotta henkilö tulee työllisyyspalveluiden piiriin: loppuvuonna jaetaan pääasiassa eioota.

TPY on jo pitkään seurannut huolestuneena kuntouttavan työtoiminnan osuuden nopeaa kasvua työpajapalveluissa ja nostanut 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 lähes kaksinkertaistamassa vuodelle 2016 ja toiminnan laajuus asettuu näin 35 000 henkilöön.

TPY näkee, että kuntouttava työtoiminta on erinomainen palvelu sitä tarvitseville nuorille kuntoutuspolun alkupäässä, ja erityisesti sitä tulee käyttää arjen taitojen ja elämänhallinnan vahvistamisessa. 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. Kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavuus työmarkkinoille suuntaavana palveluna on kuitenkin tutkimuksen mukaan heikkoa[6], ja sen kautta vain 2,4 prosenttia palveluun osallistuneista sijoittuu avoimille työmarkkinoille. Onkin kohtuutonta, että kuntouttavaan työtoimintaan ohjattaisiin jatkossa yhä enenevässä määrin nuoria, joiden haasteet liittyvät lähinnä koulutuksen tai 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 käynnissä olevaa kyseenalaista kehitystä.

Yhteenvetoa

TPY on huolissaan mittavista etsivän nuorisotyön ja nuorten työpajatoiminnan valtionapuun kohdistuvista leikkauksista. Leikkaukset horjuttavat näiden toimintojen perusteita. Kun samaan aikaan leikataan myös lukuisista muista nuorille suunnatuista palveluista, tilanne muodostuu hankalaksi. Vahvempaa tukea tarvitsevien nuorten palveluihin pääsy ja siellä pysyminen vaikeutuvat jatkossa. TPY esittää määrärahojen palauttamista vuoden 2015 tasolle.

TPY arvioi, että nuorisotakuu käytännössä romutetaan vaiheessa, jossa tuloksia on jo saatu ja takuun parantamiseksi tarvittavat kehittämistoimet on paikallistettu. Etsivään nuorisotyöhön, työpajatoimintaan, koulutukseen ja työllisyysmäärärahoihin tulevina vuosina kohdentuvat mittavat muut leikkaukset heikentävät merkittävästi nuorten mahdollisuuksia saada työ-, harjoittelu-, opiskelu, työpaja- tai kuntoutuspaikka jatkossa. Käynnistymässä olevalla Ohjaamo-toiminnalla voidaan kehittää paikallista palveluohjausta erityisesti keskisuurissa kaupungeissa. Sen avulla pystyttäneen jatkossa myös paremmin osoittamaan paikallisen nuorten palvelujärjestelmän aukkoja ja puutteita. Puuttuvia palveluita Ohjaamo-rakenne ei kuitenkaan kykene tai voi korvata. Pulaa on etenkin matalan kynnyksen kuntoutuksellisista palveluista. Viranomaisten ja kolmannen sektorin yhteistoiminta saman katon alla ei lisää nuorten mielenterveys-, päihde- tai asumispalveluita. Palveluohjeuksen rinnalle tarvitaan niitä palveluita, joihin nuoria ohjataan. Ja palvelut tarvitsevat kestävät resurssit.

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