

Hallinnonalojen välisen
syrjäytymistyöryhmän loppuraportti



KUVAILULEHTI

Julkaisija Sosiaali- ja terveysministeriö		Julkaisun päivämäärä 18.6.2003	
Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Puheenjohtaja: Reijo Väärälä Sihteerit: Kari Gröhn Vesa Mauriala Pirjo Sarvimäki		Julkaisun laji Loppuraportti	
		Toimeksiantaja Sosiaali- ja terveysministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 4.10.1999	
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen) Hallinnonalojen välisen syrjäytymistyöryhmän loppuraportti (Slutrapport av arbetsgruppen för att utveckla samarbetet inom förvaltningsområdet med tanke på utslagning)			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 4.10.1999 hallinnonalojen välisen syrjäytymistyöryhmän, johon kutsuttiin jäseniksi edustajat sosiaali- ja terveysministeriöstä, opetusministeriöstä, työministeriöstä ja ympäristöministeriöstä. Työryhmän työskentely perustui pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelman ja hallituksen hankesalkun lähtökohtiin ja painoalueisiin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmaan vuosille 2000 - 2003. Työryhmän tehtävänä oli koordinoida hallinnonalojen välisiä toimia syrjäytymisen torjumiseksi sekä suunnitella ja tehdä esityksiä uusista toimenpiteistä syrjäytymiskierteen katkaisemiseksi. Tavoitteena oli myös kehittää hallinnonalojen välistä yhteistyötä syrjäytymistä ehkäisevässä ja korjaavassa toiminnassa. Työryhmä julkaisi 14.2.2001 väliraportin 14.2.2001 (Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2001:1), joka sisälsi keskeiset toimenpide-ehdotukset syrjäytymisen torjumiseksi. Työryhmä tarkastelee loppuraportissaan syrjäytymiseen vaikuttavina keskeisinä riskitekijöinä toimeentulo-ongelmia ja köyhyyttä, työttömyyttä, asunnottomuutta, päihteiden ja huumeiden väärinkäyttöä sekä rikollista elämäntapaa. Loppuraportti käsittelee näitä tekijöitä syrjäytymiskehitystä indikoivina hälytysmerkkeinä, joiden valossa muodostetaan nykykuva syrjäytymisestä. Lisäksi tarkastellaan lasten, nuorten ja perheiden tilannetta, sillä varhaisella puuttumisella lasten ja nuorten sekä heidän perheidensä ongelmiin on saatu syrjäytymistä ehkäiseviä tuloksia. Työryhmä on pohtinut työskentelynsä aikana syrjäytymisen torjuntaa hallinnonalojen välisen yhteistyön näkökulmasta ja tämän vuoksi loppuraportissa tarkastelutapa on yhteistyötä korostava eikä keskity erikseen jokaisen hallinnonalan kehityksen kuvaamiseen.			
Avainsanat: (asiasanat) Hallinnonalat, sosiaaliset ongelmat, syrjäytyminen, torjunta, yhteistyö			
Muut tiedot Internetissä www.stm.fi			
Sarjan nimi ja numero Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2003:20		ISSN 1237-0606	ISBN 952-00-1371-7
Kokonaissivumäärä 66	Kieli Suomi	Hinta 14,80 €	Luottamuksellisuus Julkinen
Jakaja STM:n julkaisumyynti, PL 536, 33101 Tampere puh. (03) 260 8158 ja (03) 260 8535, fax (03) 260 8150, sähköposti: julkaisumyynti@stm.vn.fi		Kustantaja Sosiaali- ja terveysministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare Social- och hälsovårdsministeriet		Utgivningsdatum 18.6.2003	
Författare (uppgifter om organet: namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Slutrapport	
Ordförande : Reijo Väärälä Sekreterare : Kari Gröhn, Vesa Mauriala, Pirjo Sarvimäki		Uppdragsgivare Social- och hälsovårdsministeriet	
		Datum för tillsättandet av organet 4.10.1999	
Publikation (även den finska titeln) Slutrapport av arbetsgruppen för att utveckla samarbetet inom förvaltningsområdet med tanke på utslagning (Hallinnonalojen välisen syrjäytymistyöryhmän loppuraportti)			
Publikationens delar			
Referat			
<p>Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte 4.10.1999 en arbetsgrupp för att utveckla samarbetet inom förvaltningsområdet med tanke på utslagning. Till arbetsgruppens medlemmar kallades representanter för social- och hälsovårdsministeriet, undervisningsministeriet, arbetsministeriet och miljöministeriet. Arbetsgruppens arbete grundade sig på utgångspunkterna och insatsområdena i programmet för statsminister Paavo Lipponens II regering och regeringens projektportfölj samt på mål- och verksamhetsprogrammet för social- och hälsovården 2000 - 2003.</p> <p>Arbetsgruppen hade till uppgift att samordna förvaltningsområdets åtgärder för att avvärja utslagning samt att planera och lägga fram förslag till nya åtgärder för att bryta en utslagningsutveckling. Målet var också att utveckla samarbetet inom förvaltningsområdet med tanke på förebyggande och korrigerande åtgärder vid utslagning. Arbetsgruppen gav 14.2.2001 en mellanrapport (Social- och hälsovårdsministeriets arbetsgruppspromemorior 2001:1), som innehöll centrala förslag till åtgärder för att avvärja utslagning.</p> <p>Arbetsgruppen granskar i sin slutrapport de största riskfaktorerna i fråga om utslagning, dvs. problem med utkomsten samt fattigdom, arbetslöshet, bostadslöshet, missbruk samt ett brottsligt levnadssätt. I slutrapporten behandlas dessa faktorer som larmsignaler som indikerar en utslagningsutveckling. I ljuset av dessa bildas en uppfattning om den nuvarande situationen vad gäller utslagning. Dessutom granskas barnens, de ungas och familjernas situation, eftersom man med hjälp av tidigt ingripande i barns och ungas samt deras familjers problem kunnat förebygga utslagning. Arbetsgruppen har dryftat hur man med hjälp av ett samarbete inom förvaltningsområdet kan avvärja utslagning och därför betonar man i slutrapporten samarbete i stället för att beskriva utvecklingen inom varje förvaltningsområde skilt för sig.</p>			
Nyckelord Avvärjning, förvaltningsområden, samarbete, sociala problem, utslagning			
Övriga uppgifter www.stm.fi			
Seriens namn och nummer Social- och hälsovårdsministeriets promemorior 2003:20		ISSN 1237-0606	ISBN 952-00-1371-7
Sidoantal 66	Språk Finska	Pris 14,80 €	Sekretessgrad Offentlig
Distribution Social- och hälsovårdsministeriets publikationsförsäljning, PB 536, 33101 Tammerfors, tfn 03-260 8158 och 03-260 8535, fax 03-260 8150, e-post: julkaisumyynti@stm.vn.fi		Förlag Social- och hälsovårdsministeriet	

DOCUMENTATION PAGE

Publisher Ministry of Social Affairs and Health, Finland		Date 18 June 2003	
Authors Cross-Sectoral Working Group on Social Exclusion Chairman: Reijo Väärälä Secretaries: Kari Gröhn Vesa Mauriala Pirjo Sarvimäki		Type of publication Final Report	
		Commissioned by Ministry of Social Affairs and Health	
		Date of appointing the organ 4 October 1999	
Title of publication Final Report of the Cross-Sectoral Working Group on Social Exclusion			
Parts of publication			
Summary The Ministry of Social Affairs and Health appointed on 4 October 1999 a Cross-Sectoral Working Group on Social Exclusion with representatives of the Ministry of Social Affairs and Health, the Ministry of Education, the Ministry of Labour and the Ministry of the Environment. Its work was based on the programme of Prime Minister Paavo Lipponen's II Government and the areas of focus in the Government's project portfolio, as well as on the Target and Action Plan for Social Welfare and Health Care 2000 - 2003. The Working Group was assigned to co-ordinate cross-sectoral measures to combat social exclusion, and to plan and put forward proposals for new measures to break the vicious circle of social exclusion. One aim was to develop the co-operation across sectors of administration in actions to prevent and remedy social exclusion. The Working Group published a progress report on 12 February 2001 (Working Group Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2001:1) including proposals for measures to combat social exclusion. In its final report the Working Group discusses, as major risk factors for social exclusion, income problems, poverty, unemployment, homelessness, substance abuse and criminal lifestyles. The final report deals with these factors as indications of an exclusion development, and the present picture of social exclusion is outlined in the light of them. Furthermore, the report deals with the situation of children, young people and families, since an early intervention in their problems has given good results. The Working Group has discussed combating social exclusion from the perspective of cross-sectoral co-operation, and therefore the final report emphasises co-operation; it does not focus separately on describing developments in each sector of administration.			
Key words social exclusion, combating social exclusion, sectors of administration, co-operation			
Other information www.stm.fi			
Title and number of series Working Group Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2003:20		ISSN 1237-0606	ISBN 952-00-1371-7
Number of pages 66	Language Finnish	Price €14.80	Publicity Public
Distributor/Orders Ministry of Social Affairs and Health, Publications Sale, P.O. Box 536, FIN-33101 Tampere, Finland, Tel. +358 3 260 8535 or +358 3 260 8158, fax +358 3 260 8150, e-mail julkaisumyynti@stm.vn.fi		Financier Ministry of Social Affairs and Health, Finland	

HALLINNONALOJEN VÄLISEN SYRJÄYTYMISTYÖRYHMÄN LOPPURAPORTTI

Sisällys

SAATTEEKSI	11
1. TYÖRYHMÄN TEHTÄVÄT JA KOKOONPANO	13
2. HALLINNONALOJEN VÄLISEN SYRJÄYTYMISEEN LIITTYVÄN YHTEISTYÖN KEHITTYMINEN	14
3. SYRJÄYTYMISEN KUVA	17
3.1 Toimeentulo-ongelmat ja köyhyys	17
3.2 Työttömyys	18
3.3 Lasten ja nuorten syrjäytymisen uhkia	23
3.4 Asunnottomuus	24
3.5 Päihteiden ja huumeiden väärinkäyttö	25
3.6 Rikollisuus	26
4. SYRJÄYTYMISTÄ EHKÄISEVIÄ TOIMENPITEITÄ	29
4.1 Köyhyyttä ja taloudellista syrjäytymistä ehkäiseviä toimenpiteitä	29
4.2 Työllistymistä edistäviä toimenpiteitä	32
4.3 Lasten ja nuorten hyvinvointia edistäviä toimenpiteitä	46
4.4 Asunnottomuutta ehkäiseviä toimenpiteitä	55
4.5 Päihteiden ja huumeiden käytön ehkäisyyn liittyviä toimenpiteitä	57
4.6 Rikollisuuden torjuntaan liittyviä toimenpiteitä	59
5. KEHITTÄMISSUUNTIA	61

SAATTEEKSI

Käsillä oleva raportti on hallinnonalojen välisen syrjäytymistyöryhmän loppuraportti. Raportti on pääosin kuvaus siitä, miten ryhmä on toiminut ja millaista koordinaatiota työn aikana on tehty. Ryhmä ei esitä tässä mitään uusia merkittäviä aloitteita syrjäytymisen torjumiseksi. Aloitteita ja selvityksiä on tehty kaikilla tasoilla melko runsaasti. Nyt on enemmän kysymys johtopäätöksistä ja toimenpiteistä. Näitä johtopäätöksiä ja toimenpiteitä onkin toteutettu paitsi sosiaali- ja terveysministeriön toiminta-alueella niin myös opetushallinnossa, työhallinnossa, asunto- ja ympäristöhallinnossa. Mukana ovat olleet vahvalla panoksella kirkko, järjestösektori, kunnat sekä muut toimijat.

Raportti on samalla viestikapula kansallista syrjäytymisen vastaista toimintasuunnitelmaa valmistelevalle työryhmälle. Syrjäytymisen vastainen toiminta on laajentunut osaksi Euroopan unionin avoimen koordinaation menetelmää. Myös Suomessa tehtiin jo 2001 ensimmäinen kansallinen toimintasuunnitelma. Kuluvana vuonna tehdään toinen suunnitelma. Näiden suunnitelmien valmistelu ja seuranta tapahtuvat laajapohjaisesti niin kansallisesti kuin myös unionin tasolla. Tämän vuoksi on arvioitu, että erillistä hallinnonalojen välistä yhteistoimintaa ei tarvitse enää organisoida. Kansallinen NAP-valmisteluryhmä (National Action Plan) voi kantaa tämän vastuun jatkossa.

Syrjäytymisongelmia ei ole vielä ratkaistu, mutta nyt on luotu toimivammat rakenteet ja yhteistyökäytännöt, joilla voidaan päästä parempiin tuloksiin. Kullakin hallinnonalalla on myös paremmin tiedostettu syrjäytymisongelman vakavuus. Tämän vuoksi eri tahoilla on valmisteltu omia strategioita ja toimintaohjelmia syrjäytymisen torjumiseksi. Toivomme kaikille näille pyrkimyksille menestystä.

1. TYÖRYHMÄN TEHTÄVÄT JA KOKOONPANO

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 4.10.1999 hallitusohjelmaan ja hallituksen strategiasalkkuun nojautuen hallinnonalojen välisen syrjäytymistyöryhmän, jonka tavoitteena on saada aikaan toimenpiteitä syrjäytymisen torjumiseksi ja kehittää hallinnonalojen välistä yhteistyötä tavoitteen saavuttamiseksi.

Työryhmän tehtäväksi asetettiin koordinoida hallinnonalojen välisiä toimia syrjäytymisen torjumiseksi sekä suunnitella ja tehdä esityksiä uusista toimenpiteistä syrjäytymiskierteen katkaisemiseksi. Työryhmän tuli laatia viimeistään vuoden 2000 loppuun mennessä keskeiset toimenpide-esitykset sisältävä välimietintö. Työryhmä julkaisi väliraportin 14.2.2001 nimellä: Syrjäytymisen torjunta. Hallinnonalojen välisen syrjäytymistyöryhmän väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2001:1. Työryhmän työskentely perustui pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelman ja hallituksen hankesalkun lähtökohtiin ja painoalueisiin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmaan vuosille 2000 - 2003.

Työryhmän puheenjohtajana toimi apulaisosastopäällikkö Reijo Väärälä sosiaali- ja terveysministeriöstä. Työryhmän jäseninä olivat sosiaalineuvos Martti Lähteinen, ylitarkastaja Maritta Toivonen, (5.4.2000 asti), ylitarkastaja Anneli Sollo (6.4.2000 lähtien) ja ylitarkastaja Markus Seppelin (9.4.2001 lähtien) sosiaali- ja terveysministeriöstä, neuvotteleva virkamies Olli Saarela, ylitarkastaja Jaana Hätälä (31.12.2001 asti), ylitarkastaja Immo Parviainen (1.1.2002 lähtien) ja ylitarkastaja Elsi Veijola opetusministeriöstä, hallitusneuvos Päivi Kerminen ja työmarkkinaneuvos Matti Sihto, työministeriöstä sekä asuntoneuvos Riitta Kimari, kehittämisjohtaja Markku Tahvanainen (28.6.2001 asti), ylitarkastaja Pirjo Vesanen (8.1.2002 asti) ja erikoistutkija Raija Hynynen (15.4.2002 lähtien) ympäristöministeriöstä.

Työryhmän sihteereinä toimivat erikoistutkija Kari Gröhn sosiaali- ja terveysministeriöstä ja pääsihteeri Vesa Mauriala opetusministeriöstä 20.12.2000 asti ja 20.12.2000 lähtien projektipäällikkö Pirjo Sarvimäki sosiaali- ja terveysministeriöstä.

2. HALLINNONALOJEN VÄLISEN SYRJÄYTYMISEEN LIITTYVÄN YHTEISTYÖN KEHITTYMINEN

Sosiaali- ja terveysministeriön, työministeriön, opetusministeriön ja ympäristöministeriön kansliapäälliköt sopivat vuonna 1997 yhteistyön tiivistämisestä syrjäytymisen torjumiseksi. Taustalla vaikuttivat paitsi julkisuudessa virinnyt keskustelu köyhyydestä ja syrjäytymisestä niin myös eri hallinnonalojen sisällä virinneet tarpeet puuttua voimakkaammin syrjäytymisuhkiin. Kansliapäälliköiden sopimusten pohjalta käynnistettiin epävirallinen virkamiestyöryhmä, jonka tuli sovittaa yhteen hallinnonalojen välisiä toimia sekä kehittää uusia keinoja.

Työryhmä toimi vuoden 1999 maaliskuuhun saakka ja teki ehdotuksia kansliapäälliköille. Näiden ehdotusten joukossa oli myös kannanotto siitä, että yhteistoimintaa hallinnonalojen välillä tulee edelleen tehostaa ja sen vuoksi syrjäytymisen torjunta tulee saada mukaan hallitusohjelmaan ns. hankesalkuksi. Samoin ehdotettiin, että asetetaan osana hallitusohjelmaa koko hallituskaudeksi koordinaatioryhmä.

Paavo Lipposen II hallituksen ohjelmassa syrjäytymiskysymykset nostettiin esille omalla laajana kokonaisuutena. Ohjelmassa todettiin muun muassa, että ”Hallitus edistää hallinnonalojen välistä yhteistyötä huono-osaisimpien väestöryhmien toimeentuloon, työhön, koulutukseen, asumiseen, yhdyskuntarakenteeseen, elinympäristöön ja palvelutarpeisiin liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi, syrjäytymisen ennaltaehkäisemiseksi ja poistamiseksi.” Ohjelman toteuttamista varten asetettiin myös esitetty koordinaatiotyöryhmä. Työryhmän työhön otettiin mukaan sosiaali- ja terveysministeriö, työministeriö, ympäristöministeriö ja opetusministeriö. Näin syrjäytymiskysymykset oli otettu osaksi hallitusohjelmaa ja samalla oli luotu pohjaa toimien paremmalle koordinaatiolle.

Työttömyys oli jäänyt korkealle tasolle 1990-luvun alun taloudellisen laman jälkeen. Pitkäaikaistyöttömyys oli muodostunut vakavaksi ongelmaksi. Samaan aikaan toteutetut sosiaaliturvaan kohdistuneet leikkaukset herättivät runsaasti keskustelua köyhyyden ja syrjäytymisen lisääntymisestä. Leipäjonot, kirkon diakoniatyön kautta välittyneet uudenlaiset hädän ilmaukset sekä kirkon organisoima nälkäröyhä toivat uudenlaisia ongelmia näkyville. Sekä politiikan että hallinnon piirissä nämä paineet eivät jääneet huomaamatta. Voidaan sanoa, että köyhyyden ja syrjäytymisuhkien asettamat uudet haasteet edellyttivät uudenlaisia toimia ja myös hallinnonalojen välisen koordinaation parantamista.

Työskentelyn vaiheet

- a) *Yhteisen keskustelun käynnistäminen, syrjäytymisen parempi määrittely ja yhteisen ymmärryksen löytäminen*

Työryhmän työn alkuvaiheessa oli välttämätöntä käydä keskustelua siitä, miten syrjäytyminen ymmärretään eri tahoilla. Tyypillistä oli 1990-luvun lopulla se, että lähes kaikki huono-osaisuus tulkittiin syrjäytymiseksi. Syrjäytyminen muuttui helpoksi yleiskäsitteeksi. Analyysimme tarkentui hiukan, kun pohdimme yhdessä köyhyys- ja syrjäyty-

mistutkijoiden kanssa erilaisia asiantuntija-arvioita syrjäytyneiden ja syrjäytymisuhan alaisten määristä. Tällöin puhuimme pitkäaikaistyöttömyyteen liittyvistä syrjäytymisuhkista, toimeentulo-ongelmiin liittyvistä syrjäytymisuhkista, lasten pahoinvoinnista ja siihen liittyvistä syrjäytymisuhkista. Eräänlaisena yhteenvetona totesimme, että syrjäytymisessä on usein kyse ongelmien kasaantumisesta. Ongelmien tunnistamisessa käyimme apuna Stakesin asiantuntijoiden arvioita köyhyys- ja syrjäytymisuhkista.

b) Hallinnonalojen omien toimien käynnistyminen, budjettivalmistelujen koordinointi ja yhteiset ja erilliset hankkeet

Hallinnonalojen välisen syrjäytymistyöryhmän kanssa rinnan työskentelivät eri aloilla toimivat sektorikohtaiset työryhmät. Työministeriö laati oman syrjäytymisen torjunnan mietinnön. Ympäristöministeriössä käynnistettiin asunnottomuutta koskeva selvitystyö ja laadittiin kansallinen ohjelma asunnottomuuden vähentämiseksi yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön sekä keskeisten sosiaalialan järjestöjen kanssa. Pääministerin aloitteesta laadittiin myöhemmin pääkaupunkiseudun kolmen kaupungin, Valtioneuvoston kanslian, ympäristöministeriön sekä ja sosiaali- ja terveysministeriön yhteinen ohjelma asunnottomuuden vähentämiseksi. Opetusministeriö käynnisti myös oman selvitystyön asettamalla selvityshenkilön tätä varten. Opetusministeriö julkaisi selvityksen lasten ja nuorten syrjäytymisen ennaltaehkäisystä koulutuksen alalla¹ helmikuussa 2003.

Työryhmä esitti väliraportissaan² helmikuussa 2001 keskeiset toimenpide-esitykset syrjäytymisen torjumiseksi ja katkaisemiseksi. Väliraporttiin kerättiin tärkeimmät vireillä olevat hankkeet yhteiseksi tiedoksi. Kukin ministeriö laati oman osuutensa, jossa tarkasteltiin kunkin hallinnonalan kannalta keskeisimpiä syrjäytymisuhkia ja toimia niiden torjumiseksi. Samassa yhteydessä vertailtiin budjettivalmisteluun liittyviä asioita syrjäytymisen kannalta. Pyrkimyksenä oli luoda yhteistä pohjaa budjettivalmistelulle siten, että kukin ministeriö olisi tarkasti selvillä myös toisten valmisteluun tulevista asioista. Tässä yhteisvalmistelussa ei päästy kovin pitkälle. Ministeriöiden kahdenvälisiä keskusteluja on tietysti ollut aina ja aika ajoin valmistelutahti on ollut vilkastakin. Työministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön välillä oli vuosina 2000 - 2001 vilkas vuorovaikutus kuntouttavan työtoiminnan suunnittelun yhteydessä.

Hallinnonalojen välisen syrjäytymistyöryhmän tehtävänä ei ollut varsinaisesti eri hankkeiden valmisteluun liittyvät tehtävät, sillä koko hallituskauden syrjäytymisen ehkäisemistä koskevat asiat hankkeistettiin erillisvalmistelussa. Työryhmän työskentelyn aikana on kuitenkin saatu hyviä kokemuksia hallinnonalojen välisestä yhteistyöstä, on tiedetty paremmin toisten hallinnonalojen valmistelutilanteesta sekä käytyjen keskustelujen ja kokemusten vaihdon perusteella saatu tietoa osin yksityiskohtaisestikin erilaisten projektien ja hankkeiden tilanteesta.

Väliraportissa työryhmä totesi, että jatkotyöskentelyssään se seuraa edelleen hallitusohjelman toteutumista syrjäytymisen ehkäisemisessä ja edistää eri hallinnonaloilla väliraportissa esitettyjen ehdotusten toteutumista. Jatkotyöskentelyssä päätettiin kiinnittää erityisesti huomiota lasten ja nuorten syrjäytymisen torjuntaan tarvittaviin toimenpitei-

¹ Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:4

² Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2001:1

siin, toimeentuloon ja köyhyyteen liittyvistä ongelmista esiin nousevaan hallinnonalojen yhteistyöhön sekä koulutukseen, ammatilliseen kuntoutukseen ja aikuiskoulutukseen liittyviin kysymyksiin. Hallinnonalojen välinen syrjäytymistyöryhmä varautui työskentelyssään myös siihen, että työvoimapolitiikan uudistamisen ns. toinen aalto tuottaa myös syrjäytymisen torjuntaan uusia ehdotuksia.

Työryhmä kuuli vuosien 2001 - 2002 aikana asiantuntijoita ja täsmensi niitä syrjäytymisen ongelmia, joiden ehkäisyyn ja katkaisemiseen hallinnonalojen välistä yhteistyötä ja toimenpiteitä tarvitaan. Asiantuntijoita kuultiin seuraavilta aihealueilta:

- Tietoyhteiskunnan kehittyminen ja sen vaikutukset syrjäytymiseen (21.5.2001)
- Työvoimapalvelut ja työvoimapoliittiset toimenpiteet pitkäaikaistyöttömyyden ja työmarkkinoilta syrjäytymisen ehkäisemisessä (20.6.2001)
- Lasten ja nuorten syrjäytymisriskit (11.9.2001)
- Taloudellinen syrjäytyminen, tuloerot, köyhyys ja ylivelkaantuminen (20.12.2001)
- Eri kouluasteisiin liittyvät syrjäytymisuhat ja niiden torjunta (yleissivistävä koulutus 15.2.2002 ja toisen asteen koulutus 6.5.2002)

c) EU:n kansalliset toimintaohjelmat

Hallinnonalojen välisen syrjäytymistyöryhmän toimintaympäristö muuttui vähitellen vuoden 2001 aikana. Eurooppa-neuvoston Nizzan kokous sopi joulukuussa 2000 kansallisista toimintasuunnitelmista syrjäytymistä vastaan (NAP). Tämä prosessi on osa EU:n avoimen koordinaation menetelmää jäsenvaltioiden poliittisen yhteistyön tiivistämiseksi niillä aloilla, joissa unionilla ei ole toimivaltaa. Suomen kansallisen ohjelman valmistelu käynnistyi ripeästi keväällä 2001. Hyvin pian kävi selväksi, että tämä valmistelu edellyttää laajaa yhteistyötä kansallisesti. Mukaan tuli ottaa eri ministeriöt ja työmarkkinaosapuolet sekä myös laaja järjestökenttä. Sosiaali- ja terveysministeriön sisällä tehtiin se johtopäätös, että hallinnonalojen välisen syrjäytymistyöryhmän työ voidaan siirtää suoraan kansallisen ohjelman valmistelu yhteyteen, koska asiallisesti samat toimet joutuvat nyt toimimaan myös ns. NAP-valmistelussa (National Action Plan).

