

Tarkastusvaliokunta

Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuus ja palveluiden vaikuttavuus

JOHDANTO

Vireilletulo

Tarkastusvaliokunta päätti kokouksessaan 20.4.2022 antaa mietinnön valvonta-aiheestaan Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuus ja palveluiden vaikuttavuus. Tarkastusvaliokunnan tulee perustuslain 90 §:n 1 momentin perusteella saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- sosiaali- ja terveysvaliokunta StVL 2/2022 vp
- sivistysvaliokunta SiVL 9/2022 vp
- valtiovarainvaliokunta VaVL 7/2022 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- tutkimusjohtaja Riikka-Leena Leskelä, NHG oy
- sosiaalipalveluiden johtaja Virve Jokiranta, NHG oy
- johtaja Laura Käsmä, Kuntamaisema
- johtava asiantuntija Mikko Valtakari, MDI
- asiantuntija Minna Mayer, MDI
- Project Researcher Mirja Määttä, XAMK Juvenia
- kansallisen lapsistrategian pääsihteeri Johanna Laisaari, valtioneuvoston kanslia
- neuvotteleva virkamies Jani Heikkinen, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Jari Mäkäläinen, valtiovarainministeriö
- johtaja Henni Axelin, opetus- ja kulttuuriministeriö
- sosiaalineuvos Elina Palola, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtava asiantuntija Janne Savolainen, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtaja, VTT Terhi Laine, Vamos
- johtaja Anna-Liisa Pasanen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- kehittämispäällikkö Tomi Ståhl, Kansaneläkelaitos
- sosiaalipäällikkö Hannu Maijanen, Pääesikunta
- sektorijohtaja, everstiluutnantti Jussi Ylimartimo, Pääesikunta

Valiokunnan mietintö TrVM 9/2022 vp

- johtava asiantuntija Päivi Lindberg, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- ylitarkastaja Terhi Rehtonen, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- erikoistutkija Marjut Pietiläinen, Tilastokeskus
- erikoistutkija Hanna Sutela, Tilastokeskus
- lakimies Elina Ryymin, Valtiokonttori
- kaupunginjohtaja, KT, YTT Liisa Heinämäki, Alavuden kaupunki
- nuorisosianjohtaja Mikko Vaska, Helsingin kaupunki
- nuorisopäällikkö, KT Katariina Soanjärvi, Jyväskylän kaupunki
- opetuspalvelupäällikkö Pirjo Piironen, Kouvolan kaupunki
- koordinaattori, nuorisopalvelujen vastaava Maritta Rihu, Kouvolan kaupunki
- päällikkö Maija Saksa, Kouvolan kaupunki
- nuorisotoimen johtaja Kimmo Hölki, Lappeenrannan kaupunki
- nuorisosihteeri Paula Timonen, Lieksan kaupunki
- sosiaalijohtaja Arja Heikkinen, Oulun kaupunki
- palvelualuepäällikkö Kaisa-Maria Rantajärvi, Rovaniemen kaupunki
- johtaja Lauri Savisaari, Tampereen kaupunki
- palvelupäällikkö Reetta Voutilainen, Vantaan kaupunki
- sosiaali- ja perhepalveluiden johtaja Mari Levonen, Satakunnan hyvinvointialue
- johtava asiantuntija Titta Korpilauri, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus
- erityisasiantuntija Mari Ahonen-Walker, Suomen Kuntaliitto
- erityisasiantuntija Aila Puustinen-Korhonen, Suomen Kuntaliitto
- kehitysjohtaja Tiina Ristikari, Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö sr
- tutkimuspäällikkö, dosentti Tuuli Pitkänen, Nuorisotutkimusseura ry
- johtava asiantuntija Esa Iivonen, Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry
- toiminnanjohtaja, erityisasiantuntija Nina Vaaranen-Valkonen, Suojellaan Lapsia ry
- vaikuttamisen asiantuntija Titta Hiltunen, Suomen nuorisotalon kattojärjestö Allianssi ry
- professori Heikki Hiilamo
- nuorisotyöntekijä Nkiru Ikegwuonu, Walkers-toiminta, Helsinki
- vapaaehtoistyöntekijä Anna-Riina Hytönen, Walkers-toiminta, Kotka
- Walkers-toimintavastaava Perttu Kemppainen, Walkers-toiminta, Oulu
- Eeti, Walkers-toiminta, Helsinki
- Altti Uski, Walkers-toiminta, Kotka
- Minttu Hirvonsalo, Walkers-toiminta, Oulu
- Jenna Lumme, Walkers-toiminta, Oulu

