

1.10.2009

**Lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle vuoden 2010 budjettiesitykseen koskien erityisesti nuorisotyöttömyyttä ja sen hoitoon liittyviä toimenpiteitä**

Valtakunnallinen työpajayhdistys ry (jatkossa Työpajayhdistys) pitää hallituksen esitystä valtion talousarvioksi vuodelle 2010 (HE 138/2009 vp) ja siihen liittyviä työllisyyspoliittisia linjauksia oikean suuntaisina. Nuoret ovat perinteisesti työmarkkinoilla se ryhmä, jonka työllisyystilanne kaikkein nopeimmin heikkenee taloudellisten suhdanteiden huonontuessa. Toisaalta tutkimusten mukaan korkean nuorisotyöttömyyden alentaminen on hyvin vaikeaa. Suomeen onkin jo edellisen laman jäljiltä muodostunut eurooppalaisittain katsoen erittäin korkea nuorisotyöttömyysaste.

Tästä syystä talousarvioesityksessä tehty linjaus, että toimenpiteitä kohdistettaessa, nuoret ja vastavalmistuneet asetetaan etusijalle, on välttämätön ja sen toteutumista tulee myös seurata. Elokuun lopussa 2009 alle 25-vuotiaita työttömiä työnhakijoita oli 36 800, mikä on 65,1 % enemmän kuin vastaavaan aikaan viime vuonna. Lisäksi pelkän perusasteen opetuksen varassa olevien työttömien nuorten suhteellinen osuus on vuosi vuodelta kasvanut, ollen vuonna 2008 jo 36 % kaikista työttömistä nuorista. Alhainen koulutusaste heikentää kaikkein dramaattisimmin nuorten työllistymismahdollisuuksia nykyisessä tietoyhteiskunnassamme.

Erityisen huolestuttavaa on se, että edellä mainittujen virallisten työttömyyslukujen lisäksi, kaikkien tilastojen ulkopuolella on vuoden 2007 tietojen perusteella arvioitu olleen lähes 30 000 15–24-vuotiasta nuorta. Joidenkin asiantuntijoiden mukaan näiden, kokonaan palvelujärjestelmän ulkopuolelle ajautuneiden, nuorten lukumäärä voi viime aikoina olla kasvanut jopa samassa suhteessa kuin nuorten viralliset työttömyysluvut.

Opetusministeriön huhtikuussa 2008 käynnistämä etsivä työparitoiminta löysi viime vuoden loppuun mennessä eli kahdeksassa kuukaudessa lähes 2000 järjestelmän ulkopuolelle ajautunutta nuorta. Näiden nuorten kohdalla on todentunut se, että oikeanlaisella palvelulla nuoret voidaan kyllä tavoittaa, mutta soveltuvien monialaisten ja pitkäkestoisen palvelujen puute haittaa jatkosijoittumista ja paluuta koulutus- tai työuralle.

Valtiontalouden tarkastusviraston vuonna 2007 tekemän laskelman mukaan yksi pysyvästi työ- ja koulutusmarkkinoiden ulkopuolelle jäänyt henkilö aiheuttaa kansantaloudelle 27 500 euron menetyksen vuodessa. On siis selvää, että nyt työttömänä ja koulutusuran ulkopuolella olevien nuorten kasvava joukko on todellinen kansantaloudellinen katastrofi, joka vaatii koko järjestelmältä välittömiä, konkreettisia panostuksia. Erityisesti huoltosuhteen heiketessä korkea nuorisotyöttömyys ja suuri ulkopuolisten nuorten joukko vaarantaa koko yhteiskuntamme kilpailukyvyn. Ulkopuolisuuden kokemuksen nuorille itselleen aiheuttamaa inhimillisen kärsimyksen määrää, emme voi edes mitata tai arvioida.