3. SYRJÄYTYMISEN KUVA

Syrjäytymisellä tarkoitetaan kasaantunutta huono-osaisuutta, jossa yhdistyvät pitkäaikainen tai usein toistuva työttömyys, toimeentulo-ongelmat, elämänhallintaan liittyvät ongelmat ja syrjäytyminen yhteiskunnallisesta osallisuudesta. Syrjäytymiseen voi liittyä sairautta tai vammaisuutta, poikkeavaa käyttäytymistä, rikollisuutta ja päihteiden käyttöä. Syrjäytyminen voi olla yksilöllistä, mutta usein puhutaan myös ihmisryhmien syrjäytymisestä ja kokonaisten alueiden syrjäytymisestä. Mikään yksittäinen ongelma ei sinänsä aiheuta syrjäytymistä, vaan kyse on nimenomaan kasaantuvista ongelmista ja eräänlaisen huono-osaisuuden kehän muodostumisesta.

Suomen linja köyhyyden ja syrjäytymisen torjunnassa nojautuu pohjoismaisen hyvinvointivaltion toimintaperiaatteille, jotka pitävät sisällään universaalit palvelut ja sosiaaliturvan. Syrjäytymisen torjunnan perustana on hyvinvointipolitiikan rakenteiden vahvistaminen ja eri sektorit ylittävien toimintakäytäntöjen kehittäminen. Syrjäytymisen ehkäisyn strategiassa on ensisijaisen tärkeää tukea sellaisten ihmisten oman arkielämän rakenteiden ja käytäntöjen muodostumista, jotka sellaisenaan ehkäisevät syrjäytymistä.

Toimeentulon takaava työ, hyvä elinympäristö, hyvät asumisolot, lähipalvelut sekä ihmisten omatoimista selviytymistä tukeva sosiaalinen verkosto muodostavat perustan normaalille osallistumiselle ja yhteiskuntaan kuuluvuudelle. Näitä arjen rakenteita ja käytäntöjä tukevat universaalit julkiset palvelut ja tulonsiirrot. Erityisen vaikeita syrjäytymiskierteitä katkaisemaan tarvitaan lisäksi kohdennettuja erityistoimia ja ohjelmia. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion kokemus osoittaa, että syrjäytymisen torjunta tulee nähdä kiinteänä osana yleistä yhteiskuntapolitiikkaa. Vastuu ei ole vain hallituksella ja muilla julkisilla viranomaisilla, vaan myös yhteisöillä ja yrityksillä, kansalaisjärjestöillä sekä työelämän etujärjestöillä.

Työryhmä tarkastelee loppuraportissaan syrjäytymiseen vaikuttavina keskeisinä riskitekijöinä toimeentulo-ongelmia ja köyhyyttä, työttömyyttä, asunnottomuutta, päihteiden ja huumeiden väärinkäyttöä sekä rikollista elämäntapaa. Näiden tekijöiden kasautuminen tuottaa melkoisella varmuudella yhteiskunnan osallisuudesta irtautumista. Loppuraportti käsittelee näitä tekijöitä syrjäytymiskehitystä indikoivina hälytysmerkkeinä, joiden valossa muodostetaan nykykuva syrjäytymisestä. Lisäksi tarkastellaan lasten, nuorten ja perheiden tilannetta, sillä varhaisella puuttumisella lasten ja nuorten sekä heidän perheidensä ongelmiin on saatu syrjäytymistä ehkäiseviä tuloksia. Työryhmä on pohtinut työskentelynsä aikana syrjäytymisen torjuntaa hallinnonalojen välisen yhteistyön näkökulmasta ja tämän vuoksi loppuraportissa tarkastelutapa on yhteistyötä korostava eikä keskity erikseen jokaisen hallinnon-alan kehityksen kuvaamiseen.

3.1 Toimeentulo-ongelmat ja köyhyys

Vuonna 2000 köyhyysaste Suomessa oli 50 %:n mediaanitulorajalla mitaten 4,0 % (203 400 henkeä, köyhyysrajana 6 989 euroa kotitalouden kulutusyksikköä kohden). 60%:n mediaanitulorajalla köyhyys oli 10,4 % eli 531 500 henkilöä. Tuloköyhyys on ollut hiukan lisääntymässä. Alimmillaan se oli vuonna 1995, jolloin se oli 2,5 %. Suomi

on edelleen eurooppalaisia kärkimaita eli edustamme yhdessä Ruotsin ja Tanskan kanssa alimman köyhyystason maita.

Toimeentulotuen käytöllä mitaten vuosi 1996 oli huippuvuosi. Tuolloin liki 12 % väestöstä oli tuen piirissä. Siitä alkaen riippuvuus on vähentynyt. Vuonna 1999 tuen piirissä oli 493 000 eli 9,5 % väestöstä. Ennakkotietojen mukaan vuonna 2001 oli 444 000 henkeä toimeentulotuella eli 8,5 % väestöstä ja 9,6 % kotitalouksista.

Lapsiperheiden köyhyys on lisääntynyt 1990-luvulla ja heidän toimeentulokehityksensä on jäänyt jälkeen muun väestön toimeentulon kehityksestä. Köyhyysriski on kasvanut erityisesti perheissä, joissa on 0-2-vuotiaita lapsia. Yksinhuoltajatalouksista kuului vuonna 2000 lähes 40 prosenttia pienituloisimpaan tuloviidennekseen. Erityisesti alle kouluikäisten lasten yksinhuoltajien köyhyysaste on muodostunut huomattavan korkeaksi.

Vähimmäismääräistä vanhempainpäivärahaa saaneiden naisten määrä kasvoi voimakkaasti 1990-luvulla. Kun vuonna 1990 vanhempainpäivärahaa saaneista äideistä vain 5,3 prosenttia sai sitä vähimmäismääräisenä, oli vastaava osuus vuonna 1996 jo 30,1 prosenttia.

Vuonna 2003 työttömyysturvan peruspäiväraha ja työmarkkinatuki nousivat indeksitarjoutuksen seurauksena 1,2 prosenttia eli 22,75 eurosta 23,02 euroon päivältä. Työmarkkinatuen ja peruspäivärahan matalan tason vuoksi joutuu suuri osa pitkäaikaistyöttömistä täydentämään toimeentuloturvaansa kunnallisesta toimeentulotuesta. Näin tapahtuu erityisesti asumiskustannusten vuoksi. Asumistuen mukaisesta asumismenojen 20 prosentin omavastuuosuudesta käytännössä 13 prosenttia katetaan toimeentulotuella lopun seitsemän prosentin sisältyessä toimeentulotuen perusosaan. Marraskuussa 2000 kaikista työmarkkinatuen saajista 37,1 % sai lisäksi täydentävää toimeentulotukea. Kaikista toimeentulotuen saajista 48 prosentilla ensisijaisena toimeentulon lähteenä on työttömyysturva.

3.2 Työttömyys

Työmarkkinoilla heikossa asemassa ovat etenkin pitkäaikaistyöttömät, toistuvasti työttömät, ikääntyneet, vajaakuntoiset ja maahanmuuttajat.

Pitkäaikaistyöttömyys

Pitkäaikaistyöttömyydellä mitattu työmarkkinoilta syrjäytyminen oli vähäistä 1990-luvun alussa, sillä yli vuoden työttömänä olleita oli työministeriön tilaston mukaan vuonna 1991 vain noin 5 300 ja yli kaksi vuotta työttömänä olleita noin 540. Laman ollessa syvimmillään työttömien määrä kasvoi monikymmenkertaiseksi verrattuna vuoden 1991 lukuihin. Yli vuoden työttömänä olleiden määrä oli korkeimmillaan 140 000 (vuonna 1995) ja yli kaksi vuotta työttömänä olleiden määrä noin 59 000 (vuonna 1996). Yhdenjaksoinen pitkäaikaistyöttömyys yli vuoden työttömänä olleiden osalta on laskenut vuodesta 1996 lähes 45 %. Kokonaistyöttömyys on laskenut huippuvuosista noin 40 %.

Vuodesta 1997 vuoteen 2001 Suomen pitkäaikaistyöttömyysaste on työvoimatutkimuksen mukaan puolittunut, sillä vuonna 1997 pitkäaikaistyöttömyysaste oli 4,5 % ja vuonna 2001 vain 2,2 %.

Taulukko 1. Työttömät työnhakijat ja pitkäaikaistyöttömät 1991 - 2002

TYÖTTÖMIEN MAARAN KEHITYS, VUOSIKESKIARVOT 1991-2002						
Vuosi	Työttömät työnhakijat (ml. lomautetut)	Muutos	Yli vuoden työttömänä olleet	Muutos	Yli kaksi vuotta työttömänä olleet	Muutos
1991	213 201		5 298		539	
1992	363 121	149 921	29 239	23 941	1 302	763
1993	482 173	119 051	86 018	56 779	10 079	8 777
1994	494 248	12 075	133 561	47 543	32 740	22 661
1995	466 013	-28 235	140 224	6 662	53 620	20 880
1996	447 987	-18 026	134 898	-5 326	59 042	5 422
1997	408 964	-39 023	124 558	-10 339	56 957	-2 085
1998	372 431	-36 533	112 612	-11 946	54 656	-2 301
1999	348 140	-24 291	97 981	-14 631	50 620	-4 036
2000	321 119	-27 021	88 968	-9 013	43 508	-7 112
2001	302 177	-18 942	82 693	-6 275	39 224	-4 284
2002	293 969	-8 208	77 661	-5 032	36 407	-2 817

Lähde: työministeriö??

Pitkäaikaistyöttömyyden alueellisessa tarkastelussa on havaittavissa tasoeroja. Kuitenkin kaikissa TE-keskuksissa kehityksen suuntana on ollut pitkäaikaistyöttömyyden väheneminen. Vuonna 2002 pitkäaikaistyöttömien osuus kaikista työttömistä oli suurin eteläisen ja keskisen Suomen alueella, yli 30 %. (Häme, Kaakkois-Suomi, Uusimaa, Keski-Suomi).

Rakennetyöttömyys

Rakennetyöttömyys ilmenee pitkään jatkuvina tai toistuvina työttömyysjaksoina sekä vaikeutena sijoittua avoimille työmarkkinoille työvoimapoliittisten toimenpiteiden jälkeen. Rakennetyöttömyyden suuruuden arvioinnissa on käytetty työnvälitysrekisterin tietoja vaikeasti työllistyvien työttömien määrästä. Rakenteellisen työttömyyden osoittimenä käytetään taulukossa 2 olevien työttömien ryhmien summaa. Vuonna 2002 vaikeasti työllistyvien määrä oli yhteensä 173 700 henkilöä, mikä on 95 000 vähemmän (yli kolmannes) kuin vuonna 1997.

Vaikeasti työllistyvien osuus vaihtelee alueen työllisyystilanteen mukaan. Matalimmat osuudet ovat Uudellamaalla (58 %), Varsinais-Suomessa (58 %) ja Etelä-Pohjanmaalla (56 %). Pohjois-Karjalassa (67 %), Lapissa (65 %) ja Kainuussa (65 %) vaikeasti työllistyviä on vajaat 10 prosenttiyksikköä enemmän. Korkean työttömyyden alueilla suurempi osa työttömistä osallistuu työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin, joilta sijoittuminen avoimille työmarkkinoille jää kuitenkin heikommaksi kuin alueilla, joissa työllisyys on

parempi. Toisaalta vaikeasti työllistyvien osuukien alueellisia eroja tasoittaa suurten keskuksien ns. kaupunkityöttömyys, jolla on omat vaikeat erityispiirteensä. Hyvillä työllisyysalueilla työvoiman ikärakenne on vanhempi kuin kehitysalueilla, joissa työkyvyttömyyseläkkeellä olevien osuus on suurempi ja työttömyyseläkeputken käyttö näin suhteellisesti vähäisempää.

Taulukko 2. Vaikeasti työllistyvien määrä vuosina 1997, 2001 ja 2002

	2002	2001	1997	2002 - 1997	
				muutos	muutos %
Pitkäaikaistyöttömyys	77 700	82 700	124 600	- 46 900	- 37,6
Toistuva työttömyys	43 700	47 200	63 200	- 19 500	- 30,9
Toimenpiteiltä työttömäksi jäävät	36 700	35 300	58 200	- 21 500	- 36,9
Toistuvasti toimenpiteille sijoittuvat	15 600	13 300	22 600	- 7 000	- 31,0
Yhteensä	173 700	178 500	268 500	- 94 800	- 35,3
Työttömät työnhakijat yhteensä	294 000	302 200	409 000	- 115 000	- 28,1
Toimenpiteet yhteensä	79 300	79 800	123 400	- 44 100	- 35,7
Laaaja työttömyys yhteensä	373 300	382 000	532 400	- 159 100	- 29,9

Lähde: työministeriö

Ikääntyneiden työttömyys

Korkea ikä liittyy usein heikkoon työllistävyyteen. Ikääntyneiden koulutustaso on muuta väestöä alhaisempi. Yli 50-vuotiaista työttömistä yli 80 % on vaikeasti työllistyviä ja yli 55-vuotiaista vaikeasti työllistyviä on 90 %. Pitkäaikaistyöttömiä on eniten 55 - 59-vuotiaiden ikäryhmissä. Ikääntyvien työttömien työllistymistä estävät heidän keskimääräistä alhaisempi koulutustasonsa ja koulutusmotivaation puute. Ikääntyneet työskentelevät usein ammattialoilla, joissa työvoiman määrä vähenee, eivätkä työllistymisnäkymät kannusta ammatinvaihtoon. Iällä on selvä työnhakuaktiivisuutta laskeva vaikutus. Yli 55-vuotiaiden uudelleen työllistyminen selittyy useimmiten palaamisella vanhaan työpaikkaan. Passiivisimpia työnhakijoita ovat eläkeputkessa oleva työttömät, joille täytyy yleensä olla tarjolla kohtuullisen hyvin palkattu työ, jotta se kannattaisi ottaa vastaan. Ikääntyvien työttömien työllistyminen on työhalusta riippumatta varsin vaikeaa.

Ikääntyneiden työttömyyttä tarkasteltaessa ns. työttömyyseläkeputken olemassaolo ja ko. järjestelmää koskevat muutokset ovat vaikuttaneet olennaisesti työttömien määrän kehitykseen. Työttömyyseläkeputki on 1990-luvun alkupuolelta lähtien ollut keskeinen ikääntyneiden työttömyyttä lisäävä tekijä. Työttömyysriski nousee nopeasti eläkeputken alaikärajan ylittäneillä henkilöillä.

Järjestelmään tehdyt muutokset ovat vaikuttaneet ikäryhmän työttömyysriskiä pienentävästi. Työttömyyseläkeputken alaikärajaa korotettiin 53 vuodesta 55 vuoteen vuonna 1997. Uudistuksen seurauksena 53 - 54-vuotiaat pysyivät työssä aikaisempaa parem-

min, ja entistä suurempi osuus ikäryhmän työttömistä työllistyi. Eläkeputken käyttöä rajoitetaan työeläkeuudistuksen osana. Uudistuksen tultua voimaan vuonna 1950 ja sen jälkeen syntyneiden työttömien mahdollisuus siirtyä työttömyyseläkkeelle poistui. Heidän toimeentulonsa turvataan ulottamalla työttömyyspäivärahan lisäpäiväoikeus uuteen vanhuuseläkeiän alarajaan 62 vuoteen asti. Lisäpäiväoikeus alkaa 59-vuotiaasta lähtien, mikä tarkoittaa 'putken' alkamisiän nousemista noin 57 vuoteen. Uudistus vähentää putken tulovirtoja vuosina 2005 - 2007. Sen sijaan vuonna 1949 tai sitä ennen syntyneillä on uudistuksen voimaantulon jälkeenkin edelleen mahdollisuus eläkeputkeen. Suurten ikäluokkien eläkeputki-ikäen tulon vuoksi ikääntyvien työttömyys säilyy mittavana ongelmana vielä pitkään.

Vajaakuntoisten työttömyys

Vuonna 2002 kaikista työttömistä työnhakijoista oli vajaakuntoisia 11,6 %. Vajaakuntoisten työttömyystilanne on heikentynyt parantuneesta työllisyystilanteesta huolimatta. Vuodesta 1997 vuoteen 2002 työttömien määrä on laskenut, mutta samanaikaisesti vajaakuntoisten työttömien työnhakijoiden määrä on lisääntynyt noin 12 %. Vajaakuntoisia työttömiä oli vuonna 2002 noin 67 420 henkilöä. Vajaakuntoisten työttömien vaikeimmin työllistettävä joukko muodostuu yli 50-vuotiaista henkilöistä, joita vuonna 2002 oli yhteensä noin 30 000 henkilöä ja heidän osuutensa vajaakuntoisista työttömistä oli noin 44 %. Vajaakuntoisten pitkäaikaistyöttömien määrän lasku on lähes pysähtynyt.

Nuorten alle 25-vuotiaiden vammaisten/vajaakuntoisten osuus vajaakuntoisista työttömistä työnhakijoista on alle 4 % (v. 2002). Nuorille ovat tyypillisiä mielenterveyden häiriöt, hengityselinten sairaudet, hermoston ja aistien taudit ja liikuntavammat. Ikääntyville ovat tyypillisiä nimenomaan ikääntymiseen liittyvät tuki- ja liikuntaelinten sairaudet, mutta myös erilaiset mielenterveyden häiriöt, hengityselinten taudit ja ihotaudit. Ikääntyneiden vajaakuntoisten ohella toinen vaikeasti työllistytävä ryhmä muodostuu mielenterveys- ja päihdeongelmaisista henkilöistä, joita oli vuonna 2002 noin 15 % vajaakuntoista työnhakijoista. Kuntouttavan työtoiminnan aktivointisuunnitelmien laatimisen yhteydessä on havaittu, että em. ryhmä on tilastoitua suurempi. Vähäisen ammatitaidon lisäksi tämän ryhmän työllistymisongelmiin liittyy yleisesti myös heikko työkuunto, mistä syystä monet heistä ovat tosiasiallisesti työkyvyttömiä.

Maahanmuuttajien työttömyys

Vuoden 2002 lopussa maassa asuvasta väestöstä ulkomaan kansalaisia oli 103 700 henkilöä (1,8 % väestöstä). Vuodesta 1995 ulkomaalaisen väestön määrä on lisääntynyt noin kolmanneksen. Kaikista maahanmuuttajista työvoimaan kuului noin 44 %. Ulkomaalaisten työllisyysaste oli vuoden 2002 lopussa keskimäärin 55 % ja työttömyysaste noin 29 %. Ulkomaalaisten työllisyysaste oli noin 14 prosenttiyksikköä matalampi ja työttömyysaste yli kaksi kertaa korkeampi kuin Suomen kansalaisilla. Maahanmuuttajien työttömyys on pysynyt korkealla tasolla yleisesti parantuneesta työllisyystilanteesta huolimatta.

Työvoimatoimistoissa oli vuoden 2002 lopussa yhteensä 25 000 ulkomaalaista työnhakijaa, joista 13 375 oli työttömänä. Työttömyys on alentunut erityisesti suurilla paikkakunnilla. Maahanmuuttajat ovat sijoittuneet työhön mm. työvoimakapeikkoaloille. Toisaalta maahanmuuttajienkin keskuuteen on muodostunut työttömyyden kova ydin, joka muodostuu ikääntyneistä, heikosti koulutetuista ja mm. pakolaisena maahan muuttaneista. Työttömyyden keskimääräinen kesto ulkomaalaisilla työnhakijoilla vuonna 2002 oli 36 viikkoa. Työttömyyden kesto oli yli 2 vuotta 1 132 (8,3 %) maahanmuuttaja työnhakijalla. Kaikista maahanmuuttajiin kuuluvista työnhakijoista yli vuoden työttömänä oli ollut 21 % (2 812 henkilöä). Työvoimatoimistoissa joulukuun 2002 lopussa olleista ulkomaalaisista työnhakijoista yli 50-vuotiaita oli noin 17 % ja 1 126 vajaakuntoiseksi luokiteltua (noin 8,4 % kaikista maahanmuuttajatyönhakijoista).

Maahanmuuttajien työllistymisen esteitä ovat alkuvaiheessa kielivaikeudet. Noin 2/3:lla työnhakijoista on ammatillinen tutkinto tai korkeakoulututkinto, ja heidän kohdallaan ongelmat liittyvät ammatillisen pätevyyden tunnustamiseen sekä mahdollisten täydentävien opintojen puuttumisen. Muodollisten esteiden lisäksi keskeinen työllistymistä vaikeuttava ongelma ovat työnantajien, työyhteisön tai asiakkaiden asenteet ulkomaalaisia työntekijöitä kohtaan. Eri ulkomaalaisten ryhmistä työttömyydestä kärsivät erityisesti pakolaiset. Jopa suomalaisista akateemisista tutkinnoista huolimatta heillä voi olla vaikeuksia työllistyä. Pakolaisväestön keskuudessa on myös paljon omassa maassaan akateemisen tai ammatillisen loppututkinnon suorittaneita.

Kun Suomen maahanmuuttajien määrän kasvu osui syvimpiin lamavuosiin, on se osaltaan lisännyt sellaisten maahanmuuttajatyönhakijoiden määrää, jotka eivät ole lainkaan päässeet sisään Suomen työmarkkinoille. Heillä on olematon tai heikko pohjakoulutus ja omassa maassa hankittu kapea työkokemus. Maahanmuuttajien joukossa on lähellä eläkeikää olevia, joiden työllistymismahdollisuudet avoimille työmarkkinoille ovat erittäin rajoitetut. Usein em. henkilöiden työllistämistä vaikeuttavat lisäksi kielen oppimiseen ja henkilökohtaiseen sopeutumiseen liittyvät ongelmat. Sota- ja kriisialueilta tulevilla on omat traumaattisiin kokemuksiin liittyvät ongelmansa. Suomi ottaa vastaan suhteellisen paljon vajaakuntoisia pakolaisia, joiden kohdalla on varauduttava pitkään kuntoutukseen ja koulutukseen työelämäkynnyksen ylittämiseksi. Ongelmallinen ryhmä työmarkkinoille sijoittumisen kannalta ovat sellaiset useimmiten pakolaistaustaiset naiset, jotka ovat saattaneet jäädä kokonaan ilman koulutusta eikä perheen arvomaailmaan kuulu naisten kouluttautuminen tai työssäkäynti. Perinteisen palkkatyön mahdollisuudet ovat monen kohdalla käytännössä poissuljetut. Heidän osallisuutensa yhteiskunnassa on kuitenkin tärkeää jo senkin takia että he ovat keskeisessä asemassa tulevan sukupolven kasvattajina.

Nuorten työttömyys

Työhallinnon tilastojen mukaan nuorten (alle 25-vuotiaiden) työttömien työnhakijoiden määrä on vuodesta 1993 laskenut noin 100 %:lla ollen vuonna 2002 keskimäärin 35 759 henkilöä kuukaudessa. Tilastokeskuksen mukaan nuorisotyöttömyys on Suomessa edelleen korkealla tasolla. 15 – 24-vuotiaiden työttömyysaste vuonna 1999 oli 21,5 %, vuonna 2000 21,4 % ja vuonna 2001 19,8 %.³

³ Lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimus.

Vaikka nuoret työttömät työnhakijat eivät yhtenäisenä ryhmänä kuulu heikossa työmarkkina-asemassa olevien joukkoon tai vaikeasti työllistyviin, työvoimatoimistossa työttöminä työnhakijoina olevista nuorista on edelleen huomattava osa pelkästään peruskoulun tai ylioppilastutkinnon varassa. Maaliskuussa 2002 työvoimatoimistojen 34 200 työttömästä nuoresta 40 % oli vailla ammatillista koulutusta. Lähes 30 %:lla työttömistä nuorista oli koulutus pohjana pelkkä peruskoulu ja runsaalla 10 %:lla pelkkä ylioppilastutkinto. Vaikeasti työllistyviä nuoria on arvioitu olevan keskimäärin noin 10 000. Nuoria pitkäaikaistyöttömiä ja sosiaalitoimen toimeentulotukea hakevia arvioidaan olevan noin 3 % ikäluokasta.

