

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 8/2014 Nuorisotyöttömyyden hoito

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannalla selvitettiin nuorisotyöttömyyden hoidon toteutusta ja tuloksellisuutta erityisesti seuraavien kysymysten avulla.

1. Onko työ- ja elinkeinoministeriö teettänyt arviointitutkimuksen nuorisotakuun tuloksista?
2. Jos arviointia ei ole tehty, miten nuorten työttömyyden hoidon ja nuorisotakuun seuranta on toteutettu ja kehitetty ja mitkä ovat seurannan keskeiset tulokset?
3. Miten työ- ja elinkeinoministeriö on turvannut paljon tukea tarvitsevien nuorten palvelujen saataavuuden TE-toimistoissa ja työvoiman palvelukeskuksissa?
4. Mitä työ- ja elinkeinoministeriö on tehnyt edistääkseen TE-toimistojen ja muiden viranomaisten välistä yhteistyötä paikallisesti nuorten työttömyyden hoidossa ja nuorisotakuun toteuttamisessa?

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti perehtymällä nuorisotyöttömyyden hoidosta julkaistuihin selvityksiin ja arviointeihin sekä lähettämällä selvityspyyntö työ- ja elinkeinoministeriölle. Selvityspyyntö sisälsi edellä esitetyt jälkiseurantasuunnitelman kysymykset. Ministeriö vastasi selvityspyyntöön 31.10.2016 (TEM/2836/00.07.02.01/2012).

2 Jälkiseurannan havainnot

Nuorisotakuun tulosten arviointi

Tarkastuskertomuksessa suositettiin, että työ- ja elinkeinoministeriö teettää nuorisotakuun vaikutuksista kattavan arviointitutkimuksen sitten, kun takuun tuloksista on saatavissa riittävästi tilastotietoa.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan arviointitutkimusta nuorisotakuun onnistumisesta ei vielä ole tehty. Ministeriön mukaan mielekäs ajankohta nuorisotakuun kokonaisuutta koskevalle arviointitutkimukselle olisi ollut aikaisintaan vuosi 2016.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan nuorisotakuu on nimetty yhdeksi nykyisen hallituksen kärkihankkeista. Samalla vastuu nuorisotakuun kokonaisuudesta on siirretty opetus- ja kulttuuriministeriölle, joka on perustanut hankkeen johtoryhmän vuonna 2016. Hallitusohjelmassa muutettiin myös nuorisotakuun resursointia ja painotuksia. Työ- ja elinkeinoministeriöllä ei ole hankkeeseen osoitettuja resursseja, joten mahdollisen arviointitutkimuksen tekemisestä tulisi keskustella opetus- ja kulttuu-

riministeriön kanssa. Mahdollinen arviointitutkimus tulisi työ- ja elinkeinoministeriön vastauksen mukaan kohdistaa vuosiin 2013–2015, koska kyseiseltä aikaväliltä on jo saatavilla vuosittaiset tilastot sekä useita nuorisotakuuta koskevia arvioita. Samalla tulisi arvioida myös uuden hallituksen linjausten vaikutuksia nuorisotakuun jatkuvuuteen, mikä on ministeriön selvityksen mukaan kuitenkin vielä liian aikaista.

Valtioneuvoston teettämässä työpolitiikkaan kohdistuneessa selvityksessä¹ todetaan, että nuorisotakuu on noussut monilla paikkakunnilla ja seuduilla keskeiseksi (työ)poliittiseksi painopisteeksi. Takuulla ei ole toistaiseksi osoitettavissa olevaa vaikutusta työllisyyteen, mutta koulutustakuun aiheuttamasta myönteisestä kehityksestä on viitteitä.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan Nuorisotakuun toimivuutta on arvioitu ainakin Alianssin ”Onnistunut nuorisotakuu” -hankkeen yhteydessä sekä useissa Nuorisotutkimusseuran julkaisuissa.