Edellä mainituista syistä Työpajayhdistys pitää nyt esitetyssä talousarviossa työllistymiseen ja työttömyyden ehkäisyyn ohjattuja varoja riittämättöminä. Vuoden 2009 lisätalousarvio huomioiden ainoastaan 20 miljoonan lisäys vuoden 2009 määrärahoihin ei riitä takaamaan edes nykyisten palvelujen tasoa, saati ennalta ehkäisemään nuorten ajautumista työttömäksi. Lisäksi talousarvioesityksessä ei ole lainkaan esitetty erikseen nuorille kohdennettuja määrärahoja, mitä kautta voitaisiin turvata edes kohtuullinen palvelujen saavutettavuus ja kohdentuminen.

Nuorisotyöttömyyden ehkäisemiseksi ja korkean nuorisotyöttömyysasteen alentamiseksi Valtakunnallinen työpajayhdistys ry esittää vuoden 2010 talousarvioesitykseen seuraavia ensisijaisia kohdennuksia ja lisäyksiä:

- 1) **Työ- ja elinkeinotoimistoille on turvattava nykyistä paremmat resurssit nuorten palveluihin osana yhteiskunta- ja koulutuskuun tehokkaampaa toteuttamista.**
- 2) **Nuorille on taattava oikeus pitkäkestoiseen yksilölliseen (työhön)valmennuspalveluun kaikissa eri työttömyys-, kouluttautumisen- ja työllistymisvaiheissa osana yhteiskuntatakuuta.**
- 3) **Nuorten tasa-arvoisten koulutusmahdollisuuksien turvaamiseksi on käynnistettävä laaja ”Vaihtoehtoisten oppimisympäristöjen kehittämisohjelma”.**
- 4) **Nuorten työllistymisen tukemiseksi on ohjattava palkkatukea erityisesti suoraan avoimille työmarkkinoille pääsemiseksi sekä kehitettävä uusia palkkatukea ja koulutusta yhdistäviä malleja.**
- 5) **Ohjaavaa koulutusta on suunnattava erityisesti nuorille ja työpajojen kanssa tehtävää koulutus- ja valmennusyhteistyötä on lisättävä.**
- 6) **Nuorten työpajatoiminta ja siihen liitetty etsivä työparitoiminta tulee lakisääteistää ja rahoitusperusta turvata.**

#### **Esitysten perustelut:**

- 1) **Työ- ja elinkeinotoimistoille on turvattava nykyistä paremmat resurssit nuorten palveluihin osana yhteiskunta- ja koulutuskuun tehokkaampaa toteuttamista**

Työ- ja elinkeinotoimistot (jatkossa TE-toimistot) ovat viimeisen kymmenen vuoden aikana merkittävästi panostaneet ja kehittäneet nuorille suunnattuja palveluja. Kuitenkin viime aikoina mm. useissa suurissa toimistoissa nuorten yksiköjä on lakkautettu ja nuoria on alettu palvella osana aikuisten palveluja. Monien asiantuntijoiden mielestä nuoret tarvitsevat nimenomaan heille suunniteltuja ja suunnattuja palveluja ja erityisosaamista. Tämä ei mahdollistu, ellei nuorten palveluiden järjestämiseen ole varattu riittäviä, osaavia resursseja.

Työpajayhdistyksen näkemyksen mukaan nuorten palveluja ei nykyisessä, eikä missään muussakaan tilanteessa, pidä integroida osaksi aikuisten peruspalvelua, vaan TE-toimistoissa tulee säilyttää erityiset nuorten yksiköt. Lisäksi pienemmissä toimistoissa tulee olla vähintään yksi oma nuorten asioihin erikoistunut työvoimaneuvoja.

Toiseksi monet TE-toimistojen palvelut on edelleen sidottu työnhakijan työttömyysajan pituuteen ja työttömyyden voimassaoloon. Nuorten kohdalla tästä työttömyysaikasidonnaisuudesta on luovuttava osana yhteiskunta- ja koulutustakuun toteutumisen tehostamista. Esimerkiksi ammattiopintojen päätyttyä nuorella tulee aina olla heti käytettävissään kaikki mahdolliset työvoimapolittiset toimenpiteet ja palvelut. Ainoastaan välittömällä, konkreettisella puuttumisella pystytään tehokkaasti alentamaan nuorisotyöttömyyttä ja nuorten ajautumista pitkäaikaistyöttömyyteen.