3.3 Lasten ja nuorten syrjäytymisen uhkia

Lapsiperheisiin kuului vuosituhaten alussa 45 prosenttia Suomen väestöstä. Vastavasti viidesosa väestöstä on lapsia - Suomessa on 1.1 miljoonaa alle 18-vuotiasta lasta. Valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle lasten ja nuorten hyvinvoinnista todetaan, että suomalaisen yhteiskunnan perusrakenne lasten ja nuorten sekä lapsiperheiden turvaamiseksi on edelleen toimintakuntoinen. Enemmistö suomalaisista lapsista ja nuorista voi hyvin, mutta pienehköä vähemmistöä lapsiperheistä kuormittavat erilaiset psykososiaaliset ongelmat ja huono-osaisuus. Lisäksi uusimman tutkimuksen mukaan köyhyyden riski on kasvanut ennen muuta pienten lasten perheissä.

Erityistä hoitoa ja kasvatusta saavia lapsia oli vuonna 2001 n. 12 700 eli noin 6 prosenttia kaikista päivähoidossa olevista lapsista. Päivähoitoa koskeva nykyinen sääntely ei ole riittävässä määrin turvannut erityisen tuen tarpeessa olevien lasten tarvitsemia palveluja ja tukitoimia päivähoidossa. Monissa kunnissa ei ole pystytty tarjoamaan lapselle hänen tarvitsemiaan tukitoimia.

Lastensuojelun avohuollon piirissä olevien lasten määrä oli vuonna 1992 23 500 lasta ja vuonna 2001 jo 49 600 lasta. Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määrä on kasvanut vuosikymmenessä lähes 40 prosenttia ja heitä oli n. 13 500 vuonna 2001. Erityisesti on kasvanut yli 12-vuotiaitten huostaanotot. Lasten pitkäaikainen sijaishuolto on perinteisesti järjestetty yksityisperheissä, mutta sen osuus on voimakkaasti pienentynyt. Kasvu on suuntautunut ammatilliseen perhehoitoon. Huostaanoton taustalla on useimmiten vanhempien päihde- ja mielenterveysongelmat ja perheväkivalta, jotka johtavat lapsen hoidon laiminlyönteihin.

Lisääntyvien nuorten sijoitusten taustalla on yleensä kouluvaikeuksia, rikollisuutta ja huumeiden käyttöä. Sijoitettujen lasten mielenterveyden ongelmat ovat kasvaneet 1990-luvulla ja yli puolet lastenkoteihin sijoitetuista lapsista olisi tarvinnut lastenpsykiatrista apua.

Etnisiin vähemmistöihin kuuluvat lapset ja nuoret muodostavat kasvavan ryhmän lastensuojelussa. Erityinen haaste palvelujärjestelmälle on sukupolvesta toiseen kulkevan lapsen kaltoin kohtelun ketjun katkaiseminen.

Työryhmän asiantuntijakuulemisissa kävi ilmi, että lapsiperheiden köyhtymiseen ja taloudellisen aseman heikentymiseen kasvukeskuksissa ovat vaikuttanut asumiskustannusten nousu ja tulon-siirtojen leikkaukset. Köyhyysrajan alittaneiden perheiden määrä

on lisääntynyt yksinhuoltajatalouksissa. Köyhtyneiden lasten määrän nousu ei kuitenkaan vielä muihin maihin verrattuna huono, mutta joka 10. lapsi oli vuonna 2001 toimeentulotuen piirissä. Työn ja perhe-elämän yhteensovittamisessa on vaikeuksia, sillä vanhempien työssäoloaika on lisääntynyt ja työssä joustetaan työn säilyttämisen vuoksi. Peruspalvelut ovat ohentuneet ja erityispalvelut ovat hajallaan. Lisäksi vapaa-ajan palveluiden markkinoistuminen karsii pienituloisten perheiden lapsia ja nuoria, mikä heikentää näiden palveluiden syrjäytymistä ehkäisevää merkitystä.

Koulutuksella on tärkeä tehtävä lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisemisessä. Peruskoulun suorittavat loppuun kaikki muutamaa sataa nuorta lukuun ottamatta. Siirtymävaihe peruskoulusta toiselle asteelle on syrjäytymisen kannalta kriittistä aikaa. Noin 7 - 8 prosenttia oppilaista ei hakeudu välittömästi peruskoulun suorittamisen jälkeen jatko-opintoihin. Lukion tai ammatillisen koulutuksen aloittaa 94 prosenttia ikäluokasta ja suorittaa 82 prosenttia.

Erityisopetuksen saatavuus on tilastokeskuksen vuoden 2001 tilastojen mukaan parantunut koko ajan viime vuosien aikana. Erityisopetukseen siirrettyjen ja otettujen osuus peruskoulun oppilaista oli vuonna 1999 22.275 oppilasta eli 4,1 % peruskoululaisista. Vuonna 2001 vastaava luku oli 30.832 oppilasta eli 5,2 % peruskoululaisista. Erityisopetusta saavien oppilaiden lukumäärän kasvuun ei ole vaikuttanut yksistään erityisopetuksen tarpeen lisääntyminen, vaan myös se, että erityisopetusta on osattu entistä enemmän antaa myös yleisopetuksen heikoimmin suoriutuvalle oppilasjoukolle. Osa-aikaisessa erityisopetuksessa on tällä hetkellä noin 15 % peruskoululaisista, joten yhteensä erityisopetuksen piirissä on noin 20 % oppilaista. Erityisopetus on siis kaiken kaikkiaan lisääntynyt.

3.4 Asunnottomuus

Asunnottomuus kääntyi vuonna 2002 lievään laskuun. Vailla asuntoa oli vuoden 2002 loppupuolella noin 9 600 yksinäistä henkilöä ja lähes 800 perhettä. Yksinäisten asunnottomien määrä on edellisvuodesta vähentynyt yli 400:lla, perheiden määrä on pysynyt suunnilleen ennallaan. Asunnottomuustiedot perustuvat kuntien erilaisiin rekisteri- ja asiakkuustietoihin sekä arvioihin.

Asunnottomuus on suurimpien kaupunkien ongelma. Asunnottomista pääkaupunkiseudulla oli marraskuussa 2002 arviolta noin 5 500 ja muissa kasvukeskuksissa yhteensä noin 2 000 henkilöä. Helsingissä oli yksinäisiä asunnottomia 4 600 ja perheitä 600. Myös Helsingissä, kuten muissakin pääkaupunkiseudun kunnissa, asunnottomuutta on onnistuttu viime aikoina jonkin verran vähentämään.

Asunnottomuus on edelleen etupäässä miesten ongelma. Naisia on yksinäisistä asunnottomista vajaa viidesosa, noin 1 600, ja suunnilleen saman verran, runsaat 1 600, on nuoria, alle 25-vuotiaita asunnottomia. Myös maahanmuuttajia on asunnottomina: viime vuoden lopussa yli 300 yksinäistä ja noin 200 perhettä. Maahanmuuttajien asunnottomuus keskittyy pääkaupunkiseudulle.

Pääosa asunnottomista on tavallisia, osin työssäkäyviä miehiä, jotka esim. avioeron seurauksena jäävät "tyhjän päälle" asuntomarkkinoilla. Asunnottomuuden luonteessa on

kuitenkin tapahtumassa muutoksia. Vankilasta vapautuvien asunnottomuus on kasvussa, samoin kuin maahanmuuttajien. Merkittävää on myös se, että asunnottomien moniongelmaisuus on lisääntynyt viime vuosina. Asunnottomista yhä enemmän on mm. huumeidenkäyttäjiä, HIV-positiivisia tai rikoksiin syyllistyneitä, joiden asuttaminen on vaikeaa. Kun asunnottomalla on vähintäänkin kaksi diagnoosia, hän helposti putoaa palvelujärjestelmien ulkopuolelle.

Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollossa 1990-luvulla alkaneella palvelurakenteen nopealla muutoksella laitoshoidosta avohoitoon on yhteyttä asunnottomuuteen. Avohoidon palvelut eivät kehittyneet yhtä nopeasti kuin mitä laitoksista uloskirjoittaminen tapahtui. Erityisesti tämä koskee mielenterveyskuntoutujia.

3.5 Päihteiden ja huumeiden väärinkäyttö

Alkoholin kulutus henkeä kohden on maassamme tällä hetkellä korkeampi kuin koskaan sotien jälkeisenä aikana. Samoin alkoholiin – ja päihteisiin yleisemminkin – liittyvä palvelukysyntä on suurempaa kuin koskaan aikaisemmin. Ennakkotietojen mukaan alkoholijuomien tilastoitu kulutus oli vuonna 2002 sadan prosentin alkoholiksi muutettuna 39,5 miljoonaa litraa. Tilastoitu kulutus lisääntyi 3,5 prosenttia edellisestä vuodesta. Asukasta kohti alkoholia kulutettiin 7,6 litraa, kun vuonna 2001 kulutus oli 7,3 litraa. Alkoholista ja muista päihteistä aiheutuvat moninaiset ongelmat kytkeytyvät terveyteen, sosiaalisiin suhteisiin, yleiseen järjestykseen, talouteen ja työelämään osallistumiseen. Päihteiden ongelmia aiheuttava käyttö on osa syrjäytymisvaarassa olevan ihmisen ongelmakimpua.

Päihteiden käyttöä ehkäisevän työn tavoite on väestön terveyden edistäminen ja yleisen hyvinvoinnin lisääminen. Ehkäisevä päihdetyö voidaan määritellä toiminnaksi, jolla ehkäistään ja vähennetään päihteiden käyttöä vaikuttamalla päihteiden saatavuuteen, päihteitä koskeviin tietoihin ja asenteisiin, päihteiden käyttötapoihin sekä päihteiden ongelmakäyttöä synnyttäviin olosuhteisiin ja sitä tukevaan kulttuuriin.

Huumeiden kokeilut ja käyttö sekä niistä koituvat haitat kasvoivat tasaisesti koko 1990-luvun ajan.

Eniten käytetty huumeaine on kannabis. EU-maissa niiden aikuisten lukumäärä, jotka ovat joskus kokeilleet kannabista vaihtelee Suomen 10 prosentista 25 - 30 prosenttiin Tanskassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Alueellisesti huumeiden käyttö on yleisintä Etelä-Suomessa ja suurimmissa kaupungeissa, joissa myös nuorten asenteet erityisesti lieviä huumeita kohtaan ovat muuttuneet sallivimmiksi. Huumeiden, lähinnä amfetamiinien ja opiaattien ongelmakäyttäjiä on arvioitu olevan noin 11 000 - 14 000.

Uusimpien tutkimusten mukaan huumeiden kokeilukäytön yleistymisen ei ole jatkunut enää vuosien 1998 ja 2000 välillä. Vuosina 1998 - 1999 nopeasti yleistynyt suonensisäisten huumeiden käytön aiheuttama HIV-epidemiakin näyttäisi ensimmäisiä laantumisen merkkejä. HIV-epidemia havaittiin yleisen tartuntatautirekisterin avulla. Panostus tartuntatauteja ehkäiseviin toimiin ja rokotosohjelmiin on tuottanut tulosta. Vuonna 1999 suonensisäisestä huumeiden käytöstä johtuvien HIV-tartuntojen osuus oli 60 pro-

senttia kaikista tartunnoista. Vuosina 2000 ja 2001 vastaavat osuudet olivat enää 38 % ja 37 %.

Huumeiden kokeilukäytön kasvun taitumisesta huolimatta huumeiden käytöstä aiheutuvat haitat saattavat vielä kasvaa entisestään. Muita huolestuttavia kehityssuuntia ovat ongelmien kasaantuminen nuorelle ikäluokalle, huumeiden ongelmakäyttäjien lisääntynyt yhteiskunnallinen syrjäytyminen ja huumausainerikollisuuden kasvu. Huumausainerikollisuus on Suomessa yhä enemmän organisoitunutta, monialaista ja laajamittaiseen taloudelliseen hyötyyn tähtäävää rikollista toimintaa, jota johdetaan etupäässä Suomen lähialueilta. Suomessa käytettävät huumausaineet tuodaan yleensä ulkomailta, pääasiassa Venäjältä ja Virosta mutta myös EU:n alueelta.

3.6 Rikollisuus

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen vuosikatsauksen⁴ mukaan vuonna 2001 tilastoitu rikollisuus väheni kaksi prosenttia edellisestä vuodesta. Puolivuotiskautta koskevien ennakkotietojen perusteella tilastoidun rikollisuuden määrä on vuonna 2001 pysynyt suunnilleen edellisen vuoden tasolla.

Henkirikosten määrä on pysynyt 1990-luvulla melko vakaana. Murhia, tappoja ja surmia tehtiin vuonna 2001 yhteensä 155, vastaava luku vuonna 2000 oli 146. Vuoden 2002 ensimmäisellä vuosipuoliskolla poliisin tietoon tuli 20 prosenttia vähemmän kuolemaan johtaneita väkivaltarikoksia kuin vuonna 2001 vastaavana aikana. Tilastoituja pahoinpitelyrikoksia oli kaksi prosenttia vähemmän kuin vuonna 2000, mutta vuoden 2002 puolivuotiskauden tiedot pahoinpitelyrikollisuuden kehityksestä ennakoivat kuitenkin kuuden prosentin kasvua. Huumausainerikosten määrä on 1990-luvun alusta kasvanut eri rikostyypeistä voimakkaimmin. Poliisin tietoon tulleiden huumausainerikosten määrä väheni kuitenkin jonkin verran vuonna 2001 edellisestä vuodesta.

Nuorten tekemien rikosten määrän kehitys vaihtelee rikoslajeittain ja ikäryhmittäin. Nuorten rikollisuuden kehityssuunnista voidaan todeta, että viime vuosien aikana varastaminen on vähentynyt, lainkuuliaisten nuorien osuus on kasvanut, marihuanan tai hasiksen käyttö sekä nuorten tekemät vakavat väkivallanteot ovat lisääntyneet ja nuoriin kohdistuva kontrolli on tehostunut.

Ulkomaalaisia oli vuonna 2001 poliisin tietoon tulleisiin rikoksiin syyllisiksi epäillyistä 5,1 prosenttia (29 628 henkilöä). Näistä epäillyistä puolet (14 783 henkilöä) oli sellaisia, joilla oli kotipaikka Suomessa ja loput turisteja tai muita Suomessa vierailleita ulkomaalaisia. Eri rikostyypeistä Suomessa asuvat ulkomaalaiset olivat suhteellisesti yleisimmin epäiltyinä raiskauksesta (12 %) ja ryöstöistä (13 %). Ulkomaalaiset turistit taas syyllistyivät suhteellisesti useimmin raiskauksiin ja muihin seksuaalirikoksiin.

Ihmisten huoli väkivallan uhriksi joutumisesta kasvoi 1988 - 1997 ja huoli omaisuusrikoksen uhriksi joutumisesta laski 1990-luvun kuluessa. Rikollisuutta kohtaan tunnettu huolen ja turvattomuuden tasoa selittävät paremmin eri tavoin syntyneet mielikuvat

⁴ Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 190

kuin muutokset todellisen rikollisuuden määrässä tai arkipäivän kokemukset rikollisuudesta.

Henkirikollisuus

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen ja Tilastokeskuksen henkirikoksia koskevan selvityksen⁵ mukaan tyypillinen suomalainen henkirikollinen ja henkirikoksen uhri oli vuosina 1998 - 2000 keski-ikäinen, 35 - 45-vuotias, yksin asuva, työelämästä syrjäytynyt mies, jolla oli takanaan useampia tuomioita väkivalta- ja omaisuusrikoksista. Runsaat 80 prosenttia henkirikoksiin syyllistyneistä miehistä ja naisista samoin kuin rikosten miesuhreista oli työelämän ulkopuolella olevia työikäisiä. Naisuhreista ansiotyössä oli 33 prosenttia.

Henkirikosten miesosapuolista ainoastaan joka neljäs eli parisuhteessa, kun samanikäisestä miesväestöstä vastaava osuus oli yli 60 prosenttia. Naisosapuolista perheellisten osuus oli runsas puolet, mutta yksin elävien osuus oli kuitenkin keskivertoväestöä suurempi. Henkirikoksiin syyllistyneistä miehistä 77 prosentilla ja naisista 50 prosentilla oli aiempi rikosrekisteri. Lisäksi 70 prosenttia rikosrekisterin omanneista syyllisistä, niin miehistä kuin naisistakin, oli tuomittu ainakin kerran aiemmin väkivaltarikoksista. Määrä oli miehillä kymmenkertainen ja naisilla 70-kertainen koko aikuisväestöön verrattuna.

Myös asuinolosuhteitten osalta henkirikososapuolet erosivat selvästi keskivertoväestöstä. Lähes 10 prosenttia oli luokiteltu asunnottomiksi - määrä oli yli 20-kertainen koko aikuisväestöön nähden. Lisäksi 7 prosenttia miessyylisistä, 6 prosenttia naissyylisistä ja 4 prosenttia miesuhreista oli tutkimusajanjakson alussa vankilassa. Vankilassa tehtyjä rikoksia aineistoon kuului kuitenkin vain 0,5 prosenttia, joten pääosa ryhmästä oli tehnyt rikoksensa tai päätenyt uhriksi pian vankilasta vapauduttuaan.

Alkoholin vaikutuksen alaisena oli rikoshetkellä kaikista miessyylisistä ja -uhreista runsaat 70 prosenttia. Kyse oli yleensä vahvasta, 1,5 - 3 promillen humalasta. Naissyylisistä humalassa oli lähes yhtä moni ja naisuhreistakin vajaat 60 prosenttia. Pääosa rikosten osapuolista, sukupuolesta riippumatta, oli ainakin jonkin asteisia alkoholin ongelmakäyttäjiä, sillä miessyylisistä 60 prosentilla ja naissyylisistä 30 prosentilla oli aiempia rattijuopumustuomioita. Määrä oli miehillä kuusinkertainen ja naisilla yli 30-kertainen koko aikuisväestöön verrattuna.

Henkirikollisuus jakaantui osapuolten taustan ja rikosten ominaispiirteiden perusteella kolmeen päätyyppiin: yhteiskunnasta syrjäytyneiden miesten keskinäiseen väkivaltaan, perhe- ja parisuhdeväkivaltaan sekä nuorten, alle 20-vuotiaiden rikollisuuteen. Syrjäytyneiden miesten keskinäinen väkivalta muodosti kokonaishenkirikollisuudesta runsaat 50 prosenttia, perhe- ja parisuhdeväkivalta noin 35 prosenttia ja nuorisoväkivalta vajaat 10 prosenttia.

Syrjäytyneiden miesten keskinäisissä henkirikoksissa sekä perhe- ja parisuhdeväkivallassa osapuolten sosiaalinen tausta oli melko samanlainen, sillä myös perhe- ja parisuh-

⁵ Henkirikokset 1998-2000, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos ja Tilastokeskus

deväkivalta painottui perheisiin, joissa ainakin toinen puolisoista, usein kumpikin, oli työelämästä ja yhteiskunnasta syrjäytynyt sekä pitkäaikainen alkoholin ongelmakäyttäjä. Henkirikoksiin syyllistyneiden alle 20-vuotiaiden nuorten sosioekonominen tausta ei sen sijaan eronnut käytännössä lainkaan koko ikäryhmän keskimääräisestä taustasta. Heidän perheolosuhteensa poikkesivat kuitenkin huomattavastikin keskimääräisestä: syyllisistä 40 prosenttia oli yksinhuoltajaperheiden lapsia, kun koko ikäryhmästä yksinhuoltajaperheiden lapset muodostivat 16 prosenttia.

4. SYRJÄYTYMISTÄ EHKÄISEVIÄ TOIMENPITEITÄ

4.1 Köyhyyttä ja taloudellista syrjäytymistä ehkäiseviä toimenpiteitä

Sosiaalialan kansallisessa kehittämisohjelmassa⁶ on arvioitu sosiaalietuuksien kehittämistarpeita ja kiinnitetty huomiota erityisesti keinoihin lievittää lapsiperheiden toimeentulo-ongelmia. Arvion mukaan lapsiperheiden köyhyys on lisääntynyt 1990-luvulla ja lapsiperheiden toimeentulon kehitys on jäänyt jälkeen muun väestön toimeentulon kehityksestä.

Selvityshenkilöt esittävät, että ansioihin perustuvan vanhempainrahan määräytymiskautta pidennetään peräkkäisissä synnytyksissä ja vähimmäismääräistä vanhempainrahaa korotetaan 11,45 eurosta 19,80 euroon. Kotihoidon tuki, yksityisen hoidon tuki ja osittainen hoitoraha sidotaan TEL-indeksiin ja kotihoidon tuki (ensimmäisen lapsen hoitoraha) korotetaan työmarkkinatuen tasolle. Lapsilisän yksinhuoltajakorostusta korotetaan 16,40 eurolla. Näillä toimilla selvityshenkilöt arvioivat olevan suuri merkitys erityisesti kaikkien pienituloisimpien pienten lasten perheiden asemaan.

Edellä mainitut selvityshenkilöt arvioivat myös sosiaalityön ja toimeentulotuen käytön selvittelyn yhteydessä työttömien tilannetta suhteessa toimeentulotuen käyttöön. Selvityshenkilöt ehdottavat vähäistä korotusta työmarkkinatukeen ja työttömyysturvan peruspäivärahaan sekä asumistuen tulorajojen tarkistamista yksinäisen tuen saajan osalta. Näillä keinoin vähennettäisiin viimesijaisen tuen tarvetta merkittävässä määrin.

Lisäksi tarvitaan kiireelliset toimenpiteet sosiaalityön vahvistamiseksi. Valtioneuvosto on asettanut sosiaalityön neuvottelukunnan aikavälille 1.3.2002 - 31.12.2005. Neuvottelukunnan tarkoituksena on vahvistaa sosiaalityötä ja edistää sosiaalialan laaja-alaista kehittämistä. Neuvottelukunnan tehtävänä on:

1. tehdä yhteistyössä eri toimijatahojen kanssa valtakunnallinen toimenpidesuunnitelma sosiaalityön aseman vahvistamiseksi ja huolehtia osaltaan suunnitelman toteutumisesta,
2. seurata ja arvioida kehitystä sosiaalityössä ja sosiaalialalla sekä tehdä kehittämis ehdotuksia ja
3. vahvistaa sosiaalista turvallisuutta ja hyvinvointia edistävää yhteistyötä eri hallinnonalojen, järjestöjen ja muiden tahojen kesken.

Kansallinen sosiaalialan kehittämisprojekti ja sosiaalityön neuvottelukunnan välistä työnjakoa on selkiinnytetty siten, että alkuvaiheessaan neuvottelukunnan tehtävänä on valmistella sosiaalityötä vahvistavia kiireellisiä kehittämistoimenpiteitä liitettäväksi kansalliseen sosiaalialan kehittämisohjelmaan sekä muihin ohjelmiin, kuten hallitusohjelmaan ja sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toiminta ohjelman (TATO) valmisteluun.

Kiireellisten toimenpiteiden valmistelutyössä keskitytään toimiin, joilla sosiaalityöntekijöiden saatavuutta ja toiminnan laatua voidaan parantaa. Alan tulevaisuuden haasteiden tarkastelu siirtyy neuvottelukunnan työn seuraavaan vaiheeseen. Neuvottelukunnan

⁶ Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2003:11

ehdotukset kiireellisiksi toimenpiteiksi sosiaalityön vahvistamiseksi julkaistiin⁷ 25.3.2003.

Toimeentulotukeen tehdyt uudistukset

Toimeentulotukijärjestelmän toimivuuden parantamiseksi toimeentulotukilakiin tehtiin 1.4.2001 lukien useita muutoksia. Ehkäisevän toimeentulotuen myöntämistä ja tarkoitusta koskevia säännöksiä täsmennettiin ja niistä tehtiin aikaisempaa enemmän kuntia velvoittavia. Uudistuksesta seuraa, että kuntien on varattava riittävät määrärahat ehkäisevää toimeentulotukea varten. Ehkäisevän tuen myöntämisen perusteet säilyvät edelleen kuntien päätettävissä. Ehkäisevää toimeentulotukea koskevien lainmuutosten tavoitteena on tehostaa toimeentulotukijärjestelmää niin, että se voisi toimia nykyistä joustavammin taloudellisissa vaikeuksissa olevien ihmisten auttamiseksi ja syrjäytymisen torjumiseksi.

Myös ehkäisevän tuen käyttökohteista lisättiin lakiin esimerkinomainen säännös. Ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää tilanteissa, joissa henkilöllä tai perheellä ei ole tulojensa perusteella oikeutta varsinaiseen toimeentulotukeen. Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on henkilön ja perheen sosiaalisen turvallisuuden ja omatoinen suoriutumisen edistäminen sekä syrjäytymisen ja pitkäaikaisen toimeentulotukiriippuvuuden ehkäiseminen. Tässä tarkoituksessa tukea voidaan myöntää esimerkiksi tuen saajan aktivointia tukeviin toimenpiteisiin, asumisen turvaamiseksi, ylivelkaantumisesta tai taloudellisen tilanteen äkillisestä heikentymisestä aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi sekä muihin tuen saajan omatoinista suoriutumista edistäviin tarkoituksiin.

Samanaikaisesti ehkäisevää toimeentulotukea koskevien muutosten kanssa toimeentulotukilakiin lisättiin säännös, jonka mukaan toimeentulotukiasiat on käsiteltävä kunnassa viivytyksettä. Lisäksi toimeentulotukiasetukseen lisättiin tarveharkintaa ohjaava säännös. Säännöksessä mainitaan esimerkinomaisesti kolme henkilön tai perheen erityistä tarvetta tai olosuhdetta, jotka olisi otettava huomioon toimeentulotukea myönnettäessä. Näitä ovat pitkäaikainen toimeentulotuen saaminen, pitkäaikainen tai vaikea sairaus sekä lasten harrastustoimintaan liittyvät erityiset tarpeet.