Nuorten työttömyyden hoidon ja nuorisotakuun seurannan kehittäminen

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan ministeriö on seurannut nuorisotakuun toteuttamista kuukausittain vuodesta 2013 alkaen. Seuranta jaetaan ministeriön sisäisen jakelun lisäksi myös ELY-keskuksiin ja TE-toimistoihin. Näin tuetaan yhtenäisen kuvan muodostumista hallinnon eri tasoilla. Seuranta on myös nuorisotakuun johtoryhmän käytettävissä.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan Kuntoutussäätiöllä on teetetty seurantatutkimus nuorisotakuun toimeenpanon ensimmäisestä vuodesta.² Seurantatutkimuksen suositusten perusteella on koottu yhteen keskeisimmät indikaattorit³, jotka tarkastelevat nuorisotakuuta eri näkökulmista.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan myös opetus- ja kulttuuriministeriö tuottaa säännöllisesti tilastotietoa⁴ nuorisotakuun toteutuksesta. Tietoa tuotetaan esimerkiksi etsivästä nuorisotyöstä ja työpajatoiminnasta, jotka ovat keskeisessä asemassa nuorisotakuun toimeenpanossa. Opetus- ja kulttuuriministeriö tuottaa säännöllisesti myös tietoa, jonka avulla voidaan seurata nuorisotakuuseen sisältyvien koulutustakuun ja nuorten aikuisten osaamisohjelman toteutumista.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksessä ei tuotu esiin seurannan tuloksia nuorisotakuun onnistumisesta. Keskeinen indikaattori nuorisotakuun seurannassa on ollut nuorten virta yli kolmen kuukauden työttömyyteen. Tarkastushavaintona oli, että 25,6 prosentilla alle 25-vuotiaista nuorista työttömyys pitkittyi yli kolmeen kuukauteen vuonna 2013. Vuonna 2015 vastaava tunnusluku oli 37,2 prosenttia, eli tämän indikaattorin valossa tilanne oli huonontunut.⁵

Paljon tukea tarvitsevien nuorten TE-palvelujen saatavuuden turvaaminen

Tarkastuksessa suositettiin, että työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää erityistä huomiota paljon tukea tarvitsevien nuorten palvelujen saatavuuden turvaamiseen TE-toimistoissa ja selvittää, voitaisiinko työvoiman palvelukeskuksen toimintamallia kehittää siten, että se tukisi nuorisotakuun toteuttamista nykyistä paremmin etenkin erityistä tukea tarvitsevien nuorten osalta.

¹ Työpolitiikan vaikuttavuus ja vaihtoehdot. Tutkimus työpoliittisten toimenpiteiden toimivuudesta, tuloksista ja tulevaisuudesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 3/2016.

² Yhdessä tekeminen tuottaa tuloksia. Nuorisotakuun tutkimuksellisen tuen loppuraportti, toimeenpanon ensimmäisen vuoden arviointi ja sovellettavien indikaattorien kehittäminen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 15/2014.

³ www.nuorisotakuu.tietoanuorista.fi

⁴ www.nuorisotilastot.fi

⁵ Valtion talousarvioesitykset 2015 ja 2017.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen perusteella paljon tukea tarvitseville nuorille tarjotaan TE-toimistoissa samat palvelut kuin tarjottiin tarkastuksen aikana.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan vuoden 2015 alussa tuli voimaan laki työllistymistä edistävistä monialaisesta yhteispalvelusta (TYP). Lain piiriin kuuluvat ne tietyn ajan työttöminä olleet työnhakijat, jotka tarvitsevat TE-toimiston, kunnan ja Kelan järjestämisvastuulla olevien palvelujen yhteensovittamista työllistymisensä edistämiseksi. Alle 25-vuotiaista nuorista lain piiriin kuuluvat ne, joiden työttömyys on kestänyt vähintään kuusi kuukautta. TYP ei ole organisaatio, vaan TE-toimiston, kuntien ja Kelan perustama ja resursoima verkosto. Toimintamalli kattaa nykyisellään koko Manner-Suomen. Kesäkuussa 2016 työvoiman palvelukeskuksissa oli TE-hallinnon tietojen mukaan asiakkaita noin 9 500, joista alle 25-vuotiaita oli noin 4 700. TE-toimistojen tekemien palvelutarvearvioiden mukaan monialaista palvelua tarvitsevia alle 30-vuotiaita nuoria oli noin 11 000 odottamassa palveluun pääsyä.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan paljon tukea tarvitsevien nuorten palvelujen parantamiseen liittyy myös Ohjaamo-palvelumalli. Työ- ja elinkeinoministeriö on yhdessä opetus- ja kulttuuriministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön kanssa kehittänyt Ohjaamo-palvelumallia. Mallin mukaisessa toiminnassa pyritään auttamaan paljon tukea tarvitsevia nuoria eri toimijoiden osaamista yhdistämällä.

Viranomaisten välisen yhteistyön kehittäminen

Tarkastuskertomuksen kannanotoissa todettiin, että nuorisotakuun valmistelussa korostettiin viranomaisten välistä yhteistyötä ja sen toimivuutta. Tarkastushavaintojen mukaan yhteistyötä nuorten palveluissa eri viranomaisten välillä kyllä tehtiin mutta siinä oli edelleen kehittämisen tarvetta.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan ministeriö on yhdessä OKM:n ja STM:n kanssa kehittämässä ja levittämässä eri puolille maata niin sanottuja yhden luukun palvelupisteitä, Ohjaamoja. Malli perustuu nuorisotakuun seurannassa havaittuihin haasteisiin siitä, että nuoret eivät löydä oikeita palveluja. Monialaista tukea tarvitseva nuori lähetetään myös herkästi luukulta toiselle, jolloin nuoren riski pudota palvelujen ulkopuolelle kasvaa. Ohjaamoiden tavoitteena on selkiyttää palvelurakennetta ja lisätä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välistä yhteistyötä. Ohjaamoista toivotaan muodostuva alustoja, joista paikallinen yhteistyö voi lähteä kehittymään. Suomessa toimi syyskuussa 2016 yhteensä jo lähes 40 Ohjaamo.⁶

Viranomaisten välisen yhteistyön kehittämisen näkökulmasta on työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen lisäksi syytä tuoda esiin nuorisotakuun keskeiset toimet, kun se on nostettu yhdeksi hallituksen kärkihankkeista. Hankkeessa⁷ on neljä toimenpidekokonaisuutta, joiden avulla nuorten palveluja pyritään kehittämään ”yhden luukun” periaatteen mukaiseksi.