Esitämme että työ- ja elinkeinoministeriö suosittaa TE-toimistoille nuorten yksiköiden säilyttämistä. Lisäksi talousarviossa tulee ohjata merkittävästi lisävaroja nimenomaan nuorten palvelujen henkilöresurssien turvaamiseen ja monipuolistamiseen. Erityisesti tulee lisätä työnantajayhteistyöhön sekä ammatillisten oppilaitosten kanssa tehtävään yhteistyöhön käytettävissä olevia resursseja.

**2) Nuorille on taattava oikeus pitkäkestoiseen yksilölliseen (työhön)valmennuspalveluun kaikissa eri työttömyys-, kouluttautumisen- ja työllistymisvaiheissa osana yhteiskuntatakuuta**

Työ- ja elinkeinohallinnolla on jo vuodesta 2003 saakka ollut mahdollisuus työhönvalmentajapalvelun hankintaan ammatillisen kuntoutuksen asiakkailleen tai ns. vaikeasti työllistyville henkilöille. Tätä uutta, yksilöllistä palvelumuotoa on kuitenkin hankittu ja käytetty suhteellisen rajallisesti. Työhönvalmennuspalvelua on saanut vuodessa ainoastaan muutamia tuhansia henkilöitä. Tilastojen perusteella voidaan arvioida, että nuorten työllistymisen tukemiseksi palvelua on käytetty erittäin vähän. Suuren osan työhönvalmennuspalvelusta ovat toteuttaneet työvoiman palvelukeskukset, joiden ensisijaisena kohde-ryhmänä eivät ole nuoret. Myös valmennusajat asiakasta kohden ovat olleet varsin lyhyitä.

Työpajajhdistyksen mielestä mahdollisuus työhönvalmentajapalvelun käyttöön tulee välittömästi laajentaa kaikkiin TE-toimistojen ja työvoiman palvelukeskusten nuoriin asiakkaisiin. Esimerkiksi kun nuori valmistuu ammattiin ja tulee TE-toimiston asiakkaaksi, tulisi hänelle olla mahdollista tarjota työnhaun ja työllistymisen alkuaikojen tueksi työhönvalmentajan yksilöllinen palvelu. Palvelun tulee myös olla nuoren käytettävissä riittävän pitkään ja joustavasti. Useissa kansainvälisissä tutkimuksissa on todennettu, että oikean, riittävän varhaisen ajoituksen lisäksi, palvelun pitkäkestoisuus takaa tulosten pysyvyyden.

Työpajajhdistus esittää, että nuorille suunnattuun työhönvalmentajapalveluun on talousarviossa ohjattava ja korvamerkittävä merkittävästi nykyistä enemmän taloudellisia resursseja. Palvelua on myös kehitettävä ja hankittava yksilölliset tarpeet huomioiden. Palvelun hankinnassa on erityisesti kiinnitettävä huomiota siihen, että palveluun sisältyy myös työnantajayhteistyön tekemiseen kuluva aika sekä se, että työhönvalmentajan palvelua käytetään nimenomaan avoimille työmarkkinoille siirtymisen ja siellä pysymisen tai oikean koulutusuran ja koulutukseen kiinnittymisen tukemiseksi. Palvelun tarjoaminen ei saa päättyä heti esim. työ- tai koulutuspaikan löytyttyä.