Syyskuun alusta 2001 tuli voimaan laki kuntouttavasta työtoiminnasta, joka vaikuttaa sosiaalitoimen ja työvoimahallinnon väliseen yhteistyöhön yhteisten asiakkaiden ongelmien selvittämisessä ja hoitamisessa. Samanaikaisesti muutettiin toimeentulotukilakia siten, että kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla henkilöllä maksetaan toimeentulotukena toimintarahaa ja matkakorvausta. Muutosten tarkoitus oli lisätä työllistymistä edistävien toimenpiteiden kannustavuutta. Toimeentulotuen hakija on veloitettu ilmoittautumaan työvoimatoimistoon työnhakijaksi, mikäli hän ei ole laissa määriteltyjen syiden vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä. Ilman perusteltua syytä tapahtunut kieltäytyminen työstä tai tarjotusta työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä voi johtaa toimeentulotuen perusosan alentamiseen. Sama koskee kieltäytymistä aktivointisuunnitelman laadinnasta tai alle 25-vuotiaiden osalta myös kieltäytymistä kuntouttavasta työtoiminnasta

⁷ Sosiaali- ja terveysministeriö, työryhmämuistioita 2003:10

Toimintaraha on suuruudeltaan 7 euroa ja korotettu toimintaraha 14 euroa osallistumis-päivältä. Toimintarahana on tarkoitus olla saajalleen ylimääräistä kannustavaa tukea, jota maksetaan eräänlaisena toimeentulotukeen kuuluvana lisänä. Toimintaraha on toimeentulotuen tavoin verotonta tuloa. Kaikilla kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvilla henkilöillä on oikeus saada työtoimintaan osallistumisesta aiheutuvista matkamennoista toimeentulotukena maksettavaa matkakorvausta.

Toimeentulotukilain väliaikaisella muutoksella toteutetaan ajalla 1.4.2002 - 31.3.2005 koko maata koskeva kolmivuotinen kokeilu, jonka tavoitteena on edistää toimeentulotukea saavien työllistymistä. Kokeilun aikana toimeentulotukea hakevan henkilön tai perheen ansiotuloista vähintään 20 prosenttia, kuitenkin enintään 100 euroa kuukaudessa, jätetään ottamatta huomioon toimeentulotukea myönnettäessä. Samalla tulojen huomioon ottamista koskevia menettelysääntöksiä tehtiin joustavammaksi.

Maahanmuuttajan erityistuki

Laki maahanmuuttajan erityistuesta tulee voimaan lokakuun alusta 2003. Maahanmuuttajan erityistuki on uusi taloudellinen tukimuoto, jolla turvataan sellaisten maahanmuuttajien toimeentulo, jotka olisivat pitkäaikaisen toimeentulotuen tarpeessa vanhuuden tai työkyvyttömyyden vuoksi. Erityistuki maksetaan valtion varoista ja sen toimeenpanosta huolehtii Kansaneläkelaitos. Maahanmuuttajan erityistuesta annetussa asetuksessa on tarkempia sääntöksiä erityistuen hakemisesta ja maksamisesta. Erityistuen määrä tarkistetaan kerran vuodessa. Vuositarkistus tehdään vuoden kuluttua erityistuen alkamisesta tai edellisestä tarkistamisesta.

Sosiaalisen luototuksen vakinaistaminen koko maahan

Laki sosiaalisesta luototuksesta tuli voimaan 1.1.2003. Sosiaalihuoltolakiin (710/1982) ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin (812/2000) on tehty myös muutokset lisäämällä niihin sosiaalista luototusta koskevat maininnat.

Sosiaalisen luototuksen tarkoituksena on ehkäistä taloudellista syrjäytymistä ja ylivelkaantumista sekä edistää henkilön ja perheen itsenäistä suoriutumista. Sosiaalinen luototus tarjoaa kuntien sosiaalihuollolle ja sosiaalityölle uuden työmenetelmän tukea pienituloisten ja vähävaraisten henkilöiden ja perheiden toimintakykyä ja osallisuutta yhteiskunnassa. Sosiaalisella luototuksella kunnat voivat ehkäistä ja korjata taloudellisia ongelmia mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja näin myötävaikuttaa hyvinvoinnin toteutumiseen alueellaan.

Sosiaalinen luotto voidaan lain mukaan myöntää perustellusta syystä henkilölle, jolla ei pienituloisuutensa ja vähävaraisuutensa vuoksi ole muulla tavoin mahdollisuutta saada kohtuuehtoista luottoa ja jolla on kyky suoriutua luoton takaisinmaksusta. Ennen sosiaalisen luoton myöntämistä on selvitettävä hakijan oikeus saada toimeentulotukea. Henkilön oikeutta saada toimeentulotukea ei voi rajoittaa eikä toimeentulotuen määrää alentaa sen vuoksi, että hänellä olisi mahdollisuus saada sosiaalinen luotto.

Kunta voi periä sosiaalisesta luotosta kohtuullisen vuotuisen koron, kuitenkin enintään korkolain 12 §:ssä (340/2003) tarkoitetun viitekoron. Muita luottokustannuksia sosiaalisesta luotosta ei voida periä. Sosiaalisesta luotosta tehdään kirjallinen sopimus luoton-saajan ja kunnan kesken. Lisäksi kunnan tulee tarvittaessa järjestää taloudellista neuvontaa ja ohjausta sosiaalisen luoton hakijalle ja saajalle myöntämisen yhteydessä ja takaisinmaksuajan kuluessa.

Sosiaalinen luototus on kunnalle laissa säädetty vapaaehtoinen tehtävä. Lain perusteella kunnalla on mahdollisuus järjestää sosiaalista luototusta osana kunnan sosiaalihuoltoa ja siinä laajuudessa, mitä paikalliset tarpeet edellyttävät. Kunta voi järjestää sosiaalisen luototuksen toimenpanon yksin tai alueellisenä yhteistyönä muiden kuntien kanssa.

Kunnalle sosiaalisen luototuksen järjestämisestä aiheutuviin toimintamenoihin sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia (733/1992), jota ei kuitenkaan sovelleta sosiaalisen luototuksen luottopääomasta tai luotto-tappioista aiheutuviin menoihin.

Läänin alueella sosiaalisen luototuksen ohjaus ja valvonta kuuluu lääninhallitukselle. Sosiaalista luottoa koskevaan päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta ja sosiaalista luottoa koskevasta sopimuksesta johtuvat riidat käsitellään hallinto-oikeudessa sen mukaan kuin sosiaalihuoltolain 7 luvussa säädetään.

Sosiaali- ja terveysministeriö tukee kuntia sosiaalisen luototuksen käyttöönottamisessa yhteistyössä lääninhallitusten, Kuluttajaviraston, Suomen Kuntaliitto ry:n, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry:n ja muiden tahojen kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisee oppaan sosiaalisesta luototuksesta vuoden 2003 kevään aikana.

4.2 Työllistymistä edistäviä toimenpiteitä

Työllistymisen edistäminen oli Lipposen toisen hallituksen keskeisin haaste. Päävastuu työllistymisen edistämisessä on työministeriön hallinnonalalla. Työvoimapalveluita on kehitetty ja työvoimamarkkinoilta syrjäytymisen ehkäisemiseen on haettu keinoja myös yhteistyössä opetusministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Tässä luvussa tuodaan esiin työllistymisen edistämiseen liittyviä työministeriön toimenpiteitä ja erilaisia hankkeita, joita ministeriöiden yhteistyö on tuottanut.

Esityksiä rakenteellisen työttömyyden purkamiseksi sekä julkisten työvoimapalvelujen ja muiden työllistymistä edistävien palveluiden tuottamisen kehittämistä

Työministeriön asettama Rakenteellisen työttömyyden purkaminen –projekti jätti raporttinsa maaliskuussa 2003. Projektin tehtävänä oli tehdä analyysi rakenteellisen työttömyyden laajuudesta, selvittää, mitkä tekijät luonnehtivat rakenteellista työttömyyttä sekä arvioida kuinka suuri osa vaikeasti työllistyvistä voi työllistyä pysyväisluonteisesti. Toiseksi projektin tuli tehdä ehdotuksia siitä, millaisilla toimenpiteillä rakenteellista

työttömyyttä voidaan vähentää. Projekti tarkasteli aktiivisen työvoima- ja sosiaalipolitiikan lisäksi mm. verotuksen ja sosiaaliturvan vaikutuksia.

Projekti totesi, että rakenteellisen työttömyyden lieventäminen edellyttää talouden kasvua. Samanaikaisesti tarvitaan sekä työvoiman kysynnän kasvattamista että työttömien ammatillisten valmiuksien nostamista. Koulutuseroja voidaan jossain määrin kaventaa aikuiskoulutuksessa, mutta pidemmällä tähtäimellä tarvitaan keskimääräisen koulutustason nostamista sekä nuorten ammatillisen koulutuksen että aikuiskoulutuksen kautta. Varsinkin nuorten syrjäytyminen olisi estettävä varmistamalla, että kaikki nuoret suorittavat vähintään toisen asteen ammatillisen tutkinnon.

Projektin mukaan uusien työpaikkojen syntyminen etenkin palvelusektorilla luo edellytyksiä rakenteellisen työttömyyden alentamiselle. Työvoiman kysynnän lisääntyminen useilla palvelualoilla edellyttää, että työvoimakustannukset ja työn tuottavuus kehittyvät sopusuunnassa. Vaikeimmin työllistyvien määrän alentamiseksi tulee tarjota tukiratkaisuja, joiden avulla työn tuottavuuden ja kustannusten välistä eroa kavennetaan. Erityisesti matalapalkkaisen työn kysyntään ja tarjontaan tulee puuttua. Projekti esittää mm. kohdennettuja työnantajamaksujen alennuksia ja alv-alennuksia sekä ansiotuloverotuksen alentamista.

Projekti on todennut, että keskeisin työttömyysturvaan liittyvä kannustinongelma on ns. työttömyyseläkeputki, joka muodostuu ikääntyneiden työttömien oikeudesta työttömyysturvan lisäpäiviin siihen saakka kunnes henkilö on oikeutettu työttömyyseläkkeeseen. Jotta irtisanomisten kohdentaminen ikääntyneisiin työntekijöihin voitaisiin välttää, olisi työttömyyseläkeputkelle löydettävä toimiva vaihtoehto myös ennen vuotta 1950 syntyneiden työntekijöiden osalta.

Projekti esitti, että työnhakijalle annetaan takuu siitä, että työllistymistä tukevia palveluja tarjotaan kunnes myönteinen ratkaisu löytyy, jos hän osallistuu aktiivisesti työmarkkinavalmiuksiansa kehittämiseen. Vastaavasti työmarkkinatukea annettaisiin tietyn pitkän työttömyysjakson jälkeen vain, jos työnhakija osallistuu tarjottuihin aktiivitoimiin.

Alle 25-vuotiaiden nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi koulutuksesta ja työelämästä projekti esittää koulutus- ja yhteiskuntatukumallia. Sen mukaan kaikille peruskoulun päättäjille osoitettaisiin opiskelupaikka lukiossa, ammatillisessa oppilaitoksessa tai peruskoulun lisäopetuksessa yhteishakujärjestelmää kehittämällä. Tämä edellyttää riittävää oppilaanohjausta perusopetuksessa. Myös niille, jotka eivät aloita peruskoulun jälkeen toisella asteella tai peruskoulun lisäopetuksessa, olisi varmistettava riittävä ohjaus.

Projektin mukaan rakenteellisen työttömyyden purkamiseksi tarvitaan eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja sekä toimenpiteitä talous-, työvoima-, sosiaali- ja koulutuspolitiikassa. Työvoimapolitiittisia tukia ja koulutusta tarvitaan talouspolitiikan rinnalla rakenteellisen työttömyyden ehkäisemiseksi ja alentamiseksi. Projektin esityksiä on käsitelty myös jäljempänä eri asiakokonaisuuksien yhteydessä.

Pääministeri Paavo Lipponen asetti syksyllä 2002 työllisyystyöryhmän, jonka tehtävänä oli 31.3.2003 mennessä esittää talous- ja työvoimapolitiittiset linjaukset, joiden turvin Suomen työllisyysaste voidaan nostaa 75 prosenttiin sekä laskea työttömyysaste alle viiteen prosenttiin (ns. Sailaksen työryhmä). Tässä tarkoituksessa työryhmän tuli esittää linjaukset ja keinot rakenteellisen työttömyyden olennaiseksi vähentämiseksi.

Työryhmän mukaan nykyiset työvoimapalvelut soveltuvat huonosti kaksijakoisen työttömyyden hoitamiseen. Työryhmä esittää, että työnvälitystoiminta, työnantajille suunnatut palvelut sekä palvelut ja aktiivitoimenpiteet niille työttömille, joiden työllistymiselle ei ole välittömiä esteitä, hoidetaan työvoimatoimistoissa. Taustalla on kasvava tarve huolehtia työnvälitystoiminnan valmiuksista helpottaa pulaa ammattitaitoisesta työvoimasta. Vaikeasti työllistyvät esitetään ohjattavaksi heidän ongelmiinsa erikoistuneisiin työvoiman kehittämiskeskukseen, jotka tulisi organisoida viranomaisyhteistyönä käynnissä olevan yhteispalvelupistekokeilun pohjalta. Nämä keskuksat yhdistäisivät viime vuosina vaikeasti työllistettäville kehitetyt lukuisat, usein määräaikaaisella rahoituksella toimivat palvelut ja tukirakenteet sekä aktiivisen sosiaalipolitiikan ja työvoimapolitiikan tukitoimenpiteet saman katon alle.

Työryhmä katsoo, että kokeiluista ja määräaikaaisista hankkeista saatujen kokemusten perusteella kehittämiskeskusten toimintamuotoihin tulisi sisällyttää ainakin sosiaalinen yritystoiminta, työpajatoiminta, työnetsijä- ja työvoiman vuokraustoimintojen kehittäminen, yhdistelmätuen käyttö, itsenäisen työllistymisen tukitoimet, valmentava koulutus ja elämänhallintatuki, työnhaun tukitoimet, kuntouttava työtoiminta ja aktivointisuunnitelmat, kuntoutus- ja eläke-edellytysten arvioiminen sekä maahanmuuttajien kieli- ja muu perehdyttämiskoulutus. Ilman ammattikoulutusta olevat nuoret ohjattaisiin suoraan kehittämiskeskukseen, jotka sijoittaisivat heidät ensisijaisesti koulutukseen tai ammattitaitoa kehittävään työharjoitteluun.

Työllisyystyöryhmän esitykset olivat osa Jätteenmäen hallitusohjelman valmistelun tausta-aineistoa. (onko tarpeen tässä?)

Työvoimapoliittisen järjestelmän uudistaminen v. 1998 ja 2002

Työvoimapoliittista järjestelmää uudistettiin vuoden 1998 alussa. Uudistuksen keskeisenä tavoitteena oli parantaa työmarkkinoiden toimivuutta tarjoamalla työttömille aikaisempaa laajemmin mahdollisuuksia työllistymisedellytystensä parantamiseen, estää laajamittaista syrjäytymiskehitystä työmarkkinoilla sekä täsmentää työttömän oikeuksia ja velvollisuuksia. Vuoden 1998 alussa palveluprosessi uudistettiin, työttömille turvattiin oikeus määräaikaisiin työnhakuhaastatteluihin ja oikeus yhteistyössä työvoimatoimiston kanssa laadittavaan työnhakusuunnitelmaan ja uudistettuun työnhakusuunnitelmaan. Työmarkkinoilta syrjäytymiskehityksen torjumiseksi työttömyyspäivärahaa enimmäisajan tai 500 työmarkkinatukea saaneille tuli oikeus tehostettuihin työvoimapalveluihin. Em. kohderyhmälle uutena tukimuotona tuli yhdistelmätuki. Lisäksi em. pitkäaikaistyöttömille tuli oikeus saada työharjoitteluun osallistuessaan ylläpitokorvausta.

Vuoden 2002 alussa työvoimapoliittisen järjestelmän uudistamista jatkettiin. Uudistuksen myötä työttömän työnhakijan ja työvoimatoimiston yhteistyötä tehostettiin korostamalla työnhakusuunnitelman merkitystä. Työttömyyden pitkittyessä työnhakusuunnitelma korvataan yksilöidyllä työnhakusuunnitelmalla, joka sisältää nimettyjä tai tietyn alan työ- tai koulutuspaikkoja sekä tarvittaessa muita yksilöityjä toimenpiteitä työttömän haettavaksi. Uutena ilman työsuhdetta toteutettavana toimenpiteenä otettiin käyttöön työelämävalmennus työpaikalla. Ilman työsuhdetta toteutettaviin toimenpiteisiin (työelämävalmennus, työharjoittelu, työkokeilu) osallistuvan oikeusasemaa koskevia

säännöksiä täsmennettiin ja matka- ja muita ylläpitokorvauksia korotettiin ja yhtenäistettiin. Työnantajalle maksettavan työmarkkinatuen (yhdistelmätukena) myöntämisedellytyksiä muutettiin siten, että tuen enimmäisaika pidennettiin vuodesta kahteen vuoteen. Samalla yhdistelmätuen myöntämisedellytyksiä muutettiin niin, että yhdistelmätukea voidaan myöntää yritykselle myös määräajaksi tehdyn työsopimuksen perusteella.

Julkisen työvoimapolitiikan toimintaperiaatteet on uudistettu osana työvoimapolitiikan järjestelmän perusuudistusta. Uudistuksessa on korostettu pitkäjänteistä palveluprosessia ja painotettu avoimille työmarkkinoille työllistymiseen tähtävää aktiivista työhaunaa. Työllistymisen todennäköisyys avoimille työmarkkinoille pienenee nopeasti jo kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen. Työmarkkinoilla vaikeimmassa asemassa olevien työllistämiseksi saavutetaan tuloksia vain asiakkaan elämäntilanteen kokonaisvaltaisesti huomioivalla ja yksilöllisellä palvelulla. Tavoitteena on, että työvoimatoimisto tarjoaa vaikeimmin työllistyville työnhakijoille intensiivistä ja yksilöllistä työvoimapolitiikkaa heti työhaun alkuvaiheessa.

Vaikeammin työllistyvien työnhakijoiden tukeminen avoimille työmarkkinoille edellyttää palvelukokonaisuuksia ja keskimääräistä pitempiä tukitoimia. Palvelukokonaisuuksissa on julkisten työvoimapolitiikan lisäksi muiden viranomaisten ja muiden palvelujen tuottajien palveluita. Palvelukokonaisuuksien lisäksi asiakkaat tarvitsevat tukea palveluiden käytössä. Palveluja tuotetaan sekä työvoimatoimistossa että määräaikaisten kokeilujen ja projektirahoituksen turvin. Nykyisillä työnhakijamäärillä ja resursseilla ja ottaen huomioon, että projektirahoitus ja kokeilut ovat määräaikaista, palvelukokonaisuuksia ei voida aina suunnitella ja toteuttaa pitkäjänteisesti.

Julkiset työvoimapolitiikka ja työmarkkinoilta syrjäytymisen ehkäiseminen

Vuosien 2001 - 2003 työhallinnon strategian mukaan työhön menon kannustavuutta lisätään ja ehkäistään työmarkkinoilta syrjäytymistä. Strategisen linjauksen toteuttamiseksi muun muassa:

- 1) Työttömyysputken houkuttelevuutta vähennetään. Työttömäksi jääville ikääntyville tarjotaan tehostetusti työtä, työvoimapolitiikkaa ja työvoimapolitiikkaisia toimenpiteitä.
- 2) Tehostetaan työvoimapolitiikkaa ja muita aktiivisen työvoimapolitiikan keinoja työhön hakeutumisen edistämiseksi ja tukiriippuvuuden vähentämiseksi.
- 3) Voimavarojen käytön panopistetta siirretään passiivisesta aktiiviseen. Lisätään työmarkkinatuen aktiivisten keinojen käyttöä. Tehostetaan työttömyyspäivärahaa saavien, ammatillista koulutusta vaille olevien ohjausta ammatilliseen koulutukseen. Edistetään aikuisopiskelijaksi hakeutumista.
- 4) Uudistetaan vaikeasti työllistettävien palvelut kehittämällä hallintojen välistä yhteistyötä. Järjestetään koko maan kattava paikallisen tason eri toimijoiden yhteistyöhön perustuva toimintamalli. Selkeytetään työvoimaviranomaisten ja kunnan vastuunjakoja kehittämällä ja ottamalla käyttöön työmarkkinoilla kuntouttavan työtoiminnan malli.

Työvoimatoimistoissa asiakkaiden palvelu perustuu kunkin asiakkaan palvelutarpeeseen. Työttömän työnhakija-asiakkaan työllistymistä pyritään ensisijaisesti tukemaan työnvälityspalvelujen avulla. Jos asiakas ei em. palvelujen avulla työllisty eikä häntä

onnistuta ohjaamaan koulutukseen, hänelle pyritään järjestämään mahdollisuus tehdä työtä työllisyysmäärärahojen avulla. Työllisyysmäärärahojen avulla tuetaan erityisesti pitkäaikaistyöttömien, nuorten ja vajaakuntoisten työllistymistä sekä ehkäistään työttömyyden pitkittymistä.

Jos henkilöasiakkaan tarvitsemia palveluja ei ole mahdollista järjestää työvoimatoimiston palveluina, työvoimatoimiston tehtävänä on huolehtia siitä, että asiakkaalle annetaan tietoa kuntoutusmahdollisuuksista, ja että hänet ohjataan tarpeen mukaan sosiaali-, terveydenhuolto- tai opetusviranomaisen tai Kansaneläkelaitoksen taikka muun palvelujen järjestäjän palveluiden piiriin

Työhallinnon vaikeasti työllistyville työttömille tarjoamia palveluja ovat mm. valmentava koulutus, ammatillinen kuntoutus, eläke-edellytysten selvittäminen ja tukityöllistäminen. Usein julkisia työvoimapalveluja tarjotaan työllistämiprojekteissa, joita rahoitetaan sekä työllisyyspoliittisella projektituella että ESR-rahoituksella.

Valmentava koulutus

Valmentavaa koulutusta on mm. maahanmuuttajien valmennusohjelmat, kielikoulutus, tietotekniikan perusteet sekä työhön ja koulutukseen ohjaava koulutus. Koulutuksen avulla voidaan etsiä henkilölle sopivia työ- ja koulutusvaihtoehtoja Valmentavaa koulutusta on käytetty muun muassa palvelukokonaisuuksien osana, jolloin koulutuksen jälkeen asiakkaalle järjestyy esimerkiksi työharjoittelu-, työelämävalmennus- tai tukityöpaikka. Valmentavan koulutuksessa aloittaa vuosittain noin 25 000 asiakasta.

Tukityöllistämisestä

Vuonna 2002 työllistämistuella tukityön aloittaneista (33 065) noin 46 % oli pitkäaikaistyöttömiä (työttömyys yhdessä tai useammassa jaksossa kestänyt 12 kuukautta) ja vajaakuntoisia noin 17 %. Suurin osa vajaakuntoista työllistetyistä on ollut työttömänä työnhakijana alle vuoden ennen työllistymistään. Yli 50-vuotiaiden työllistämistuella aloittaneiden osuus kaikista aloittaneista oli noin 25 %. Vuonna 2002 yhdistelmätuella tukityön aloitti 23 400 henkilöä, joista vajaakuntoisia oli noin 21 % ja yli 50-vuotiaita noin 27 %.

Vuonna 1999 työmarkkinoiden keskusjärjestöt sopivat eläkkeelle siirtymistä myöhentävistä ja työssä jaksamista edistävästä toimenpiteistä. Ikääntyvät työttömät pyritään työllistämään normaaleille työmarkkinoille tarvittaessa koulutus- ja kuntoutustoimenpiteiden avulla. Jos tämä ei onnistu, työvoimatoimisto suuntaa näihin työttömiin muita aktiiviseen työllistämiseen tähtääviä toimenpiteitä. Valtion talousarviossa on vuodesta 2000 lähtien varattu erillismääräraha (noin 11 milj. euroa) vuonna 2000 ja sen jälkeen työttömäksi jäävien 55 - 59-vuotiaiden henkilöiden tukityöllistämiseen. Vuosittain ko. määrärahan avulla on työllistetty noin 1 000 - 1 800 henkilöä.

Tukityöllä pyritään mm. työttömien ammattitaidon ja osaamisen parantamiseen ja työllistymismahdollisuuksien parantamiseen. Työllistämistuella alennetaan työnantajan palk-

kauskustannuksia työsuhteen alussa, jolloin työnantaja joutuu panostamaan työntekijän ammattitaidon ja osaamisen kehittämiseen ja jolloin työsuoritus ei vastaa kokeneemman työntekijän tasoa. Tukityölle asetetuissa yksilöllisissä tavoitteissa ei ole riittävästi painotettu pysyväisluonteista työllistymistä tukevia toimia. Tukityön käyttöä työmarkkina-
valmiuksien kehittämisessä on mahdollista nykyisestä parantaa asettamalla tukityöllistämislle yksilölliset tavoitteet ja edellyttämällä työnantajilta panostusta työllistettyjen osaamisen ja muiden työmarkkina-
valmiuksien parantamiseen tukijakson aikana. Tukijärjestelmän hallittavuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta on mahdollista parantaa yksinkertaistamalla tukijärjestelmää.