1. Kehitetään nuorisotakuusta malli, jossa vastuu tukea tarvitsevasta nuoresta on yhdellä taholla, ja vahvistetaan etsivää nuorisotyötä. Syvennetään julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välistä yhteistyötä nuorten tukemisessa. Hyödynnetään nuorisotakuun hyvät käytännöt ja hankkeet sekä otetaan käyttöön parhaat elementit laajentamalla ne valtakunnallisiksi.
2. Kaikille peruskoulun päättävälle taataan koulutuspaikka.
3. Vahvistetaan nuorten sosiaali- ja terveyspalveluita, nuorten mielenterveyspalveluita sekä taataan kuntoutuspaikat.

⁶ <http://www.peda.net/veraja/keskisuomenely/ohjaamot/ohjaamo-toiminta>

⁷ <http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelman-toteutus/osaaminen/karkihanke6>

4. Vahvistetaan työnetsijätoimintaa ja kehitetään nuorten palkkatukea ja Sanssi-korttia työntekoon kannustavampaan suuntaan.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksen kohteena oli nuorisotyöttömyyden hoito osana vuonna 2013 alkanutta nuorisotakuuta. Tarkastuksessa havaittiin, että nuorisotakuulle asetettuja tavoitteita nuorten työllisyyden osalta ei vuonna 2013 saavutettu. Huonojen tulosten taustalla on monia tekijöitä, joista tärkeimmäksi arvioitiin heikko taloustilanne. Tarkastuksessa havaittiin myös, että TE-hallinto on seurannut nuorisotakuun toteutumista mutta sen vaikutuksia ei ole arvioitu riittävästi. Tarkastuksessa havaittiin myös, että viranomaisten välistä yhteistyötä nuorisotakuun toteutuksessa tulisi tehostaa.

Jälkiseurannassa havaittiin, että arviointitutkimusta nuorisotakuun onnistumisesta ei ole tehty. Työ- ja elinkeinoministeriö perustelee tätä sillä, että mielekäs ajankohta nuorisotakuun kokonaisuutta koskelle arviointitutkimukselle olisi ollut aikaisintaan vuosi 2016. Nuorisotakuu on nimetty nykyisen hallituksen kärkihankkeeksi ja vastuu nuorisotakuusta on siirretty opetus- ja kulttuuriministeriölle. Hallitusohjelmassa muutettiin myös nuorisotakuun resursointia ja painotuksia, eikä työ- ja elinkeinoministeriöllä ole enää hankkeeseen osoitettuja resursseja.

Työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2013 aloittama nuorisotakuun seuranta nuorisotyöttömyyden kehityksen ja TE-hallinnon tarjoamien nuorten palvelujen osalta on pysynyt ennallaan. Seurannan indikaattoreita on tosin kehitetty nuorisotakuun ensimmäisen vuoden toteutuksesta tehdyn seurantatutkimuksen suositusten pohjalta.

Paljon tukea tarvitsevien nuorten palvelujen saatavuus TE-toimistoissa on jälkiseurannan havaintojen perusteella säilynyt ennallaan. Positiivisena kehityksenä voidaan pitää työvoiman palvelukeskustoinnin laajentumista koko maan kattavaksi vuoden 2015 alussa voimaan tulleen lain myötä. Hallituksen yhdeksi kärkihankkeeksi nimetyn nuorisotakuun yhteydessä toteutettavan nuorten ohjaamotoinnin kehittämistä voidaan pitää tarkastuksen suositusten mukaisena, koska se lisää viranomaisten välistä yhteistyötä ja edistää paljon tukea tarvitsevien nuorten monialaisia palveluja.

Tarkastuksen kohteessa on tapahtunut jonkin verran tarkastuksen suositusten ja kannanottojen suuntaista kehitystä. Jälkiseurannassa havaitut, tähän mennessä toteutetut toimet ovat tarkastusviraston näkemyksen mukaan riittäviä havaittujen kehittämistarpeiden näkökulmasta. Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Ylijohtaja

Marko Männikkö

Johtava tuloksellisuustarkastaja

Hannu Tervo

JAKELU

Työ- ja elinkeinoministeriö
Opetus- ja kulttuuriministeriö