**3) Nuorten tasa-arvoisten koulutusmahdollisuuksien turvaamiseksi on käynnistettävä laaja ”Vaihtoehtoisten oppimisympäristöjen kehittämisohjelma”**

Suomalaisessa yhteiskunnassa on viime vuosina yhä enenevässä määrin kiinnitetty huomiota siihen, että virallinen tutkintojärjestelmä ja luokkamuotoinen oppiminen ei joidenkin kohdalla näytä johtavan työllistymiseen tai koulutuksen loppuunsaattamiseen. Työpajajhdistyksen näkemyksen mukaan nykyinen koulutusjärjestelmä ei ole riittävän monipuolinen, jotta se tarjoaisi kaikille tasa-arvoiset edellytykset kouluttautumiseen ja työllistymiseen. Koulutuksen ulkopuolelle jäävien suurta joukkoa ei pystytä auttamaan pelkästään perinteisiä koulutuspaikkoja lisäämällä. Tähän nuorten ja koulutusjärjestelmän väliseen kohtaanto-ongelmaan on työpajoilla kehitetty lukuisia erilaisia toimivia malleja ja käytäntöjä, joiden tuella myös erilaisten oppijoiden kyvyt ja osaaminen saadaan käyttöön.

Esitämme, että työ- ja elinkeinoministeriö (jatkossa TEM) varaa budjetissa varat ja käynnistää yhteistyössä opetus- ja sosiaali- ja terveystieteiden sekä työmarkkinaosapuolten kanssa ”Vaihtoehtoisten oppimisympäristöjen kehittämisohjelman”, jossa monialaisena yhteistyönä kehitetään työvaltaisten oppimisympäristöjen, työammattitutkintojen, tuettujen oppisopimusmallien ja osatutkintojen kokonaisuutta. Ohjelma tulee toteuttaa kiinteässä yhteistyössä työnantajien ja työpajojen kanssa siten, että samalla kehitetään pysyvää työntekijä- ja valmennuspalvelujärjestelmää niin osana TE-toimistoja kuin palveluntuottajilta ostettavaa palvelua.

Tämän kehittämisohjelman kustannukset voidaan varata esimerkiksi meneillään olevan ESR-ohjelmakauden varsin mittavista varoista. Erityisesti tulee huolehtia siitä, että kehittämisohjelma on aidosti poikkialhallinnollinen, valtakunnallinen ja kansallisella tasolla koordinoitu. Lisäksi on ensiarvoisen tärkeää, että myös TEM:n hallinnoimista ESR-ohjelmista rahoitettavia hankkeita ohjataan merkittävästi enemmän nuorten työllistymisen tukemiseen, kuin tähän mennessä tällä ohjelmakaudella on tehty.

**4) Nuorten työllistymisen tukemiseksi on ohjattava palkkatukea erityisesti suoraan avoimille työmarkkinoille pääsemiseksi sekä kehitettävä uusia palkkatukea ja koulutusta yhdistäviä malleja**

TE-toimistojen nuorille tarjoamissa palveluissa korostuu työelämävalmennuksen ja työharjoittelun käyttö erilaisissa työttömyystilanteissa. Nämä toimenpiteet eivät kuitenkaan takaa nuorelle aitoa kokemusta työelämästä tai työntekijän velvollisuuksista ja oikeuksista. Tilastojen perusteella erityyppisten harjoittelujen pitkäkestoinen vaikuttavuus on merkittävästi alhaisempaa kuin esimerkiksi avoimilla työmarkkinoilla käytettävän palkkatuen vaikuttavuus.

Tästä syystä esitämme, että nuorille suunnattuja palkkatukimäärärahoja on merkittävästi lisättävä. Palkkatuen käytön painopiste tulee vastavalmistuneilla nuorilla olla avoimille työmarkkinoille työllistämässä. Nykyisessä tilanteessa palkkatukea tulee suunnata myös totuttua enemmän julkiselle sektorille työllistämiseen. Erityisesti on suosittava ja levitettävä sellaisia palkkatuen käytön malleja, joissa yhdistetään koulutusta ja palkkatukea sekä yksilöllistä työhönvalmennuspalvelua (esimerkiksi tuettu oppisopimus, TOPPIS yms.). Näin pystytään pitkällä tähtäimellä turvaamaan nuoren pysyvä työllistyminen ja osaamisen kasvu sekä myös ennalta ehkäisemään julkista sektoria uhkaavaa työvoimapulaa.