Pitkään työttömän olleiden työmarkkinoilta syrjäytymisen ehkäisemissä on vuonna 1998 käynnistyneellä yhdistelmätuella merkittävä rooli. Yhdistelmätuessa työnantajalle voidaan maksaa työllistämistuen ohella työmarkkinatukea. Työllistämisen ehtona on, että työllistettävälle henkilölle on maksettu 500 päivää työttömyysetuutta ja hän on työmarkkinatukeen oikeutettu.

Vuoden 2003 alussa käynnistyi kolmivuotinen yhdistelmätukikokeilu. Kokeilun mukaan yhdistelmätuki voidaan myöntää sellaisen henkilön työllistämiseen, joka on saanut työttömyytensä perusteella työmarkkinatukea vähintään 200 päivältä. Yhdistelmätukena voidaan kahden vuoden ajalta myöntää täysimääräinen työmarkkinatuki ilman työllistämistuen osuutta.

Am. Sailaksen johdolla toiminut työllisyystyöryhmä esittää, että kaikilla pitkään työttömänä olleilla tulisi olla oikeus työnantajalle maksettavaan työllistämistukeen, joka on työmarkkinatuen suuruinen. Ansiopäivärahaa saavilla tämä oikeus alkaisi päiväraha-
kauden päättyessä ja muilla työttömillä 200 päivää kestäneen työttömyyden jälkeen. Tuen vastineeksi työnantaja velvoitettaisiin tarjoamaan ammattitaitoa kohentavaa koulutusta. Alle 25-vuotiaiden osalta tavoitteena tulee olla varsinaisten työttömyysjaksojen jääminen hyvin lyhyiksi. Tämän vuoksi alle 25-vuotiaiden osalta työllistämistuki alkaisi jo sadan päivän kohdalla ja aktivointivaihe viimeistään 180 päivän kohdalla.

Rakennetyöttömyyden purkaminen –projekti esitti myös työllistämistukijärjestelmän tavoitteiden ja ehtojen selkiinnyttämistä. Esityksen mukaan työvoimakoulutusta voidaan kohdentaa nykyistä enemmän rakennetyöttömyyden ennaltaehkäisyyn ja alentamiseen. Tarvitaan nykyistä pidempikestoisempia ja räätälöityjä työelämälähtöisiä koulutusohjelmia.

Eräiden asiakasryhmien palveluiden järjestämisestä

Vajaakuntoiset

Työttömien vajaakuntoisten aktivointiaste eli osallistuminen työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin oli vuonna 2001 keskimäärin 19,6 % eli noin 10 000 henkilöä, mikä oli muiden työttömien aktivointiastetta vajaa yksi prosenttiyksikköä pienempi.

Vajaakuntoisista työnhakijoista sijoittui yleisille työmarkkinoille verraten moni, mutta suurin osa työsuhteista oli määräaikaista. Tästä syystä vajaakuntoisten henkilöiden toistuvaistyöttömyys on yleistä. Vajaakuntoisten työttömyysjaksoja päättyi vuonna 2002 yli

81 000, joista noin 61 000 työttömyysjaksoa päättyi aktiivitoimien, pääasiassa työhönsijoituksen ja koulutuksen aloittamisen johdosta.

Ammatinvalinta- ja urasuunnittelupalveluja käytti v. 2002 6 273 vajaakuntoista asiakasta, joista lähes 6 000 henkilöä oli myös työnhakijoina. Vajaakuntoisen asiakkaan ohjaus oli pidempikestoisempaa kuin muiden asiakkaiden. Vajaakuntoisten asiakkaiden ohjauksessa päädyttiin koulutus- tai työhönsijoittumissuunnitelmaan 3 705 asiakkaan kanssa eli noin 59 % vajaakuntoisista asiakkaista päätyi aktiiviratkaisuun. Näiden aktiiviratkaisujen lisäksi ohjauksessa päädyttiin eläkkeelle tai sairauslomille sekä ohjaamiin muiden palvelujärjestelmien piiriin.

Taulukko 4. Vajaakuntoiset työnhakijat ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kehitys v. 1992 - 2002

Asiakkaat ja toimenpiteet	1992	1998	2000	2001	2002
Vajaakuntoiset työnhakijat	58 055	74 730	83 015	84 552	85 600
- joista työttömiä	48 834	62 503	68 692	68 601	67 418
Sijoitukset yleisille työmarkkinoille *)	17 386	30 672	40 808	44 889	44 991
Aloittanut työvoimakoulutuksen	3 185	9 214	8 248	7 581	7 794
Aloittanut muun koulutuksen		1 501	1 329	1 289	1 258
Sijoittunut tukitoimenpitein julkiselle sektorille	9 452	8 277	6 820	6008	5 614
Sijoittunut muilla tukitoimenpiteillä **)	523	1 775	1 249	1176	1 337
Suojatyöhön	98	28	43	29	5
Toimenpiteet yhteensä	30 644	51 467	58 497	60 972	60 999
	4 154				

*) Välitetty työhön ilman tukea, lomautus tai lyhennetty työviikko päättynyt, sijoittui omatoimisesti, työkokeilun tai työolosuhteiden järjestelytuen avulla ja tukitoimin yrityksiin.

**) Sijoitukset tuella yrittäjäksi ryhtyvälle, työharjoittelutuki työttömälle yms.

Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien palvelutarveselvitykset

Osana Suomen työllisyysohjelman (1996 - 1999) mukaisia toimenpiteitä aloitettiin vuonna 1996 ikääntyneiden (50+) pitkäaikaistyöttömien palvelutarveselvitykset (IP-hanke). Hankkeen tarkoituksena oli selvittää kohderyhmään kuuluvien työnhakijoiden työllistymisen edellytykset sekä koulutus- ja kuntoutustarpeet. Työhallinto sai 50 työvoimaneuvojan erillisresurssin hankkeen toteuttamiseksi 10 kaupungissa yhteistyössä kansaneläkelaitoksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa. Myös Kansaneläkelaitokselle osoitettiin hanketta varten erillinen määräraha. Palvelutarveselvityksiin osallistui vv. 1996 - 97 yhteensä lähes 11 000 yli 50-vuotiasta pitkäaikaistyötöntä. Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien palvelutarveselvitykset laajenivat vuoden 1998 alusta lukien koko maahan osana kansallista Ikäohjelmaa. Ko. palvelutarveselvityksiin työvoimatoimistoissa ja Kansaneläkelaitoksen kuntoutustarveselvityksiin ja muuhun kuntoutukseen on osallistunut vuoden 2002 loppuun mennessä lähes 20 000 ikääntynyttä pitkäaikaisyttötöntä. Heille on voitu osoittaa yksilöllisiä työ-, koulutus-, kuntoutus- tai eläkevaih-toehtoja.

Kokeilun seuranta tutkimuksessa on selvitetty tutkimushankkeen tuloksia em. ryhmän haastatteluista ja työkyvön tutkimuksista työvoimatoimistoissa sekä Kansaneläkelai-

toksen kuntoutustarveselvityksistä (v. 2000). Kohderyhmästä vain puolet arvioi olevansa työmarkkinoiden käytettävissä, noin kolmanneksella oli terveydentilaan ja työkykyyn liittyviä rajoitteita, kolmannes oli ikänsä mukaisesti terveitä ja varsin työnhakuaktiivisia ja noin kolmannes oli eläke-suuntautuneita (mm. työttömyyseläke). Nimellisesti työttömiä oli noin yksi kymmenesosa. Heille oli tyypillistä erittäin passiivinen työnhaku, rikkonainen työhistoria, toistuvaistyöttömyys tai pitkä yhtäjaksoinen työttömyys.

Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien kohderyhmän uudelleen työhönsijoittumisesta saatujen seurantatietojen pohjalta voitiin arvioida, ettei pelkästään palvelujärjestelmien, koulutuksen ja kuntoutuksen toimintaa tehostamalla saavuteta ratkaisevia parannuksia heidän asemaansa työmarkkinoilla. Avoimilla työmarkkinoilla ikääntyneille ei näyttänyt olevan kysyntää. Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien motivaatio koulutukseen todettiin hyvin vähäiseksi. Koulutuksen ei katsottu juurikaan parantavan työmahdollisuuksia avoimilla työmarkkinoilla. Sen sijaan ikääntyneet työttömät olivat kiinnostuneita tukityön mahdollisuuksista, koska sen avulla saattoi kartuttaa ns. työssäoloa.

Osalla ikääntyneistä pitkäaikaistyöttömistä työkyky on varsin heikko. IP-hankeen seurantatutkimusten mukaan 1990-luvun jälkipuoliskolla noin 7 % ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien seurantaryhmästä haki kahden seurantavuoden aikana työkyvyttömyystai varhaiseläkkeitä. Eläkehakemusten hylkäysten osuus hakemuksista oli noin 10 prosenttiyksikköä suurempi verrattuna vastaavan ikäiseen muuhun työvoimaan. Palvelutarveselvityksen mukaan pitkään työttömänä olleille, käytännössä työkyvyttömille henkilöille olisi annettava nykyistä selkeämmät vaihtoehdot siirtyä asianmukaisen eläketurvan piiriin niissä tapauksissa, kun eläke-edellytykset ja heikko asema työmarkkinoilla tällaisia ratkaisuja puoltavat.

Vaikeasti työllistyvät maahanmuuttajat

Kun maahanmuutto on ollut koko 1990-luvun pääasiassa muuta kuin työperusteista, se on edellyttänyt erityistoimenpiteitä yhteiskuntaan kotouttamisessa. Tätä edellyttää myös 1.5.1999 voimaan astunut laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta. Kun kotoutumissuunnitelmiin tulisi sisältyä mahdollisimman paljon jokaiselle sopivia ja kotoutumista tukevia toimenpiteitä, edellyttää se viranomaisten ja eri toimijaverkoston välistä tiivistä vuorovaikutusta. Viranomaisten ja järjestöjen välinen verkostoituminen onkin voimakkaasti lisääntynyt kotouttamislain toimeenpanon myötä.

Hallitus antoi eduskunnalle vuonna 2002 selonteon kotouttamislain toteutumisesta. Kun laki tuli voimaan, siihen ei osoitettu erillisresursseja. Resurssien puute on työhallinnossa koskenut lähinnä koulutusmäärärahoja. Työhallinto on sitoutunut vuoden 2003 talousarviossa hankkimaan keskimäärin 40 opintoviikon pituisen maahanmuuttajakoulutuksen kaikille kotoutumissuunnitelmiin oikeutetuilla ja vastaavassa asemassa oleville ja tarvittavat resurssit on varattu. Selonteossa ehdotettiin myös, että nuorten ilman jatkokoulutuspaikkaa olevien kotoutujien työmarkkinoille pääsemiseksi opetus- ja työhallinto tarjoavat nuorille kielenopetusta, ohjausta ja muuta kotouttavaa toimintaa, johon nuoret velvoitetaan osallistumaan.

Vuonna 2002 lopussa kotoutumissuunnitelmien piirissä oli 6 800 maahanmuuttajaa. Vuoden aikana suunnitelmien piiriin tuli 3 695 uutta maahanmuuttajaa joista alle 25-vuotiaita oli 877 (10 %).

Aktivoinnin myönteiset vaikutukset näkyvät vuoden 2002 tilastoissa kotoutujien lisääntyneenä pääsyyinä avoimille työmarkkinoille ja aktiivitoimenpiteisiin. Avoimille työmarkkinoille sijoittuneiden määrä on kasvanut edellisvuodesta 22 %, toimenpiteillä sijoitettujen määrä 39 % ja työvoimakoulutuksen aloittaneiden määrä 29,6 %.

Työ-, opetus- sekä sosiaali- ja terveysministeriön yhteistyönä suunnitellaan vuodelle 2003 pilottiprojekti maahanmuuttajanuorten ongelmien aikaiseksi tunnistamiseksi ja moniammatillisten menetelmien kehittämiseksi. Työhallinnossa maahanmuuttajien ohjauspalveluja kehitetään vv. 2002 - 2003 toteutettavan erillisen 'monikulttuurisen ohjauksen menetelmät' -hankkeen puitteissa.

Heikossa työmarkkina-asemassa oleviin maahanmuuttajiin suunnattuja projekteja on toteutettu ja käynnissä eri puolilla maata runsaasti. Pelkästään maahanmuuttajiin suunnattuja projekteja tai sellaisia joissa maahanmuuttajat ovat yhtenä kohderyhmänä on tällä hetkellä käynnissä 45. Lisäksi EU:n pakolaisrahaston kautta toteutettuja pakolaisten kotouttamiseen liittyviä projekteja on käynnissä 10. Koko rahastokaudella vv. 2001 - 2003 niitä on ollut yhteensä 53. Projektien avulla on voitu tarjota moniammatillista räätälöityä asiakaspalvelua, josta maahanmuuttajat ovat hyötäneet.

Vaikeasti työllistettävien maahanmuuttajien ohjaaminen työmarkkinoille edellyttää, että virkailijat pystyvät tunnistamaan asiakkaiden usein monitahoiset ongelmat, jotka osaltaan puuttuvan kielitaidon takia saattavat kärjistyä. Erityisen tärkeää on moniammatillisen kuntoutusyhteistyön lisääminen kuntoutusneuvojien, ammatinvalintapsykologien ja maahanmuuttajaneuvojien kesken samoin kuin ammatillisen kuntoutuksen lisääminen. Myös yhteistyö sosiaalitoimen ja KELA:n kanssa on kuntoutusasioissa ensiarvoisen tärkeää. Tehokkaalla yhteistyöllä jo kotoutumisprosessin alkuvaiheessa vältetään asiakkaan kannalta väärin koulutuksiin ja toimenpiteisiin ohjaamiselta. Erilaisten kuntoutus- ja tutkimuslaitosten tulisi kehittää monikulttuurista tietämystään ja muokata palvelujaan myös maahanmuuttaja-asiakkaiden tarpeisiin.

Nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja koulutuksesta työelämään siirtyvien tukitoimien tehostaminen

Työ- ja opetushallinnon yhteistyömuotona nuorten työvoimapalvelujen ja oppilaanohjauksen alalla ollut työministeriön asettama ns. koulu yhteistyöryhmä on ehdottanut vuonna 2001 toimenpiteitä nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Koulu yhteistyöryhmän työtä koulutuksen ja työelämän siirtymävaiheissa olevien nuorten tukemiseksi ohjaus- ja neuvontapalvelujen keinoin on jatkettu ajanjaksolla 1.5.2002 – 1.5.2004. Työryhmien toimesta on kehitetty oppilaitosten ja työvoimatoimistojen nuorten palveluyhteistyön hyviä käytäntöjä ja toimintamalleja sekä pyritty vahvistamaan alueellista viranomaisyhteistyötä.

Pääministeri Paavo Lipposen aloitteesta asetettiin keväällä 2002 nuorten osallisuutta edistävä yhteistyöhanke, jonka toimi työministeri Tarja Filatovin johdolla. Johtoryhmä

päätti vuonna 2002 julkaisemassaan toimenpideohjelmassa aloittaa opetusministeriön hallinnoimana kuntakokeilun, johon sisältyy työvoimatoimistojen ja kuntien nuoria koskeva palveluyhteistyö. Osallisuushankkeen toimenpideohjelmassa korostetaan lisäksi työ- ja opetushallinnon yhteistyönä kehitettäviä ura- ja rekrytointipalveluja sekä maahanmuuttajanuorten kielikoulutuksen ja kotoutumissuunnitelmien tukemista viranomaisyhteistyössä. Työministeriö on lisännyt työvoimakoulutuksen resursseja maahanmuuttajien kieli- ja kotouttamiskoulutukseen.

Työssäoppiminen koulutuksen ja työelämän yhteistyönä

Työssäoppimisen uudistus ammatillisessa koulutuksessa saattaa työelämän ja koulutuksen uudenlaiseen yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen. Työssäoppiminen (vähintään 20 opintoviikkoa) sisältyy kaikkiin kolmivuotisiin ammatillisiin perustutkintoihin syksystä 2001 alkaen. Työssäoppimisjaksoille osallistui vuonna 2001 noin 45 000 ammatillisen perustutkinnon opiskelijaa.

Työssäoppimisen sisältöä ja toimintamalleja on kehitetty erityisinä pilottihankkeina. Työpaikalla käytännön työtehtävien yhteydessä tapahtuvaa opetusta on laajennettu palvelemaan mm. erityisryhmien tarpeita ja kehitetty toimintamalleja syrjäytymisvaarassa olevien opiskelun mahdollistamiseksi (Innopajat) sekä tilanteisiin, joissa nuorelle on vaikea löytää tavanomaista työssäoppimispaikkaa.

Työssäoppimisen yleisenä tavoitteena on uudistaa oppimista. Työssäoppiminen on työharjoittelua kehittyneempää ja tavoitteellisempaa oppimista. Tavoitteet asetetaan työpaikan edustajan, opettajan ja opiskelijan yhteistyönä. Työssäoppimiseen kuuluvat myös palautekeskustelut, joissa opiskelija saa arvioinnin edistymisestään. On tärkeää, että tavoitteet ovat selviä sekä opiskelijalle että myös hänen kanssaan työskenteleville. Tästä ja työturvallisuudesta tiedottaminen on esimiehen ja jo ennen työssäoppimisjaksoa oppilaitoksen vastuulla.

Työssäoppimispaikkoja tarjoavat sekä yksityinen että julkinen sektori. Kolmas sektori on tulossa mukaan työssäoppimispaikkojen tarjoajien joukkoon. Työssäoppimispaikaksi soveltuu asetuksen mukaan vain sellainen työpaikka, jolla on käytettävissä opetussuunnitelman tai näyttötutkinnon perusteiden mukaisen koulutuksen järjestämisen kannalta riittävästi tuotanto- ja palvelutoimintaa, tarpeellinen työvälineistö sekä ammattitaidoltaan, koulutukseltaan ja työkokemukseltaan pätevää henkilökuntaa, joka voidaan määrätä opiskelijan vastuulliseksi kouluttajaksi.

Laissa todetaan, että työpaikalla käytännön työtehtävien yhteydessä järjestettävä koulutus perustuu koulutuksen järjestäjän ja työnantajan väliseen kirjalliseen sopimukseen.

Aktiivinen sosiaalipolitiikka ja kuntouttava työtoiminta

Aktiivisen sosiaalipolitiikan toimenpiteiden toteuttamisen yhteydessä toimeentulotukilakiin tehtiin muutoksia, joiden tarkoitus on lisätä työllistymistä edistävien toimenpiteiden kannustavuutta. Toimeentulotuen hakija on velvoitettu ilmoittautumaan työvoima-

toimistoon työnhakijaksi, mikäli hän ei ole laissa määriteltyjen syiden vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä. Ilman perusteltua syytä tapahtunut kieltäytyminen työstä tai tarjotusta työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä voi johtaa toimeentulotuen perusosan alenemiseen. Sama koskee kieltäytymistä aktivointisuunnitelman laadinnasta tai alle 25-vuotiaiden osalta myös kieltäytymistä kuntouttavasta työtoiminnasta.

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta tuli voimaan 1.9.2001. Lain voimaantulo on tarjonnut uusia mahdollisuuksia pitkään työttömänä oleville asiakkaille heidän työmarkkinoille pääsyn helpottamiseksi. Laki velvoittaa kunnat ja työvoimatoimistot yhteistyöhön kullekin asiakkaalle sopivan aktivointisuunnitelman ja palvelukokonaisuuden laatimiseksi. Kuntouttavaa työtoimintaa tulee järjestää asiakkaalle silloin, kun hänelle ei työvoimatoimiston arvion mukaan pystytä tarjoamaan työtä tai työllistymistä edistäviä työvoimahallinnon toimenpiteitä viimeistään kolmen kuukauden kuluessa aktivointisuunnitelman laatimisesta. Kuntouttava työtoiminta on viimesijainen toimenpide pitkäaikais-työttömyyden katkaisemiseksi.

Työhallinnon rekisteritietojen mukaan aktivointiehdon täyttäviä työnhakijoita oli vuoden 2002 lopussa noin 106 500. Nuorten alle 25-vuotiaiden osuus on ollut selvästi ennakoitua pienempi. Pelkästään toimeentulotukea saavat aktivointisuunnittelun piiriin kuuluvat henkilöt eivät näy tilastoissa. Aktivointisuunnitelmia oli ehditty laatia vuoden 2002 loppuun mennessä vain vajaalle kolmasosalle koko ryhmästä. Sen sijaan aktivointiehdon täyttävistä nuorista lähes jokaiselle on jo tehty aktivointisuunnitelma. Lain toimeenpanoa on hidastanut monilla paikkakunnilla toimintaan varattujen resurssien vähyys. Kuntouttavan työtoiminnan oli aloittanut koko maassa aktivointisuunnitteluun osallistuneista työmarkkinatukea saavista noin 3 300 henkilöä, mikä on noin 10 prosenttia koko joukosta. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla toimeentulotuen saajalle maksetaan toimintarahana lisätukea seitsemän euroa osallistumispäivää kohti vuoden 2002 alusta. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuva on oikeutettu myös matkamenojen korvaukseen toimeentulotuesta.

Stakes ja Kuntoutussäätiö ovat arvioineet lain aktivoivien toimenpiteiden vaikutuksia pitkäaikaistyöttömien ja nuorten työttömien työmarkkina-asemaan ja hyvinvointiin. 16.12.2002 julkaistun väliraportin mukaan kyselyyn vastanneiden asiakkaiden kokemukset aktivointisuunnittelusta ja kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisesta ovat olleet pääosin myönteisiä. Aktivointitoimenpiteet edistivät työttömien työllistymistä ja työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin pääsyä. Samalla riippuvuus sosiaaliturvasta vähenyi. Puolet tutkimukseen osallistuneista oli päässyt noin puolen vuoden kuluttua aktivointisuunnitelman laadinnasta työelämään tai erilaisiin toimenpiteisiin. Kahdeksan prosenttia oli sijoittunut avoimille työmarkkinoille. Arviointitutkimuksen loppuraportti valmistuu vuoden 2003 lopussa.

Viranomaisten välinen yhteistyö on kehittynyt kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain toimeenpanon aikana, mutta yhteistyön sujuvuudessa on alueittain ja kunnittain suuriakin eroja. Myös toimeenpanossa on alueittaiset erot edelleen merkittävät. Aika- ja henkilöstöpula ovat useimmiten mainittuja syitä toimeenpanon hitauteen.

Sosiaaliset yritykset

Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti hallituksen sosiaalipoliittisen ministerityöryhmän ja hallituksen päätöksen mukaisesti marraskuussa työryhmän valmistelemaan toimenpide-ehdotuksia sosiaalisten yritysten edistämiseksi. Työryhmän tuli esittää toimenpide-ehdotuksia sosiaalisen yrityksen perustamiseen ja sosiaalisena yrityksenä toimimiseen tarvittavista tukitoimenpiteistä sekä sosiaalisen yrittäjyyden koulutus- ja neuvontapalveluiden järjestämisestä. Työryhmä jätti raporttinsa kauppa- ja teollisuusministeriölle toukokuussa 2002. Työministeriö on asettanut maaliskuussa 2003 työryhmän valmistelemaan aiemmin tehtyjen selvitysten ja tutkimusten sekä muun valmistelun pohjalta lainsäädäntöä sosiaalisista yrityksistä. Työryhmän tulee saada työnsä valmiiksi 30.10.2003 mennessä.

Rakennetyöttömyyden purkaminen –projekti esitti, että vajaakuntoiset työttömät ja muut työmarkkinoilla vaikeassa asemassa olevat tarvitsevat erityistoimia. Tähän ehdotettiin yhdeksi ratkaisuksi sosiaalista yritystoimintaa. Sosiaalisten yritysten asema pitäisi määritellä lainsäädännöllä. Yksi tukiratkaisu on sosiaaliselle yritykselle maksettava nykyistä pidempikestoisempi palkkatuki työllistämiseen. Työllistämiseen olisi tarve liittää työkunnan arviointia, koulutusta ja työssä oppimista, jotta sosiaalinen yritys voisi toimia myös väylänä avoimille työmarkkinoille.

Pitkäaikaistyöttömien eläke-edellytysten selvittäminen

Pitkäaikaistyöttömien eläke-edellytysten selvittämiseksi työvoimatoimistoissa osoitettiin valtion talousarviossa 10 miljoonan markan lisämääräraha vuonna 2001 ja 1 682 000 euroa vuonna 2002. Työvoimatoimistoissa on selvitetty vuosina 2001 ja 2002 yhteensä yli 5 000 pitkäaikaistyöttömän eläke-edellytykset. Suuri osa heistä on todettu työkyvyttömiksi.

Osa nykyisistä pitkäaikaistyöttömistä on menettänyt työkykynsä pysyvästi eikä ole työllistettävissä tehokkailla toimenpiteillä. Sailaksen työryhmä toteaa, että vaikeasti työllistyvien ryhmään kuuluu runsaasti työkyvyttömiä, joiden toimenpiteet vaativat alkuvaiheessa huomattavia voimavaroja. Työryhmän näkemyksen mukaan pitkäaikaistyöttömien eläke-edellytysten selvittämistä ns. ELMA-hanketta tulee jatkaa ja laajentaa koko maahan.

Työmarkkinatuen aktiivikäytön lisääminen

Suurin osa työttömistä saa perustoimeentulonsa työmarkkinatuesta. Työmarkkinatuen saajia on noin 150 000, joista tukityö, - työharjoittelu- ja muiden aktiivitoimien piirissä on noin 20 prosenttia. Pelkästään passiivituen piirissä on noin 130 - 135 000 työtöntä, joista varsin suuri osa on ollut vuosikausia työttömänä. Viimeksi mainituille yhteistä on heikko koulutus, vähäinen työhistoria ja 30 - 50 vuoden ikä. Noin 70 prosenttia työmarkkinatuen saajista on ”parhaassa työiässä”. Työmarkkinatuen saajista noin 85 000 oli vuonna 2002 saanut työmarkkinatukea passiivisesti yli 2 vuotta, 55 000 yli 4 vuotta ja 26 000 yli 6 vuotta. Kun työmarkkinatukijärjestelmä on ollut voimassa 8 vuotta, lähes

puolet saajista on saanut niin pitkään työmarkkinatukea, että siitä on muodostunut kansalaispalkkaan verrattava toimeentulolähde. Työmarkkinatukea maksetaan ajallisesti rajoittamattomana kunnes jokin aktiivitarjous päättää tuen maksamisen.

Työministeriössä selvitetään mahdollisuudet käyttää työmarkkinatukea nykyistä laajemmin työmarkkinatuen alkuperäisten tavoitteiden mukaisesti työttömien aktivointiin siten, että työttömyys saadaan päättymään. Työmarkkinatuen aktiivikäytön lisäämiksi selvitetään, voidaanko nykyisten aktiivitoimenpiteiden käyttöä laajentaa ja onko löydetävissä uusia aktiivitoimenpiteitä.

Projekti- ja kokeilutoimintaa:

EQUAL-yhteisöaloiteohjelman kehittämiskumppanuudet

Euroopan unionin EQUAL-yhteisöaloiteohjelmassa etsitään uusia keinoja ehkäistä syrjäytymistä sekä kaikenlaista epätasa-arvoa ja syrjintää työmarkkinoilla. EQUAL on monikansallinen ohjelma, joka pyrkii eräänlaisen kansainvälisenä kokeilukenttänä tarjoamaan vaihtoehtoisia ratkaisuja työmarkkinaongelmiin. Yhteisöaloiteohjelmassa kohderyhmänä ovat kaikkein heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevat.

EQUAL-ohjelman erityispiirteenä ovat laajoihin yhteistyöverkostoihin pohjautuvat kehittämiskumppanuudet (Development Partnerships (DP)). DP muodostaa sateenvarjo-projektin, jonka alla toteutetaan erilaisia yhteisiin tavoitteisiin suuntautuvia kumppanuusprojekteja. DP:t kokoavat yhteen toimijoita, jotka yhdistävät resurssinsa kartoittaakseen työmarkkinoiden epätasa-arvoon ja syrjintään liittyviä keskeisiä ongelmia tietyllä teema-alueella. Vuonna 2002 oli käynnissä 22 työhallinnon rahoittamaa kehittämiskumppanuutta.

Useissa hankkeissa toimenpiteitä kohdistetaan mm. maahanmuuttajien, syrjäytymisvaarassa olevien nuorten, pitkäaikaistyöttömien sekä vammaisten ja vaajakuntoisten työmarkkina-aseman parantamiseksi. Hankkeissa kehitetään esimerkiksi työpaikkakulttuureja ja rekrytointikäytäntöjä niin, että etnisten vähemmistöjen asema työmarkkinoille pääsemisen ja siellä pysymisen osalta paranee. Nuoriin kohdistuvissa hankkeissa on toimenpiteitä mm. rikoskierteen katkaisemiseksi, koulukeskeyttämisen vähentämiseksi sekä oppimisvaikeuksista aiheutuvien ongelmien ennaltaehkäisemiseksi.

Työnetsijäkokeilu

Kahdeksassa suurimmassa työvoimatoimistossa (Espoo, Helsinki, Jyväskylä, Lahti, Oulu, Tampere, Turku ja Vantaa) vuosina 2002 - 2004 toteutettavan kokeilun tavoitteena on selvittää, voidaanko räätälöidyillä työnetsijäpalveluilla löytää avoimilta markkinoilta työpaikkoja niille työttömille työnhakijoille, joiden työttömyys joko uhkaa pitkittyä tai joiden työttömyys on jo muuttunut pitkäkestoiseksi. Kokeilussa mukana olevat työvoimatoimistot valitsevat työnetsijäpalveluihin asiakkaita, joilla on mahdollisuuksia työllistyä suoraan, ilman työvoimapolitiittisia toimenpiteitä avoimille työmarkkinoille. Työnetsijän palveluihin ohjataan asiakkaita, joiden työllistymisen vaikeus ei johdu esimer-

kiksi terveydentilaan, sosiaalisiin ongelmiin ja ammattitaidon puutteisiin liittyvistä syistä, joihin työnetsijän palveluilla ei voida löytää ratkaisua. Vuosina 2002 ja 2003 kokeiluun on käytettävissä 12 milj. euroa. Työnetsijöille maksettavien palkkioiden suuruus vaihtelee työttömän työnhakijan työttömyyden keston ja syntyvän työsuhteen keston (määräaikainen/toistaiseksi voimassa oleva) mukaan. Vuonna 2002 työnetsijöitä oli 18 ja vuodeksi 2003 on valittu 11 työnetsijää.

Yhteispalvelukokeilu

Työmarkkinatukijärjestelmän kehittämistä selvittänyt projekti ehdotti kesäkuussa 2001 käynnistettäväksi kaksivuotisen kuntien, työhallinnon ja Kelan yhteisen asiakaspalvelujärjestelmän kehittämisprojektin, jonka tehtävänä olisi edistää työmarkkinatuella olevien työllistymistä ja aktivointia sekä työkyvyn ylläpitoa ja kuntoutumista. Vuoden 2002 alussa käynnistyi työhallinnon, kuntien ja KELAn kaksivuotinen yhteispalvelukokeilu, jossa selvitetään eri viranomaisten kiinteään yhteistyöhön perustuvan toimintamallin tuloksellisuutta työmarkkinatuella olevien työttömien työnhakijoiden palvelussa. Kokeilulla edistetään työllistymistä ja aktivointia sekä työkyvyn ylläpitoa ja kuntoutusta.

Valtion talousarviossa on vuosille 2002 ja 2003 varattu 8 miljoonan euron määräraha käytettäväksi yhteispalvelupisteessä työskentelevien työvoimatoimiston virkailijoiden palkkauskustannuksiin, toimitiloista aiheutuviin kustannuksiin, henkilöstön koulutukseen ja työohjaukseen sekä asiantuntijapalveluiden hankintaan. Ko. määrärahan käyttö edellyttää kuntien vastaavan suuruista lisärahoitusta yhteisten palvelujen järjestämiseen.

Kokeilu toteutetaan 18 alueella 25 yhteispalvelupisteessä. Yhteispalvelukokeiluun osallistuvat seuraavat alueet: Espoo (2 toimipistettä), Helsinki (4 toimipistettä), Hämeenlinnan seutukunta, Joensuu, Jyväskylä, Kajaani, Kokkola, Kotka, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Oulu, Pori, Rauma, Tampere, Turku, Vaasa ja Vantaa (4 toimipistettä).

Yhteispalvelupisteissä työskentelee yhteensä noin 200 työhallinnon, kuntien ja KELAn työntekijää; työvoimaohjaajia, työvoimaneuvojia, sosiaalityöntekijöitä, sosiaalihojaajia, palveluohjaajia, terveydenhoitajia, vakuutussihteereitä ja yhteispalvelusihteereitä.

Yhteispalvelun asiakkaat ohjataan yhteispalvelupisteeseen työvoimatoimistosta ja kunnan sosiaalitoimistosta. Asiakkaat ovat pääasiassa työmarkkinatuella olevia pitkäaikaisyöttömiä, joiden työllistymisen vaikeudet johtuvat sekä puuttuvista työmarkkinavalmiuksista että terveydellisistä ja/tai sosiaalisista ongelmista. Myös muita kuin pitkäaikaistyöttömiä voidaan ohjata yhteispalvelupisteen asiakkaiksi, jos yhteispalvelupisteen arvioidaan tuovan asiakkaan palveluihin lisäarvoa.

Asiakkaan palvelu pohjautuu työnhaku/aktivointisuunnitelmaan, jonka yhteispalvelupisteen asiantuntijoista koostuva tiimi laatii tai uudistaa/päivittää yhdessä asiakkaan kanssa. Yhteispalvelupisteessä eri viranomaisten palveluista pyritään muodostamaan palvelukokonaisuus, jonka eri osat täydentävät ja tukevat toisiaan. Palvelukokonaisuuksien tavoitteena on palvelujen ja toimenpiteiden nykyistä parempi vaikutus ja asiakkaiden työllistyminen avoimille työmarkkinoille. Yhteispalvelupisteissä asiakkaille voidaan tarjota monipuolisia palveluja. Yhteispalvelun käytössä ovat julkiset työvoimapalvelut, sosiaalipalvelut, työterveyden palvelut ja erillisiä ostopalveluita.

Kokeilun päätavoite on työvoimatoimiston, kunnan sosiaalitoimen ja Kelan pysyvän yhteistyömallin luominen. Määrällisinä tavoitteina on työmarkkinatuen aktivointitoimiin osallistuneiden vähimmäisosuus työmarkkinatuella keskimäärin olevista nousee oleellisesti ja vähintään 60 % yhteispalvelupisteen asiakkaista saa nykyistä pysyvämman ratkaisun tilanteeseensa. Ensisijaisesti ratkaisulla pyritään tukemaan ja edistämään paluuta avoimille työmarkkinoille. Lisäksi pitkään työmarkkinatukea saaneiden asiakkaiden määrä samoin kuin työmarkkinatukea saavien toimeentulotukiasiakkaiden määrä ja tukiriippuvuus tulisi vähentyä. Laadullisena tavoitteena kokeilussa on mm. moniammatillisen työotteen kehittäminen ja vakiinnuttaminen ja työllisyyden hoidon liittämisen osaksi alueellista/paikallista strategiaa.

Vuonna 2002 yhteispalvelussa oli noin 6 800 asiakasta, joista alle 25-vuotiaita noin 10 %, yli 50-vuotiaita noin 20 %, vajaakuntoisia noin 20 % ja maahanmuuttajia noin 12 %. Asiakaskäyntejä yhteispalvelupisteissä oli noin 25 000. Käynneistä noin kolmasosa oli sellaisia, että asiakkaan otti vastaan työvoimaohjaaja/työvoimaneuvoja - sosiaalityöntekijä -työpari. Yhteispalvelupisteet ovat toiminnan alkuvaiheessa pitkälti paneutuneet asiakkaan tilanteen arviointiin ja suunnitelmien (työnhaku- ja aktivointisuunnitelmat) laatimiseen esimerkiksi aktivointisuunnitelma on tehty noin 3 000 asiakkaalle.

Rakennetyöttömyyden purkamisen -projekti esitti, että, että työvoimapalvelut ja muut rakennetyöttömyyden purkamisessa tarvittavat palvelut tuotettaisiin yhdessä työvoimatoimiston, kunnan, kansaneläkelaitoksen ja muiden palvelutuottajien kanssa tiiviinä verkostona. Näin voitaisiin tarjota vaikeasti työllistyville yksilöllisiä ratkaisuja heidän työmarkkinakelpoisuutensa parantamiseksi. Projekti ehdotti, että työvoimatoimiston, kunnan ja kansaneläkelaitoksen yhteispalvelukokeilu vakinaistetaan ja laajennetaan useammille paikkakunnille.

4.3 Lasten ja nuorten hyvinvointia edistäviä toimenpiteitä

Perhepolitiikan kehittämisessä olisi ensiarvoisen tärkeää, että se tarjoaa välineet lapsen kasvulle ja kehitykselle sekä turvaa lapsen kehitysedellytykset kaikissa oloissa. Syrjäytymisen ehkäisemiseksi on puututtava huonosti voivien lasten ja nuorten tilanteeseen, jonka vuoksi palvelujen turvaaminen ja kehittäminen on ensisijaista. Keskeisenä on riittävän varhainen puuttuminen lapsen ja nuoren kasvussa sekä perheen hyvinvoinnissa ilmeneviin ongelmiin. Perhepoliittisten tulonsiirtojen kehittämisen painopisteen tulisi olla niiden ostovoiman turvaamisessa. Työn ja perhe-elämän yhteensovittamista tulisi edistää tukemalla vanhemmuutta ja työssä käyvien vanhempien joustavia ja valinnaisia mahdollisuuksia.

Lapsiperheiden ongelmiin vastaamisessa palvelujärjestelmän on entistä paremmin kyettävä ehkäisemään ennalta ja tunnistamaan varhain lapsiperheiden ongelmia ja kyettävä tehokkaammin katkaisemaan lapsen monesti ylisukupolvinen huono-osaisuus. Varhainen puuttuminen on niin inhimillisesti kuin yhteiskunnan resurssien säästön kannalta ensisijainen toimintatapa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluissa ei pystytä riittävästi tukemaan vanhemmuutta ja puuttumaan perheiden psykososiaalisiin ongelmiin. Palvelujärjestelmässä on korkeatasoista ammatillista osaamista ja hyvin toimivia yksiköitä, mutta yksiköt ovat

usein liian eriytyneitä eikä niiden toiminta integroidu riittävästi lapsiperheiden hyvinvointia tukevaksi kokonaisuudeksi. Palvelujen saatavuudessa on huomattavia alueellisia eroja eikä peruspalvelujen ja erityispalvelujen työnjako toimi joustavasti.

Lasten päivähoido on kodin ja koulun ohella lapsen tärkeimpiä kehitysympäristöjä. Suurimmassa syrjäytymisvaarassa olevat lapset ovat tunnistettavissa jo päivähoidossa. Päivähoidon merkitys varhaisessa puuttumisessa ja tuen tarjoamisessa on erityisen tärkeä, sillä päivähoido tavoittaa huomattavan osan ikäluokasta ja lapsi voi olla päivähoidossa jopa 10 tuntia päivässä. Varhaiskasvatuksella on merkittävä vaikutus oppimisvaikeuksiin ennaltaehkäisyssä ja korjaamisessa ja sitä kautta syrjäytymisen ehkäisyssä.

Varhainen puuttuminen

"Miksi aina, kun lapsen tai nuoren elämässä tapahtuu jotain kamalaa, joku taho kertoo että olivathan ongelmat jo vuosia sitten nähtävissä? Jos ne kerran nähdään ja tiedetään, miksi ei puututa ajoissa?"

Tästä kysymyksestä käynnistyi Varpu eli Varhaisen puuttumisen -hanke. Varpu on sosiaali- ja terveysministeriön koordinoima hanke, johon osallistuvat keskeiset hallinnonalat ja lastensuojelun, päihde- ja mielenterveysalan järjestöt. Hankkeen kuntapalveluja koskevasta osiosta vastaa Stakes ja järjestöpuolen osiosta Lastensuojelun Keskusliitto. Hanke toteutetaan vuosina 2001 - 2004.

Tarkoituksena on kehittää palvelujärjestelmän kykyä puuttua varhaisessa vaiheessa lasten, nuorten ja perheiden pulmiin ja tukea heitä niissä selviytymisessä. Stakesin ja Lastensuojelun Keskusliiton yhteistyönä kootaan ja levitetään varhaisen puuttumisen toimivia työmuotoja. Lisäksi tuetaan näihin liittyvien paikallisten hankkeiden synergiaa. Keskeisenä tavoitteena on kehittämistyön ja sen tuotosten ankkuroiminen perustyöhön.

Päämääränä on edistää kulttuurista muutosprosessia, jonka tuloksena lasten ja nuorten hyvinvointi ymmärretään kaikkien yhteiseksi asiaksi. Varhaiseen puuttumiseen ja tukemiseen rohkaistaan sekä palveluissa että ihmisten arkielämässä. Siksi käydään keskustelua myös puuttumisen etiikasta: Missä määrin ihmisten elämään ja perheiden asioihin saa puuttua? Milloin ja kenen pitää puuttua? Voiko puuttuminen olla haitallista? Varpuhankkeessa puuttumisen ja tukemisen tarvetta jäsennetään ns. huolen vyöhykkeistön avulla. Se on jaettu neljään osaan sen mukaan, minkälainen on työntekijän lapsesta kokema huoli: 1) huoleton tilanne, 2) pieni huoli, 3) ns. huolen harmaa vyöhyke ja 4) suuri huoli. Huolen harmaa vyöhyke on alue, jolla työntekijä kokee, etteivät hänen omat auttamiskeinonsa riitä. Tarvitaan lisää tukea ja/tai kontrollia. Kontrollilla tarkoitetaan tilanteen hallinnan lisäämistä rajoittamalla jotain epätoivottavaa, esimerkiksi vanhempien päihteiden käyttöä. Kontrollikin on tukeen pyrkimistä.

Ihmisten elämään puuttuminen on aina samalla lupaus tehdä jotain. Varpuhankkeessa varhainen puuttuminen määritellään tuen ja kontrollin tarjoamisena varhain suhteessa:

- työntekijän lasta/nuorta/ryhmää koskevan subjektiivisen huolen kasvuun
- lapsen tai perheen pulmien kasautumiseen
- kriiseissä aukeaviin mahdollisuuksiin
- lapsen tai nuoren ikään.

Huolen vyöhykkeistön avulla työntekijä arvioi omaa huoltaan ja tarvettaan puuttua siihen. Subjektiiivinen huoli on tärkeä työväline lapsen tai perheen avun tarpeen tunnistamisessa.

Valtionavustusta kunnille ja kuntayhtymille syrjäytymisuhan alaisten lasten ja nuorten palveluihin

Valtion vuoden 2003 talousarvion momentilla 33.33.32 on 15 milj. euron määräraha kunnille ja kuntayhtymille syrjäytymisuhan alaisten lasten ja nuorten palveluista aiheutuviin kustannuksiin suoritettavaksi valtionavustukseksi. Avustus on tarkoitettu myönnettäväksi lapsen kasvun ja perheiden hyvinvoinnin tukiverkoston ja moniammatillisen yhteistyön vahvistamiseen kunnissa. Määräraha perustuu huhtikuussa 2002 eduskunnalle annettuun valtioneuvoston selontekoon lasten ja nuorten hyvinvoinnista. Avustuksen myöntämisperusteista on määrätty tarkemmin 30.1.2003 annetulla valtioneuvoston asetuksella, joka tulee voimaan 17.2.2003.

Valtionavustusta ei ole tarkoitettu rahoittamaan jo olemassa olevaa toimintaa, vaan sillä on tarkoitus lisätä ja kehittää uutta toimintaa. Valtionavustus on tarkoitettu nimenomaan lapsen ja nuoren kasvun sekä perheiden hyvinvoinnin tukiverkoston ja moniammatillisen yhteistyön vahvistamiseen erityisesti:

1. äitiys- ja lastenneuvolatoiminnassa sekä kasvatus- ja perheneuvolatoiminnassa,
2. lasten päivähoitossa erityistä tukea tarvitsevien lasten hoidon ja kasvatuksen järjestämisessä,
3. varhaisen puuttumisen edistämässä sekä
4. muussa syrjäytymisen ehkäisyssä.

Tarkoitus on korostaa erityisesti yhteistyötä kaikkien lasten ja nuorten kanssa toimivien tahojen välillä. Valtionavustus voidaan myöntää vain kunnalle tai kuntayhtymälle. Valtionavustus on kolmivuotinen siirtomääräraha. Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka määräraha on valtion talousarviossa vuoden 2003 määräraha, voidaan tästä määrärahasta suorittaa valtionavustusta kunnan ja kuntayhtymän hankkeelle vuosina 2003 - 2005.

Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestäminen

Opetusministeriön asettama koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaa pohtinut työryhmä sai muistionsa valmiiksi 13.8.2002. Työryhmän mukaan kaikilla peruskoulun 1. - 2. vuosiluokan oppilailla tulisi olla oikeus osallistua päivittäiseen aamu- ja iltapäivätoimintaan tai vaihtoehtoisesti kerhotoimintaan vähintään kerran viikossa. Lisäksi työryhmä esittää osittaisen hoitorahan ja osittaisen hoitovapaan ulottamista pienten koululaisten vanhemmille.

Työryhmä esitti, että koulu ja koulun ympäristö muodostaisivat toimintakeskuksen, jossa oppilailla olisi koulutyön ulkopuolella mahdollisuus aamu- ja iltapäivätoimintaan. Päivittäisen toiminnan ja kerhotoiminnan valtakunnalliset tavoitteet ja pääperiaatteet määriteltäisiin perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden uudistamisen yhteydessä.

Päivittäistä toimintaa tulisi järjestää välittömästi ennen koulupäivän alkua ja/tai sen jälkeen keskimäärin viisi tuntia päivässä. Erityisopetukseen otetuilla vuosiluokkien 3. - 9. oppilaille tulisi olla oikeus päivittäiseen toimintaan tai vaihtoehtoisesti kerhotoimintaan vähintään kerran viikossa kunkin lapsen ja perheen tarpeiden mukaan. Muiden vuosiluokkien 3. - 9. oppilaiden tulisi voida osallistua kerhotoimintaan vähintään kerran viikossa. Työryhmä esitti, että vanhempien oikeus osittaiseen hoitovapaaseen ja osittaiseen hoitorahaan ulotettaisiin siihen saakka, kunnes lapsi aloittaa peruskoulun kolmannen luokan. Kouluvuoden ulkopuolinen lasten ilt- ja yöhoidon sekä muun hoidon tarve tulisi selvittää erikseen lasten päivähoidolain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Työryhmän esityksen mukaan aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämisestä ja koordinoinnista vastaisivat kunnat. Toiminnan toteuttajina voivat olla kunnat, seurakunnat, järjestöt ja muut organisaatiot. Kolmannen sektorin osaamista tulee voida käyttää toiminnan järjestämiseen ja kehittämiseen. Kunnan tulee sopia päivittäisen toiminnan ja kerhotoiminnan vastuukysymyksistä toiminnan järjestäjien kanssa. Työryhmän muistioista on pyydetty lausunnot lähes 100:lta eri taholta ja lausunnoista on laadittu yhteenvehto.

Oppilashuoltotyön kehittäminen

Oppilashuoltotyöryhmä luovutti muistionsa 18.4.2002. Oppilashuollon kehittämiseksi työryhmä ehdottaa perusopetuslakiin, lukiolakiin ja lakiin ammatillisesta koulutuksesta säännösmuutoksia.

Työryhmän mielestä nykyistä lastensuojelulakia sekä kansanterveyslain koulu- ja opiskelijaterveydenhuoltoa koskevia säännöksiä tulee tarkentaa. Henkilötietojen käsittelyä ja tietosuojaa koskevia säädöksiä on selkiytettävä siten, että ne parantavat koulujen ja oppilaitosten mahdollisuuksia järjestää opetus ja oppilashuolto oppilaan edun mukaisesti. Henkilötietojen käsittelyä koskevat säädökset tulee saattaa sellaisiksi, että ne tukevat myös koulujen ja oppilaitosten moniammatillista yhteistyötä.

Perusopetuksen oppilasryhmäkokoihin tulee kiinnittää huomiota sekä huolehtia siitä, että ryhmät muodostavat oppilaille turvallisen oppimisympäristön ja että opetuksessa saavutetaan opetussuunnitelmassa asetetut tavoitteet.

Opettajankoulutusta koskevissa valtakunnallisissa kehittämissuunnitelmissa on huomioitava, että erityisopettajia, oppilaanohjaajia ja opinto-ohjaajia koulutetaan tarvetta vastaavasti. Kouluavustajien asemaa, koulutusta ja pätevyydelle asetettavia kriteereitä tulee selkiyttää.

Kouluterveydenhuolto, koululääkäriin, kouluterveydenhoitajan, koulupsykologin ja koulukuraattorin palvelut tulee työryhmän mielestä saattaa tarvetta vastaavalle tasolle koko maassa. Näiden palveluiden tulee olla saatavana koulupäivän aikana ja joustavasti. Peruskoulussa, lukiossa ja ammatillisessa oppilaitoksessa tulee olla joko yksin tai yhdessä muiden koulujen ja oppilaitosten kanssa oppilashuoltotyöryhmä. Oppilashuoltotyöryhmän tulee toimia ensisijaisesti ennaltaehkäisevästi, mutta sen tulee tarvittaessa myös puuttua nopeastikin oppilaiden ongelmiin.

Työryhmä piti tärkeänä, että koulun ja kodin yhteistyötä tiivistetään. Oppilaan hyvän oppimisen, terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edellytys on vanhempien vastuu lapsista, kodin ja koulun yhteistyö, hyvin järjestetty opetus ja hyvin järjestetyt kouluterveydenhuollon sekä psykososiaaliset palvelut. Lisäksi työryhmä esitti, että työmarkkinoiden tulisi pyrkiä sellaisiin joustoihin, että vanhempien osallistuminen lastensa hyvinvointia edistävään koulun ja kodin väliseen yhteistyöhön olisi mahdollista ja että kodin ja koulun yhteistyötä arvostettaisiin myös työmarkkinoilla.