**5) Ohjaavaa koulutusta on suunnattava erityisesti nuorille ja työpajojen kanssa tehtävää koulutus- ja valmennusyhteistyötä on lisättävä**

Nyt käsitellyssä olevassa budjetissa sekä ohjaavan että ammatillisen työvoimapolitiittisen koulutuksen määrärahoja on merkittävästi lisätty. Työpajayhdistys pitää tätä linjausta erittäin tärkeänä ja merkittävänä. Määrärahojen ohjauksessa tulee kuitenkin kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että esimerkiksi muutosturvaan liittyvät koulutusvelvoitteet eivät estä nuorille suunnatun koulutuksen järjestämistä. Nuorilla tulee olla välittömästi työttömyyteen ajautuessaan runsaasti joustavia mahdollisuuksia kiinnittyä johonkin mielekkääseen toimintaan, joista ryhmämuotoinen ohjaava koulutus voi soveltua joillekin paremmin kuin yksilöllinen tuki.

Ohjaavaa koulutusta tulee samalla kehittää niin, että koulutusten kestot ovat mahdollisimman joustavia ja tarjolla on enemmän non-stop -periaatteella toimivia koulutuksia. Ohjaavat koulutukset voisivat myös nykyistä selvemmin profiloitua työelämään ja työllistymiseen ohjaaviksi tai koulutusuralle ja koulutuksen keskeytymistilanteisiin soveltuviksi.

Lisäksi esitämme, että TE-toimistojen ja työpajojen tarjoamia palveluja pitää voida käyttää joustavammin sekä työelämään ulottuvan valmennuksellisen tuen tarjoajana että työvoimapolitiittisten koulutusten toteuttamispaikkana ja koulutusjärjestelmän yhteistyökumppanina.

Nämä tulee toteuttaa ainakin kahdella eri tavalla. Ensinnäkin palvelujen saantia tulee joustavoittaa silloin, kun nuoren ammatilliset opinnot uhkaavat keskeytyä. Tällöin olisi ensiarvoisen tärkeää, että TE-toimistojen yhteistyö alueen ammatillisia opintoja järjestäviin oppilaitoksiin olisi saumatonta ja esimerkiksi pajalla tapahtuva opintojen väliin sijoitettu työharjoittelu tai valmennusjakso olisi aina todellinen opintojen keskeytymistä ehkäisevä vaihtoehto. Nuorta tulee aina tukea myös TE-toimiston palveluin säilyttämään opiskelupaikkansa tai löytämään itselleen sopiva tapa opintojen loppuun suorittamiseksi.

Toiseksi esitämme, että työpajojen edelleen sijoitusoikeutta tulee laajentaa siten, että pajalle työharjoitteluun sijoittunut nuori voidaan pajan tukemana (valmennus yritykseen eli ns. seinätön paja) edelleen sijoittaa yritykseen. Vastaava toiminta on jo mahdollista palkkatuettujen henkilöiden kohdalla, mutta työharjoittelussa olijoille edelleen sijoitusoikeutta ei ole. Edelleen sijoituksesta tulee myös tarjota pajalle korvaus tai vastaavasti ostaa resurssi valmennuspalvelun tuottamiseen yrityksessä tapahtuvan työharjoittelun tukemiseksi.

**6) Nuorten työpajatoiminta ja siihen liitetty etsivä työparitoiminta tulee lakisääteistä ja rahoitusperusta turvata.**

Valtiontalouden tarkastusviraston raportissa vuodelta 2007 työpajatoiminta nostetaan yhdeksi keskeisimmäksi keinoksi nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä. Opetusministeriön talousarvioesityksessä 2010 mainitaan työpajatoiminnan yhdeksi tavoitteeksi, että 70 prosenttia työpajanuorista sijoittuu koulutukseen, työhön tai muuhun ohjattuun toimintaan pajajakson jälkeen. Vuonna 2008 käynnistetyn etsivän työparitoiminnan tulisi esityksen mukaan vuonna 2010 tavoittaa 5000 ja saattaa jatkotoimenpiteisiin 3500 nuorta.