Hallituksen esitys oppilas- ja opiskelijahuoltotyön keskeisistä periaatteista ja järjestämistavoista

Perusopetuslakia, lukiolakia ja ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia täydennettiin siten, että lasten ja nuorten kehitykseen liittyvien vaikeuksien ennaltaehkäisyä korostetaan ja hyvää oppimista sekä oppilaiden psyykkistä ja fyysistä terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia edistetään. Lakeja täydennettiin oppilashuoltoon ja opiskelijahuoltoon koskevilla erillisillä säännöksillä. Opetussuunnitelmiin lisättiin oppilas- ja opiskelijahuollon sekä kodin ja koulun yhteistyön keskeiset periaatteet sekä järjestämistavat.

Perusopetuksessa säädetään oppilaan oikeudesta saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämä tarvittava oppilashuolto. Lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa säädetään opiskelijan ohjaamisesta terveydenhuollon ja sosiaalihuollon palveluihin. Oppivelvollisuuden suorittamisen valvontaa parannetaan velvoittamalla opetuksen järjestäjä ilmoittamaan oppilaan luvattomista poissaoloista huoltajalle.

Lasten ja nuorten opiskeluympäristön turvallisuutta ja viihtyisyyttä parannetaan oppilaitoksissa tehtävällä suunnitelmalla, joka laaditaan oppilaiden ja opiskelijoiden suojaamiseksi väkivallalta, kiusaamiselta ja häirinnältä ja valvoa sen noudattamista. Kouluihin ja oppilaitoksiin tulee myös hyväksyä järjestyssäännöt.

Rehtorin ja opettajan valtuuksia järjestyksenpitoon täydennettiin. Mahdolliseksi tulee eräissä tapauksissa erottamisrangaistuksen täytäntöönpano lainvoimaa vailla olevana. Kokeilua ja muutoksenhakua koskevia säännöksiä tarkistetaan. Lakien on tarkoitus tulla voimaan pvm? .

Opetushallitus päättää sen päätettäviksi kuuluvista asioista laatiessaan perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita. Uudet opetussuunnitelmat otetaan käyttöön viimeistään 1.8.2006. Järjestyssäännöt on kuitenkin otettava käyttöön kaikissa koulutusmuodoissa jo viimeistään 1.8.2003 lukien.

Opetussuunnitelmien uudistamistyö ja terveystieto uutena oppiaineena

Lasten ja nuorten ongelmien ennalta ehkäisyssä ovat keskeisellä sijalla koko koulun työskentelyä parantavat kehittämis- ja uudistustyöt kuten opetussuunnitelmien uudistaminen peruskoulussa ja lukiossa siten, että uudet opetussuunnitelmat ovat koulujen käytössä viimeistään elokuussa 2006. Peruskoulun opetussuunnitelmista ovat 1 - 2 vuosiluokkien suunnitelmat valmistuneet maaliskuussa 2002 ja joulukuussa 2002 on annettu

perusopetuksen opetuskokeiluissa lukuvuonna 2003 - 2004 noudatettavat opetussuunnitelman perusteet.

Opetussuunnitelmauudistukseen liittyy myös terveystiedon opetussisällöistä päättäminen. Terveystietoa opetetaan kaikilla opetuksen asteilla ja sen opetuksessa on tarkoitus edistää oppilaiden fyysistä, psyykkistä ja sosiaalista terveyttä ja hyvinvointia ja kehittää yleisiä elämänhallintataitoja. Vahvistetun tuntijaon mukaisesti terveystietoa opetetaan peruskoulun 7 - 9 luokilla yhteensä 3 vuosiviikkotuntia ja alemmilla luokilla opetus integroidaan muuhun opetukseen opetussuunnitelmissa määrätyllä tavalla.

Opettajien peruskoulutuksen kehittäminen ja täydennyskoulutuksen uudistaminen

Tässä on tarkoituksena oppia tunnistamaan paremmin oppilaiden vaikeuksia ja mm huumeiden käyttöä. Vuonna 2001 ilmestyi uusi opettajankoulutuksen kehittämisohjelma, jonka mukaan opettajan pedagogisten opintojen keskeisiä sisältöjä ovat kaikessa opettajankoulutuksessa opettajan työn eettinen ja yhteiskunnallinen perusta, ihmissuhde-, yhteistyö- ja vuorovaikutustaidot, oppimisprosessien ymmärtäminen ja oppimisvaikeuksien ja syrjäytymisen ehkäisy. Opinto-ohjaajien ja erityisopettajien koulutusta on tarkoitus lisätä.

Opinto-ohjauksen kehittäminen

Opetushallitus on julkistanut laajan selvityksen opinto-ohjauksen nykytilasta 11.10.2002: Numminen, U., Jankko, T., Lyra-Katz, A., Nyholm, N., Siniharju, M. & Svedlin, R.:Opinto-ohjauksen tila 2002. Opinto-ohjauksen arviointi perusopetuksessa, lukiossa ja ammatillisessa koulutuksessa sekä koulutuksen siirtymävaiheissa. Arviointi 8/2002. Helsinki:Opetushallitus.

Selvityksessä todettiin, että ohjauksen saatavuudessa on suuria vaihteluja. Yhtä opinto-ohjaajaa kohti oli perusopetuksen vuosiluokilla 7. - 9. keskimäärin 245 oppilasta, lukioissa keskimäärin 288 ja ammatillisissa oppilaitoksissa keskimäärin 510 opiskelijaa. Yhdellä ohjaajalla saattoi olla ohjattavia alle kymmenestä yli tuhanteen oppilasta.

Silloin kun opinto-ohjaajalla on yli 300 ohjattavaa, eivät opiskelijat voi saada riittävästi henkilökohtaista ohjausta. Tällaisia oppilaitoksia oli peruskouluista noin viidesosa, lukioista vajaa kolmannes ja ammatillisista oppilaitoksista runsas kolmannes.

Lukion opiskelijoista henkilökohtaista ohjausta ilmoitti saaneensa 36 % opiskelijoista, mutta 39 % oli sitä mieltä, etteivät he olleet saaneet ohjausta lainkaan riittävästi. Opinto-ohjauksen saatavuudessa oli alueellisia eroja siten, että kaupunkien lukioissa ja maaseutulukioissa opinto-ohjausta sai opiskelijoiden mielestä paremmin kuin taajamien lukioissa. Ammattiin opiskelevista 38 % ilmoitti saaneensa henkilökohtaista ohjausta riittävästi, 43 % liian vähän.

Vaikka opinto-ohjauksen saatavuutta pidettiin yleensä riittämättömänä, katsoi kaksi kolmasosaa peruskoulun oppilaista, kolme neljäsosaa lukion opiskelijoista ja runsas

kymmenesosa ammattiin opiskelijoista saavansa ajan henkilökohtaiseen ohjaukseen heti tai muutaman päivän kuluessa.

Oppilaissa on monta ryhmää, jotka ilmeisesti riittävän tuen puutteessa eivät pysty tekemään koulutusvalintoja: niitä, jotka perusopetuksen jälkeen ovat jääneet ilman jatkosuunnitelmia; niitä, jotka siirtyvät lukioon selkeytymättömin suunnitelmin vain saadaakseen lisää aikaa ammatin valintaan ja niitä, jotka ammatilliseen koulutukseen tultuaan keskeyttävät opintonsa tai siirtyvät toiselle alalle "väärän" valinnan vuoksi. Tällaisen ryhmän koko on noin 8 500 nuorta vuosittain.

Lukioväylän ja ammatillisen väylän eriarvoisuus tuli arvioinnissa selvästi esiin. Perusopetuksen opinto-ohjaajat tunsivat puutteellisesti ammatillista koulutusta ja arvioivat itsekin saaneensa tietoa ammatillisesta koulutuksesta heikommin kuin lukiosta. Myös peruskoulun päättävien oppilaiden vanhemmat saivat paremmin tietoa lukiosta kuin ammatillisesta koulutuksesta.

Lukiosta tai ammatillisesta koulutuksesta jatko-opintoihin ja/tai työhön siirtymävaiheen ongelmia ovat toisen asteen opintojen pitkittyminen, jatkosuunnitelmien selkiintymättömyys, ongelmat jatkokoulutukseen tai työhön sijoittumisessa. Rehtoreiden ja opinto-ohjaajien mielestä opiskelijat olivat hyvin perillä jatko-opiskeluvaihtoehdoista, mutta opiskelijoista vain alle puolet katsoi saaneensa hyvin tietoa eri jatko-opiskelupaikoista. Ammatillisen suuntautumisen ohjaus on yksi koulujärjestelmän ongelma-alueista. Arvioinnissa tuli monin tavoin esille erityisesti perusopetuksen oppilaiden suuri tarve tietää työelämästä ja ammateista. Opiskelijoiden mukaan tutkinnoista sai hyvin tietoja, mutta ammattien ja niiden työtehtävien sisältö jäi hämäräksi.

Perusopetuksessa uranvalinnanohjaus alkoi jo 7. vuosiluokalla ja painottui 9. vuosiluokkaan, mutta ammatinvalinta ei suinkaan ollut selvinnyt kaikille oppilaille peruskoulun aikana, ei edes ammatillisen koulutuksen valinneille. Lukion valinneista puolet perusteli valintaansa sillä, että siten saa lisää aikaa ammatinvalintaan. Ammatillisen koulutuksen valinneista kymmenesosa kertoi tehneensä valinnan vasta yhteishakuvaiheessa, ja ammatillisen koulutuksen juuri aloittaneista vain 15 % arveli olevansa omalla alallaan. Epävarmoja oli noin kolmannes ja yli puolet sanoi, ettei ollut omalla alallaan. Suuri osa opiskelijoista tarvitsee siis ammatillisen suuntautumisen ohjausta vielä ammatillisessa koulutuksessakin.

Lukion opiskelijoista suurin osa katsoi saaneensa liian vähän tietoja työelämästä ja ammateista. Kahdella kolmasosalla ei ollut lainkaan työelämään tutustumispäiviä.

Koululainsäädännön mukaan lukion ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoilla on oikeus valita opintoja muista oppilaitoksista. Yksilölliset valinnat eivät kuitenkaan toteudu hyvin. Lukiolaisista 13 % ja ammattiin opiskelevista 17 % ilmoitti, että valinnat muista oppilaitoksista eivät olleet mahdollisia heidän koulussaan. Henkilökohtainen opinto-ohjelma oli laadittu keskimäärin puolelle lukiolaisista, ja vastaava henkilökohtainen opiskelusuunnitelma noin viidesosalle ammattiin opiskelijoista.

Tuloksia vahvistavat rehtoreiden vastaukset, jotka osoittavat, että mahdollisuuksia valita opintoja muista oppilaitoksista oli käytännössä luotu noin puolessa lukiosta ja 80 prosentissa ammatillisia oppilaitoksia.

Arvioinnin perusteella opinto-ohjaajien sitoutuminen työhönsä on hyvää. Työnkuva koostuu kuitenkin tehtävistä, joista suuri osa ei mitenkään liity opinto-ohjauksen ydinalueisiin tai ylipäänsä opinto-ohjaukseen, kuten opettajien sijaisuuksien hoitaminen, valvontatehtävät tai työjärjestyksen laatiminen.

Arvioinnissa selvitettiin myös opinto-ohjauksen ja oppilaitosten mahdollisuuksia ja keinoja syrjäytymisen ehkäisemiseen. Opinto-ohjaajat arvioivat, että perusopetuksen oppilaista keskimäärin 3,5 % ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoista 8,5 % on vaarassa pudota tai syrjäytyä koulutuksesta. Perusopetuksen rehtorien arvion mukaan keskimäärin 5 - 7 % oppilaista ei ollut riittävän kypsiä siirtymään kuudennelta vuosiluokalta yläasteen opintoihin, ja noin 7 %:lla peruskoulun oppilaista ei ollut riittäviä valmiuksia siirtyä toisen asteen opintoihin.

Arvioinnissa ilmeni, että vajaalla puolella oppilaitoksista oli käytössään koulukuraattoripalveluja; vielä harvemmalla oli koulupsykologin palveluja. Opinto-ohjaajat joutuivat usein hoitamaan myös tehtäviä, jotka normaalisti kuuluisivat koulukuraattorille tai psykologille.

Ammatillisen erityisopetuksen strategia

Ammatillisen erityisopetuksen strategiatyöryhmä jätti muistionsa opetusministerille 7.3.2002. Työryhmän toimeksiantoon sisältyi mm. erityisopetuksen laadullinen ja määrällinen arviointi, alueellinen tarpeen ja tarjonnan tarkastelu, vaikeimmin vammaisten koulutuksen järjestäminen sekä erityisopetuksen kehittämis-, ohjaus- ja tukitoimien sekä rahoituksen arvio ja kehittämissuositukset. Työryhmän työn pohjalta arvioidaan erityisopetuksen kehittämisen edellyttämät toimet ja mahdolliset lainsäädännön ja muut muutostarpeet. Työryhmä on tarkastellut erityisopetusta ja sen tarvetta ammatillisissa oppilaitoksissa ja ammatillisissa erityisoppilaitoksissa.

Työryhmän työstä pyydetty lausuntokierros päättyi 27.5.2002 ja lausuntoja antoi 127 tahoa. Yleisesti lausuntojen antajat pitivät useimpia työryhmän ehdotuksia hyvinä ja kannatettavina. Erityisesti pidettiin hyvänä sitä, että työryhmä oli lähtenyt ehdotusten tekemisessä inklusion toteuttamisen näkökulmasta. Monien lausunnon antajien mielestä integroidun erityisopetuksen tarkastelu jäi kuitenkin liian vähäiseksi ja sitä koskevat ehdotukset olivat puutteellisia tai liian ylimalkaisia.

Strategiaehdotuksen ja siitä saatujen lausuntojen perusteella on valmisteltu kehittämisohjelmaa, jonka toteuttaminen käynnistyy vuonna 2003. Erityisopetuksen rahoituksen tarkastelua varten asetetaan vuoden 2003 alussa työryhmä, joka tekee selvityksen erityisopetuksen rahoituksesta ja sen kehittämisestä.

Koulutuksen keskeyttämisen tilastointi ja ammatillisen koulutuksen tuloksellisuusrahoitus

Ammatillisen koulutuksen keskeyttämisen vähentämisen toimenpideohjelmaa valmistellaan. Keskeisellä sijalla ovat tukitoimet niille opiskelijoille, jotka ovat vaarassa keskey-

tää opintonsa sekä keskeyttäjämäärien seuranta. Henkilötietopohjaiset keskeyttämistiedot ovat parhaillaan valmistumassa tilastokeskuksesta. Saatavista tilastoista voidaan tarkastella vuosien 1999 ja 2000 keskeyttämislukuja. Niistä saadaan tiedot ns. nettokeskeyttämisestä, jossa keskeyttämisluvuista on vähennetty mm. koulutuksen vaihtajat. Ammatillisen koulutuksen kokonaan keskeyttäneiden määrä nousee 13,2 %:iin ja tutkintoon johtavien opintojen keskeyttäneiden määrä 11,7 %:iin (Tilastokeskus: Vuoden 2001 keskeyttämistilastot).

Ammatillisen koulutuksen tuloksellisuusrahoituksen avulla koulutuksen järjestäjiä kannustetaan toimiin mm. työllistymisen ja jatko-opintoihin sijoittumisen edistämiseen ja koulutuksen keskeyttämisen vähentämiseen. Tuloksellisuusrahoitusmalli muodostuu kahdesta osasta: määrällisiin mittareihin perustuvasta tulosrahoituksesta sekä laatupalkinnoista. Koulutuksen järjestäjien toiminnan tuloksellisuuden mittaamisessa käytetään indikaattoreina työllistyvyyttä, jatko-opintoihin sijoittumista, keskeyttämisastetta, koulutuksen läpäisyastetta, järjestämislupien käyttöastetta, opetushenkilöstön kelpoisuutta ja henkilöstön kehittämistä. Laatupalkinnot perustuvat Euroopan laatupalkinnon arviointialueisiin.

Tuloksellisuusrahoituksen yhtenä tavoitteena on tukea koulutuksen järjestäjien toimia syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Tätä varten vuodelle 2003 tuloksellisuusrahoitusmallia kehitetään siten, että koulutuksen järjestäjien opiskelija-aines voidaan ottaa paremmin huomioon tuloksellisuuden arvioinnissa. Tämä mahdollistaa sen, että tuloksellisuuden arvioinnissa voidaan painottaa sellaisia koulutuksen järjestäjiä, jotka panostavat syrjäytymisuhan alaisten nuorten kouluttamiseen ja koulutuksen kehittämiseen.

Syrjäytymiskysymys on otettu huomioon myös ammatillisen koulutuksen laatupalkinnoissa. Vuonna 2003 ammatillisen koulutuksen laatupalkintokilpailun erityisteema on erityisopetus.

Syrjäytymisen ehkäisy nuorisotoimen alueella

Horisontaalinen eri hallintoalojen välinen yhteistyön vakiintuminen on luonut edellytykset strategisempaan ja kokonaisvaltaisempaan toimintaan syrjäytymisen torjumiseksi. Hallintoalojen välinen tiedonvaihto on auttanut sekä linjauksissa että erityyppisissä hankkeissa.

Yleisten suuntaviivojen selkeyttäminen on auttanut toiminnan täsmällisemmässä suuntaamisessa ja päällekkäisyyksien karsimisessa. Eri hallintoalojen toimet menevät käytännössä päällekkäin, vaikka kaikilla hallintoaloilla on selkeästi määritelty alueensa. Näillä päällekkäin menevillä alueilla on voitu tehdä tuloksekasta työtä, kun tehtäväalueiden rajaukset ovat olleet tiedossa.

Nuorisotoimessa syrjäytymisen ehkäisyn lähtökohtana on hyvin toimiva perusnuorisotyö ja -toiminta. Nuorisotyön ja -toiminnan periaatteena on yhteisöllisyys. Nuorisotyöllä ja -toiminnalla on kolme ulottuvuutta: aktiiviseksi kansalaiseksi kasvattaminen, nuorten sosiaalinen vahvistaminen ja nuorisopoliittinen koordinaatio hallinnossa keskus-, alue- ja paikallistasolla.

Seuraavana askeleena ovat laajat ohjelma- ja toimenpidekokonaisuudet. Näitä ovat erityisesti nuorten työpajat, Avartti-ohjelma, huumeiden ennaltaehkäisy, koululaisten ilta-päivätoiminta ja osallisuutta lisäävät hankkeet. Kansalaistoiminnan tukeminen, kuten valtakunnallisten nuorisojärjestöjen, nuorisotyötä tekevien järjestöjen ja nuorison palvelujärjestöjen tukeminen on myös luettavissa ehkäisevän toiminnan perustaksi. Lisäksi valtakunnallisten nuorisokeskusten toiminta tähtää sosiaaliseen vahvistamiseen, samoin kuin lähialueilla tehtävät kansainväliset hankkeet.

4.4 Asunnottomuutta ehkäiseviä toimenpiteitä

Hallinnonvälisen syrjäytymistyöryhmän yhtenä tavoitteena on ollut saada aikaan toimenpiteitä, jolla asuntomarkkinoilta syrjäytymistä voidaan torjua. Yleisesti maankäytön, kaavoituksen sekä asuntopolitiikan onnistuminen tai epäonnistuminen vaikuttaa siihen, miten paljon asumiseen liittyvää syrjäytymistä esiintyy. Selkein mittari on asunnottomuus, mutta korkeat asumiskustannukset aiheuttavat myös köyhyyttä sekä ylivelkaantumista. Asumispalvelujen puute aiheuttaa kykenemättömyyttä asua tarjolla olevissa asunnoissa.

Asuinalueitten segregoitumisen ehkäisyyn pyritään maankäytön, kaavoituksen, rakentamisen sekä asuntopolitiikan keinoin. Uusilla ja täydennysrakennettavilla asuinalueilla pyritään sekoittamaan omistus- vuokra- ja muita asuntoja tasapainoisten asukasrakenneiden muodostumiseksi. Samaan tavoitteeseen pyritään asukkaiden valintaa ohjattaessa silloin, kun se on rahoitustukiin liittyvien asukasvalintaehtojen vuoksi mahdollista. Myös rahoitustukia kehitettäessä mainittu seikka otetaan huomioon, esimerkiksi tukemalla aravavuokra-asuntojen hankkimista olemassa olevista asunto-osakeyhtiötaloista.

Koko asuinalueeseen voidaan myös kohdistaa toimenpiteitä. Poikkihallinnollisena yhteistyönä ympäristöministeriön johdolla on toteutettu Lähiöuudistus 2000-ohjelmaa. Ohjelma on viiden eri ministeriön ja kuntien yhteistyöohjelma segregoitumisvaarassa olevien lähiöalueitten kehittämiseksi. Yhtenä toimintamuotona ovatkin pilottialueiksi valittujen alueitten paikalliset kehittämishankkeet, joissa kehittämistyön painopiste vaihtelee eri hallinnonaloilla. Ne ovat liittyneet mm. lähiöiden fyysiseen ja sosiaaliseen kehittämiseen. Tavoitteena on myös ministeriöiden välisen yhteistyön kehittäminen.

Väliraportissaan yhdeksi kiireellisimmiksi toimenpiteiksi syrjäytymisen ehkäisemiseksi työryhmä katsoi asunnottomuuden vähentämisohjelmaan 2001 - 2003 tehdyt ehdotukset rahoitusmuotojen kehittämiseksi sekä eräiksi muiksi toimenpiteiksi. Asunnottomuuden vähentämisohjelman mukaiset toimenpiteet rahoitusmuotojen kehittämiseksi on toteutettu ja työ jatkuu muilta osin seuraavassa kuvatulla tavalla.

Asunnottomuuden vähentämisohjelma

Vuonna 2001 aloitetun asunnottomuuden vähentämisen toimenpideohjelman toteuttamista jatketaan vuoden 2005 loppuun. Ohjelman seurantaryhmässä ovat edustettuina valtioneuvoston kanslia, ympäristöministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö, Valtion asuntorahasto, STAKES, kuntia (Helsinki, Espoo, Vantaa, Kuntaliitto), Raha-automaat-

tiyhdistys sekä järjestöjä (Y-säätiö, Suomen Mielenterveysseura ja Vailla vakinaista asuntoa ry). Ryhmä seuraa asunnottomuuden kehitystä valtakunnallisesti, tekee esityksiä tarvittavista säädosmuutoksista ja rahoituksesta sekä organisoii asunnottomuuteen liittyvää tutkimus- ja arviointityötä.

Pääkaupunkiseudun asunnottomuuden vähentämistä koskevan ohjelman toteuttamisesta sovittiin valtion ja seudun kuntien edustajien kesken vuonna 2002. Espoon, Helsingin ja Vantaan kaupungit laativat suunnitelman asunnottomuuden vähentämishankkeista, joiden tavoitteena on, että vuosina 2002 - 2005 rakennetaan ja hankitaan vuosittain 1 000 asuntoa lisää, nykyisen tuotannon lisäksi, yksinasuville ja perheellisille asunnottomille sekä turvataan asumisen edellyttämät tukipalvelut. Kuntien toimet koskevat asuntojen osoittamista asunnottomille vuokra-asuntojen uustuotannosta (kaupunkien oma tuotanto ja tonttien luovutus muille), vuokra-asuntojen hankintaa olemassa olevasta asuntokannasta sekä eri toimenpiteitä palveluasuntojen, ensisuojiin ja muiden tilapäisten asumisyksikköjen osalta. Tavoitteena on myös luoda Valtion asuntorahaston, Raha-automaattiyhdistyksen ja kuntien toimenpitein edellytykset sille, että kolmannen sektorin toimijat pystyvät pääkaupunkiseudulla lisäämään asunnottomille osoitettavien asuntojen hankintaa, rakentamista, peruskorjausta sekä palvelujen tarjontaa.

Myös muut kasvukeskukset (Tampere, Turku, Oulu, Jyväskylä, Lahti, Kuopio, Joensuu, Järvenpää) ovat tehostaneet toimiaan asunnottomien asuttamisessa. Keinoina ovat ARA-tuotannon varmistaminen, tuetun asumisen järjestäminen asunto- ja sosiaalitoimen yhteistyönä sekä räätälöityjen ratkaisujen luominen vaikeasti asutettaville henkilöille. Lisäksi asumisneuvontaa on lisätty.

Rahoitusta asunnottomuushankkeisiin

Valtion asuntorahaston varoista myönnettäviä omapääoma-avustuksen kattavuutta laajennettiin vuonna 2002. Avustuksia uusien aravalainoitettujen vuokratalojen oman pääoman kattamiseen saa, jos omistaja samalla sitoutuu asuttamaan asunnottomia ja pakolaisia vuokra-asuntoihinsa. Uutta on, että avustusta saa nyt myös arava-asuntojen hankintaan uudisrakentamisen lisäksi sekä myös korkotukihankkeille. Myöskin avustusten suuruutta on nostettu.

Myös hankintalainoitusta on laajennettu. Yksittäisten asuntojen lisäksi kokonaisten vuokratalojen hankinta on mahdollista valtion myöntämällä hankintalainalla vuoden 2003 alusta. Hankintalainaa voidaan myöntää kunnalle, kunnan tosiasiassa omistamalle yhtiölle tai yhteisölle, jonka toiminnan tarkoituksena on erityisryhmiin kuuluvien henkilöiden elinolojen parantaminen tarjoamalla heille asuntoja. Asunnoista vähintään 30 prosenttia on osoitettava asunnottomien, pakolaisten, romanien tai muiden vastaavien erityisryhmien käyttöön.