Opetusministeriön hallinnonalan vuoden 2010 talousarviossa etsivän työparitoiminnan ja nuorisotyön määrärahat ovat kasvaneet merkittävästi. Työpajayhdistys pitää näitä määrärahalisäyksiä hyvänä alkuna riittävien nuorisopalvelujen järjestämiseksi. Työpajatoiminnan valtionrahoitukseen ei kuitenkaan ole ohjattu kuin puolen miljoonan euron korotus. Hallitusohjelmaan kirjatun työpajatoiminnan laajentamisen ja toisaalta nykyisen nuorisotyöttömyyden kasvun pysäyttämisen sekä etsivien työparien löytämien nuorten palvelutarpeiden näkökulmista työpajatoimintaan esitetyt määrärahat ovat täysin riittämättömiä. Nykyisessä tilanteessa tämä resurssilisäys ei mahdollista asetettujen tavoitteiden toteutumista.

Jo tällä hetkellä Työpajayhdistyksen jäsenorganisaatiot raportoivat laajasti siitä, että työpajojen seinät tulevat vastaan palvelujen tarvitsijoiden lukumäärän kasvaessa räjähdysmäisesti. Lisääntynyt työttömyys on siis jo nyt täyttänyt kaikki palvelut ääriään myöten. Samaan aikaan useista kunnista kantautuu tietoja, joiden mukaan työpajatoimintaa ollaan säästösyistä supistamassa tai lakkauttamassa.

Työpajayhdistys puoltaakin käsittelyssä olevaa nuorisolain muutosta, jossa esitetään nuorten työpajatoiminnan lakisääteistämistä ja etsivän työparitoiminnan vakinaistamista. Lisäksi esitämme, että nuorten työpajatoiminnan taloudellisten resurssien niukkuus tulee huomioida myös muiden hallinnonalojen kuin opetusministeriön talousarviossa, mikäli työpajoista halutaan todellinen vaihtoehto nuorisotyöttömyyden kasvun pysäyttämisessä.

Työ- ja elinkeinoministeriö voi tukea ja turvata työpajojen kehittymistä ja työpajapalveluiden säilymistä siten, että kuluvan ESR-kauden tulevissa hankehauissa painotetaan nuorten työpajatoiminnan kehittämiseen kohdistuvia hankkeita. Ensisijaisesti tulee rahoittaa sellaisia laajoja hankkeita, joissa kehitetään työpajojen valmennuspalveluja monialaisena yhteistyönä. ESR-hankkeiden kankean ja jälkirahoituksen hallinnollisen rakenteen vuoksi hankkeiden hakijana ja hallinnoijana tulee olla joko työ- ja elinkeinoministeriö tai alueellisesti työ- ja elinkeinokeskukset.

Toteutuakseen työpajatoiminnalle asetetut tavoitteet edellyttävät valtiovallalta todellisia välittömiä tekoja nuorten työpajojen resurssien ja taloudellisten toimintaedellytysten turvaamiseksi. Etsivän työparitoiminnan ja työpajojen hyvin alkanut yhteistyö sekä idullaan olevat monialaisen yhteistyön toimivat käytännöt vaarantuvat, jos työpajapalveluiden järjestämiseen ei ohjata lisää voimavaroja ja jos työpajatoimintaa supistetaan kuntien talousvaikeuksien takia.

Helsingissä 1.10.2009

Kunnioittaen

Valtakunnallinen työpajayhdistys ry

Ellen Vogt  
kehittämispäällikkö

Markku Hassinen  
toiminnanjohtaja