Asuntojen korjausavustusten myöntämisperusteita on väljennetty, jotta mm. asunnottomille saataisiin uusia tukiasuntoja. Niin kutsuttua laitosavustusta voidaan myöntää, jos minkä tahansa julkisyhteisön käytössä ollut laitosrakennus muutetaan soveltuvaksi erityisryhmiin kuuluvien asunnoiksi. Avustus on enintään 20 % hyväksytyistä korjauskustannuksista.

RAY:n tuotosta osoitetaan aiempaa enemmän varoja käytettäväksi palvelu- ja tukiasuntojen hankintaan asunnottomille. Hallituksen päätöksen mukaan RAY:n tuotosta vuonna 2003 osoitetaan 10 miljoonaa euroa lisää asunnottomuuden torjuntaan.

Muuttoliike voi syrjäyttää sekä muuttovoitto- että muuttotappioalueilla

Maan sisäinen muuttoliike aiheuttaa asunto-ongelmia sekä muuttovoittopaikkakunnille (asutuspula, asumisen hinnan nousu, asumiseen liittyvien palvelujen puute) että tyhjeneville alueille (asuntojen hintojen lasku, tyhjien asuntojen aiheuttamat taloudelliset vaikeudet). On arvioitu, että lähes 60 prosenttia kunnista menettää väestöään vuosina 2001 - 2010. Vajaassa kolmanneksessa kunnista väestön vähenemisen ennustetaan olevan nopeaa.

Keinoja taloudellisten vaikeuksien helpottamiseksi ja tyhjien asuntojen määrän vähentämiseksi supistuvissa yhdyskunnissa on lisätty muun muassa ympäristöministeriön Pidot-työryhmän esittämien ehdotusten mukaisesti. Uusimpia toimia ovat vuoden 2003 alusta voimaan tullut mahdollisuus saada osittainen vapautus aravalainasta silloin, kun puretaan tyhjilleen jäänyt aravavuokratalo. Samasta ajankohdasta lukien voidaan aravalainojen lainaehtoja muuttaa määräajaksi silloin, kun aravavuokrataloyhteisö on huomattavissa taloudellisissa vaikeuksissa.

Helsingin seudun yhteistoiminta-asiakirjan tavoitteena asuntotuotannon ja siihen liittyvän kunnallistekniikan edistäminen

Vuonna 2000 laaditun Helsingin seudun yhteistoiminta-asiakirja tarkoituksena on ollut edistää seudun asuntotuotantoa sekä siihen liittyvää maankäytön ja liikenteen suunnittelua. Seudun asuntotuotannon lisäämistä koskevat tavoitteet eivät ole toteutuneet. Helsingin seudun kehittymisen keskeinen edellytys on, että seudulla on tarjolla kysyntään nähden riittävästi eri tyyppisiä ja -hintoisia asuntoja. Segregaation ehkäisemiseksi on asuinalueiden suunnitteluun ja asuntojen omistus- ja hallintamuotojen keskinäiseen suhteeseen kiinnitettävä erityistä huomiota.

Tähänastinen yhteistoimintaprosessi on osoittanut selkeästi, että jatkossakin tarvitaan riittävän korkeatasoisista edustajista koostuvaa elintä, joka valmistelee seudun yhteistä toimintapolitiikkaa asuntotuotannon ja sen edellytysten osalta. Tässä elimessä tulee olla edustettuina valtiolta, alueen kunnat, elinkeinoelämä ja muut keskeiset seudulliset toimijat.

4.5 Päihteiden ja huumeiden käytön ehkäisyyn liittyviä toimenpiteitä

Käynnissä oleva 2000-luvun alkoholiohjelma perustuu näkemykseen, jossa alkoholin käytöstä johtuvia ongelmia on mahdollista ehkäistä ja lieventää eri viranomaisten, kansalaisjärjestöjen ja lähiyhteisöjen määrätietoisella yhteistoiminnalla. Myös eri toimintanäkökulmia – ehkäisevää päihdetyötä, alkoholiasioiden valvontaa ja päihdepalveluita

– on pyritty lähentämään toisiinsa. Ohjelmassa painotetaan myös sellaisten yleisten toimien merkitystä, jotka eivät ole pelkästään erityisten alkoholitoimijoiden alaa esimerkiksi toimeentulon, asumisen ja työllisyyden tukeminen voivat olla merkittäväksi avuksi myös alkoholiongelmia ehkäistäessä. Vuodelle 2003 ohjelman kymmenen ehdotusta on tiivistetty kolmeen toiminta-alueeseen: (1) resurssoinnin vahvistaminen ja verkostoituvaa toimintamalli, (2) paikallinen vaikuttaminen ja alkoholin myynti sekä (3) palvelujärjestelmä ja sosiaaliturvaetuudet.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja Suomen kuntaliiton yhteinen päihdepalveluiden laatusuositus julkaistiin syksyllä 2002 tukemaan päihdepalveluiden kehittämistä. Laatusuosituksen on tarkoitettu kehittämään kaikkea päihdetyötä sosiaali- ja terveysjärjestelmän sisällä. Ne koskevat kuntien, järjestöjen, yksityisten yritysten ja valtion tuottamia palveluja.

Huumausaineiden vastaisen toiminnan taustalla on valtioneuvoston huumausainepoliittinen periaatepäätös vuodelta 1998. Vaikeutuneen huumausainetilanteen johdosta valtioneuvosto päätti vuoden 2000 lokakuussa tehostaa huumausainepoliitikkaa. Tämän päätöksen mukaan valtioneuvosto tehostaa toimenpiteitä, jotka vahvistavat yhteiskunnan huumausainekielteistä ilmapiiriä, parantavat huumeongelmaisten hoito- ja kuntoutusmahdollisuuksia, lisäävät kiinnijoutumisriskiä huumausainerikoksista, varmistavat rikosvastuun toteutumista erityisesti huumausaineiden ammattimaisen laittoman maahantuonnin ja levityksen osalta sekä edistävät huumausainevastaista työtä rangaistuslaitoksissa. Tavoitteena on saada huumausaineiden käytön ja huumausainerikollisuuden kasvu pysäytetyksi. Molemmat päätökset noudattavat YK:n ja EU:n tasapainoista lähestymistapaa, jossa annetaan yhtäläinen painoarvo kysynnän ja tarjonnan vähentämiseen tähtäville toimille.

Valtioneuvoston päätösten toteutumista valvoo huumausainepoliittinen koordinaatioryhmä, jossa ovat edustettuina kaikki huumausaineasioista vastaavat ministeriöt. Koordinaatioryhmän tehtävänä on lisäksi kehittää hallinnonalojen välistä yhteistyötä valtakunnallisen huumausainepoliittikan yhteensovittamiseksi sekä seurata huumausainetilanteen kansallista ja kansainvälistä kehitystä.

Huumeiden vastaista toimintaa tukevat lisäksi ministeriöiden omat tavoite- ja toimintaohjelmat.

Päihteiden käytön rajoittaminen ja hallitseminen on osa sosiaali- ja terveysministeriön lähitulevaisuuden toimintastrategiaa. Tavoitteeseen pyritään huumausainekontrollia tehostamalla, huumausaineiden kokeilua ja käyttöä ehkäisemällä sekä helpottamalla hoitoon hakeutumista ja lisäämällä ammatillista osaamista huumeongelmien hoito- ja ehkäisytyössä. Opetusministeriön koulutuksen kehittämistä koskevissa suunnitelmissa kiinnitetään erityistä huomiota syrjäytymisriskien ehkäisyyn sekä syrjäytyneiden lasten ja nuorten koulutuspalvelujen ja ohjaustoiminnan kehittämiseen. Sisäasiainministeriö on julkaissut uuden huumausainestrategian vuosille 2003 - 2006. Huumausainerikollisuuden torjumiseksi poliisi toimii tiiviissä yhteistyössä rajavartiolaitoksen ja tullin kanssa. Poliisiin käyttöön on myös tullut uusia toimivaltuuksia (valeostot ja ns. peitet toiminta) huumausainerikollisuuden torjumiseksi. Oikeusministeriössä tavoitteena on lisätä kriminaalipoliittikan vaikuttavuutta erityisesti huumerikollisuuden ja uusintarikollisuuden kasvun pysäyttämiseksi. Viimeisin muutos Suomen huumelainsäädännössä on syksyllä 2001, jolloin otettiin käyttöön huumausainerikosta lievempi käyttörikosrangaistus, josta

maksimirangaistus on 6 kuukautta vankeutta. Uudistuksella tavoitellaan nopeaa rikosioikeudellista puuttumista huumeaineiden käyttöön sekä syyttämättäjättämiskäytännön yhtenäistämistä.

Suomen päihdetilanne tulee EU:n laajentumisen myötä muuttumaan radikaalisti vuonna 2004. Huumeongelman kansalliset rajat ylittävän luonteen vuoksi uusia huumeaineepoliittisia toimia suunniteltaessa on huomioitava myös kansainvälisessä toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset. Erityisen haasteen tulevat muodostamaan Baltian maat, joissa huumeaineiden käyttö ja niistä koituvat haitat, kuten tartuntataudit sekä huumeaineriikollisuus ovat lisääntyneet huolestuttavasti viimeisten vuosien aikana. Kuten EU:n huumeainetyöryhmässäkin on todettu useimmilla uusilla jäsenmailla ei ole taloudellisia ja hallinnollisia resursseja toteuttaa kaikilta osin EU:n huumeainestrategiassa ja toimintasuunnitelmassa esitettyjä tavoitteita. EU:n huumeaineiden vastaisessa toiminnassa onkin tulevaisuudessa puuttava myös rajat ylittäviin ongelmiin, mikä edellyttää yhteistä toimintaa Euroopan tasolla. Kaiken kaikkiaan EU:n huumeainestrategian ja toimintaohjelman toteuttaminen sekä huumeainepoliittisen toimintaympäristön muutokseen ja sen luomiin uusiin haasteisiin vastaaminen edellyttävät tiivistä hallinnonalojen välistä yhteistyötä.

4.6 Rikollisuuden torjuntaan liittyviä toimenpiteitä

Rikollisuuden ehkäisy on myös syrjäytymisen vastaista työtä. Osa rikollisuudesta on yhteydessä syrjäytymiseen. Rikoksenteelijät ovat usein syrjäytyneitä tai syrjäytymisvaarassa olevia henkilöitä. Rikoksentorjuntaa toteutetaan poikkihallinnollisena yhteistyönä siten, että siihen osallistuvat valtiovallan ohella myös kunnat, elinkeinoelämä ja ns. kolmas sektori. Toimintaa ohjaa ensi sijassa rikoksentorjuntaneuvosto, joka toimii oikeusministeriön kriminaalipoliittisen osaston yhteydessä. Erityisiä toimenpiteitä vaatii rikosseuraamusten kohteina olleitten, erityisesti vankilasta vapautuvien sopeuttaminen rikoksettomaan elämään. Tässä suhteessakin kehittämistyötä tehdään ministeriöitten välisenä poikkihallinnollisena yhteistyönä yhteistyössä rikoksettomaan elämään-projektissa (YREH-projekti).

Muun muassa yhdyskuntien ja ympäristön suunnittelulla voidaan vaikuttaa rikollisuuteen ja turvallisuuteen. Uudessa maankäyttö- ja rakennuslaissa on asetettu suunnittelun yleiseksi tavoitteeksi turvallisen elin- ja toimintaympäristön luominen. Rakennettujen ympäristöjen fyysinen ja sosiaalinen rappeutuminen tulisi estää ja rappeutuneet alueet tulisi korjata.

Rikosasioiden sovittelu

Suomessa 1980-luvun alussa käynnistetty ja sittemmin suureen osaan maata levinnyt sovittelutoiminta on nähty hyvänä keinona puuttua erityisesti nuorten tekemiin rikoksiin ja vahingontekoihin. Sovittelu on useiden hallinnonalojen tiiviiseen yhteistyöhön perustuva oikeuskäsittelylle rinnakkainen tai sitä täydentävä menettelytapa rikoksiin liittyvien kysymysten ratkaisemiseksi. Sovittelussa osapuolet pyrkivät tekemään sovittelijan avulla kumpaakin osapuolta tyydyttävän sopimuksen vahingonkorvauksesta tai

muunlaisesta tavasta loukatun osapuolen hyvittämiseksi. Rikoksen uhrin hyvittäminen ja tekijän aktiivinen vastuunottaminen tekonsa seurauksista voidaankin nähdä olevan sovittelun tärkeimpinä tavoitteina.

Keskeinen ongelma sovittelussa on puute sen alueellisessa kattavuudessa. Väestöstä valtaosa asuu kunnissa, joissa palvelua on tarjolla, mutta suuressa osassa kuntia sovittelua ei ole tarjolla. Tilanne on kestävä kansalaisten tasavertaisen aseman kannalta, koska sovittelulla voi olla merkittävää vaikutusta oikeuskäsittelyn tulokseen ja toisaalta sillä verrattain usein voidaan välttää koko oikeuskäsittely ja samalla menettelyllä voidaan usein oleellisesti vaikuttaa lapsen tai nuoren tulevaisuutta uhkaavan rikollisen uran katkeamiseen.

Nuorisorikostoimikunnan esitykset

Oikeusministeriön asettama nuorisorikostoimikunta luovutti mietintönsä 6.3.2003. Nuorten rikosseuraamusjärjestelmän uudistamista pohtineen toimikunnan mielestä nuorten tekemään rikokseen on puututtava nopeasti ja vaikuttavasti. Sekä asian käsittelyssä että rangaistuksen määräämisessä on kiinnitettävä huomiota nuoren elämänolosuhteisiin ja niihin tekijöihin, jotka hänen kohdallaan ovat johtaneet rikokseen. Rangaistuksen tulee olla tuomitun erityistarpeet huomioon ottava mutta sisällöltään riittävän voimakkaasti hänen elämäänsä vaikuttava seuraamus.

Nuorten tekemien rikosten viranomaiskäsittely kaipaa nopeuttamista ja laadullista parantamista. Yhteistyön on toimittava kitkattomasti ja joustavasti. Nuoria koskevan asiantuntijaosaamisen turvaaminen käsittelyn eri vaiheissa ja viranomaisissa on tärkeää. Toimikunta korosti myös vanhempien osallistumisen tärkeyttä.

Alueellisesti rajoitettuna kokeiluna käytössä oleva nuorisorangaistus tulisi ottaa käyttöön koko maassa. Saatujen kokemusten perusteella nykyiseen nuorisorangaistukseen esitetään kuitenkin joukko muutoksia. Uusi rangaistus pyrittäisiin kohdentamaan entistä enemmän sellaisiin nuoriin, joille ehdollinen rangaistus ei ole riittävän tuntuva ja tehokas. Nuorisorangaistuksen käyttöalaa laajennettaisiin myös 18 - 20-vuotiaana tehtyihin rikoksiin, kun kokeilussa nuorisorangaistus voidaan tuomita vain alle 18-vuotiaana rikokseen syyllistyneelle. Huomattava muutos nykyiseen olisi, että nuorisorangaistus voitaisiin määrätä kokonaan tai osaksi suoritettavaksi mielenterveys- tai päihdehoitona, jota pääsääntöisesti täydentäisi perusmuotoinen nuorisorangaistus. Muutosesityksen taustalla on kokemukset mainituista ongelmista nuorten rikosten taustatekijöinä.

Toimikunta korosti, että vanhempien kasvatusedellytysten ja perheiden olosuhteiden parantamisella voidaan estää rikosten taustasyiden syntymistä. Lasten kohdalla tulee kiinnittää huomiota myös muuhun oirehtivaan käyttäytymiseen kuin rikosten tekemiseen ja puuttua varhaisessa vaiheessa ongelmiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän, erityisesti lastensuojelun, kehittäminen ja resurssien turvaaminen ovat tärkeitä rikosten ehkäisyn kannalta. Lasten sosiaalisuudessa myös koulun merkitys on erityisen suuri. Koululla on opetuksellisen tehtävän lisäksi vanhempien kasvatusta täydentävä kasvatusvastuu.

5. KEHITTÄMISSUUNTIA

Työryhmän toiminta lisäsi työskentelyyn osallistuneiden tahojen tietoa hallinnonalojen toimista syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Syrjäytymisen vastaista yhteistyötä on tehty rinnakkaisena monissa eri ministeriöiden välisissä valmisteluryhmissä, joista päällekkäisin tämän työryhmän kanssa on ollut kansallisen NAP:in valmistelu.

Työryhmän työskentelyn aikana keskusteluissa nousi esiin usein ajatus, että syrjäytymisen torjunnan tulisi pohjautua laajasti hyväksytyille pohjoismaisen hyvinvointivaltion periaatteille ja eri tahojen vahvalle kumppanuudelle. Köyhyyden ja syrjäytymisen torjumisessa tulisi korostaa erityisesti ennaltaehkäiseviä toimia ja on tärkeää, että syrjäytymiskysymyksiä käsitellään valtavirtaistamisperiaatteella.

Tämän hetken keskeisimmät syrjäytymistä tuottavat ongelmat liittyvät erityisesti työttömyyteen, alimpien tulonsaajaryhmien köyhyyteen, lasten syrjäytymisuhkiin, päihdeongelman kasvuun sekä alueelliseen eriarvoistumiseen. Suomessa on useita vähemmistöryhmiä, joiden yhteiskunnallisen aseman parantaminen on tärkeä osa syrjäytymisen ennaltaehkäisyä.

Työvoimapalveluiden rakenteellinen uudistaminen toteutunee lähitulevaisuudessa. Uudistuksen tarkoituksena on luoda edellytykset rakenteellisen työttömyyden purkamiseen eriyttämällä työvoiman välitys ja vaikeasti työllistyvien vaatimien tukitoimien järjestäminen. Uudistuksen vaikutuksia rakenteellisen työttömyyden vähentämiseksi edistetään suuntaamalla riittävä osa työllisyysmäärärahoista ja työvoimapolitiittisista toimista EU:n työllisyysuuntaviivojen mukaisesti vaikeasti työllistyvien työmarkkinaedellytysten parantamiseen. Aktivointiastetavoite on 27 - 30 %. Tarkoituksena on kaventaa alueellisia työttömyyseroja sekä ottaa huomioon moniongelmaisuuksien ja syrjäytymisen kasautumisesta aiheutuvien ongelmien ratkaiseminen.

Poikkihallinnollisen työllisyysohjelman keskeisenä osana tulisi olla työvoiman kehittämiskeskusten perustaminen. Keskusten toiminnan kehittämisessä hyödynnetään yhteispalvelukokeilusta saatuja kokemuksia verkostotyöstä. Tavoitteena voisi olla palvelujärjestelmä, jossa osa asiakkaista saisi palvelut työvoimatoimistosta ja osalle palvelut tuotettaisiin yhteistyössä muiden viranomaisten ja palveluiden tuottajien kanssa. Työvoimatoimisto tarjoaisi työvoimapalvelut ensisijassa niille asiakkaille, jotka voidaan auttaa työmarkkinoille opastettuja ja tuettuja työnvälityspalveluja sekä ammatillisen kehittymisen palveluja ja tukityötä käyttäen. Yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa tuotettaisiin palvelut muun muassa asiakkaille: 1) joiden työkykyisyyttä ja työmarkkina-almauksia on arvioita laaja-alaisesti; 2) jotka tarvitsevat työvoimapalvelujen rinnalla sosiaalityön palveluja; sekä 3) jotka tarvitsevat tukea ammatillisen kehittymisen palvelujen ja tuetun työllistymisen palvelujen käytössä. Em. järjestelyillä pyritään siihen, että vaikeasti työllistyville tarjotaan aktiivisesti ratkaisuja sellaisia palvelukokonaisuuksia käyttäen, joiden avulla heidän tilanteeseensa löydetään pysyväisluonteinen ratkaisu. Useiden toimijoiden yhteistyörakenteen sujuva toiminta edellyttää, että paikallisilla tai seudullisilla toimijoilla on yhteinen käsitys konkreettisista tavoitteista ja toimintatavoista. Tästä syystä paikalliset/seudulliset työllisyysstrategiat, joita useilla alueilla on muodostettu, on myös kytkettävä em. rakenteeseen. Vaikeimmin työllistyvien aktivoinnista ja palveluista vastaavilla toimijoilla tulisi olla yhteinen ”varhaisen puuttumisen strategia”, joka perustuisi laajempaan alueen työllisyys- ja elinkeinopoliittisen strategiatyöhön.

Nuorisotoimen strategiset tavoitteet liittyvät vahvasti nuorten elinolojen parantamiseen ja osallisuuden vahvistamiseen, jotka ovat perustana syrjäytymisen ehkäisyssä. Tavoitteet linkittyvät väestö- ja yhteiskuntarakenteen muutoksiin, nuorisotyön tasa-arvoisen palvelujärjestelmän ylläpitoon, demokraattisen päätöksentekojärjestelmän turvaamiseen ja uudistumiseen, ennaltaehkäisevään päihde- ja huumetyöhön sekä muutoksiin kansainvälisessä toimintaympäristössä.

Kansallinen sosiaalialan kehittämisprojektin loppuraportti julkistettiin 25.3.2003. Sosiaalialan kehitykseen vaikuttavat monet muutokset toimintaympäristössä. Keskeisimpiä näistä ovat demografiset muutokset - alentunut syntyvyys, väestön ikääntyminen sekä alueellinen keskittyminen maan sisäisen muuttoliikkeen seurauksena - kansainvälistyminen, kuntatalouden ja myös koko julkistalouden näkymät. Raportissa esitetään, että määrätietoinen ja nykyaikainen kehittämisstrategia tulisi ulottaa vuoteen 2015 ja sen tuloksena sosiaalihuolto voisi näyttää seuraavalta:

Suurin osa sosiaalipalveluista on universaaleja, koko väestölle tarkoitettuja palveluita. Niillä turvataan yksilön ja perheen hoiva ja huolenpito elämänsä eri vaiheissa, mahdollistetaan työelämään osallistuminen ja sukupuolten välinen tasa-arvo. Sosiaalipalveluilla ja toimeentuloturvalla vahvistetaan ihmisten työ- ja toimintakykyä ja omatoimisuutta. Palveluissa painotetaan moniammatillista työskentelyotetta, ennaltaehkäisyä ja varhaista puuttumista. Syrjäytymistä ehkäistään aktiivisesti sosiaalityöllä ja sosiaalipalveluilla.

Sosiaalialan palveluista suurin osa on asiakkaan kodissa tai mahdollisimman lähellä kotiseutua tuotettavia lähipalveluita. Erityispalveluiden osaaneminen pyritään tuomaan asiakkaan ja peruspalveluiden luo. Erityispalvelut ja olosuhteiden niin edellyttäessä myös lähipalvelut tuotetaan seudullisena yhteistyönä, pääsääntöisesti vastuullisen keskuskunnan tuottamina.

Yhteistyö terveydenhuollon, opetus- ja asuntotoimen ja työvoimahallinnon kanssa on saumatonta ja sosiaalinen näkökulma otetaan huomioon muilla yhteiskuntapolitiikan sektoreilla.

Kunnat vastaavat sosiaalipalveluiden järjestämisestä. Sosiaalipalveluiden tuotantotavat ovat joustavia ja monimuotoisia ja palveluita tuottavat kuntien ohella järjestöt ja yksityinen sektori. Asiakkaan mahdollisuuksia valita haluamansa palveluntuottaja on parannettu. Julkisen vallan ohjauksen tärkein tavoite on turvata riittävät sosiaalipalvelut maan kaikissa osissa. Sosiaalipalveluiden rahoituksen päävastuu on kunnilla. Valtion ja kuntien välinen rahoitussuhde on vakaa ja ennustettava. Valtionosuusjärjestelmä turvaa kuntien mahdollisuudet tuottaa riittävät sosiaalipalvelut maan kaikissa osissa. Sosiaalipalveluiden ohjaus painottuu ajan tasalla olevaan lainsäädäntöön ja informaatio-ohjaukseen. Keskeisimmille sektoreille on luotu minimistandardit ja laatusuositukset ja niiden toteutumista arvioidaan valtakunnallisesti.

Mikäli selvitysmiesten visio toteutuu, niin siihen liittyvät ehdotukset tulevat vaikuttamaan laajasti tulevaisuudessa syrjäytymisen torjuntaan.

Nyt työnsä päättävän työryhmän työskentely alkoi tilanteessa, jossa huoli syrjäytymiskehityksen katkaisemisesta oli aiheellinen ja tarvittiin eri hankkeiden koordinaatiota. Työskentelyn aikana syrjäytymisen ehkäisemiseen liittyvät hankkeet lisääntyivät räjähdysmäisesti ja poikkihallinnollisen yhteistyön merkitys kasvoi. Tällä hetkellä useat ministeriöt ovat jo laatineet omat tavoitteensa ja toimenpiteensä syrjäytymisen torjumiseksi. Myös järjestöt ovat olleet aktiivisia syrjäytymiskysymysten ratkaisemisessa. Ne ovat tarjonneet merkittävässä määrin toiminta-areenoita, kiinnittymisen mahdollisuuksia, vertaistukea ja palveluja sekä esittäneet lukuisan määrän erilaisia aloitteita syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Ohjelmia, aloitteita ja tietoa on siis runsaasti olemassa. Nyt tarvitaan niiden yhteen kokoamista ja kansallisia tavoitteita ja toimenpiteitä.