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- Turun kaupunki
- Into - etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry
- Pelastakaa Lapset ry

Valiokunnan mietintö TrVM 9/2022 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunnan aiempi työ syrjäytymisteeman parissa

Tarkastusvaliokunnan työ nuorten syrjäytymisen ehkäisyn teeman parissa on alkanut jo kymmenen vuotta sitten, vuonna 2012, jolloin valiokunta käynnisti aiheesta tutkimushankkeen. Tuolloin tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, miten nuorten syrjäytymisen ehkäisytöiden vaikuttavuutta, tuloksellisuutta ja kustannusvaikuttavuutta voidaan parantaa. Tavoitteena oli myös saada tutkimustietoa syrjäytymisen ehkäisyhankkeiden ja -toimenpiteiden arvioinnista, valtion ja kuntien viranomaisten toiminnasta nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä sekä kolmannen sektorin ja vapaaehtoistoiminnan roolista syrjäytymisen ehkäisyssä. Lisäksi tutkimuksella haluttiin saada esiin syrjäytymisen ehkäisyn hyviä käytäntöjä ja toimenpiteitä, jotta vaikuttavia käytäntöjä saataisiin laajempaan käyttöön.

Tutkimus valmistui vuonna 2013 (TrVJ 1/2013 vp). Valiokunta toteutti laajan asiantuntijakuulemisen ja kertoi oman käsityksensä nuorten syrjäytymisestä ja sen ehkäisystä mietinnössään, johon sisältyi useita toimenpide-ehdotuksia. Eduskunta hyväksyi valiokunnan mietinnön (TrVM 1/2014 vp) perusteella seitsemän kannanottoa, joista kuusi on edelleen voimassa.

Valiokunnan tilaama uusi tutkimus

Nuorten syrjäytyminen on edelleen vakava yhteiskunnallinen ja inhimillinen ongelma. Mietinnön (TrVM 1/2014 vp) perusteella hyväksytyistä kannanottokohdista ensimmäisessä eduskunta edellyttää, että sosiaali- ja terveystaloustalouden uudistuksessa hallitus siirtää painopisteen korjaavasta toiminnasta ennalta ehkäisevään toimintaan. Ennaltaehkäisyn painottaminen tuottaisi pitkällä aikavälillä niin säästöjä julkiselle taloudelle kuin inhimillisen kärsimyksen lievenemistä. Silti palveluiden painopiste ei valiokunnan käsityksen mukaan ole siirtynyt ennaltaehkäisyyn.

Nuorten syrjäytymisestä aiheutuu yhteiskunnalle kustannuksia muun muassa julkisten palvelujen käytöstä, tulonsiirroista, menetetyistä verotuloista sekä rikollisuudesta ja aktivointitoimenpiteistä. Syrjäytymisen ehkäisyyn tähtääviä palveluita on tarjolla, mutta palvelukokonaisuus on pirstaloitunut ja riskitekijöihin reagointi riittämätöntä. Syrjäytymisvaarassa olevia nuoria ei välttämättä tunnisteta ajoissa eikä heitä ohjata oikea-aikaisiin palveluihin. Syrjäytymistä ehkäisevien palveluiden vaikuttavuudesta on vain vähän tietoa.

Edellä esitettyihin syihin perustuen tarkastusvaliokunta päätti vuonna 2020 tilata uuden tutkimuksen nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluista. Tutkimuksen (TrVJ 1/2022 vp) tavoitteena on ollut selvittää syrjäytymistä ehkäiseviä palvelu- ja etuusrakenteita sekä palveluntuottajien välistä yhteistyötä, syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjä resursseja sekä näiden resurssien kohdentumista ja vaikutuksia.

Tutkimuksessa analysoidaan nuorten palveluihin kohdennettuja suoria ja epäsuoria rahavirtoja sekä jäsennetään rahavirtoja palvelutyypeittäin kevyisiin, tukeviin ja raskaisiin palveluihin. Tämän lisäksi tutkimuksessa on haastateltu valtionhallinnon ja kuntien edustajia sekä nuoria itseään.

Valiokunnan mietintö TrVM 9/2022 vp

Tutkimuksessa havaitaan, että valtionhallinnossa yhteistyö syrjäytymisen ehkäisemiseksi ei toimi parhaalla mahdollisella tavalla hallinnonalojen siiloutumisen takia. Syrjäytymiseen liittyviä ongelmia ratkaistaan hallinnonaloittain palvelu ja hanke kerrallaan. Moni syrjäytymisen ehkäisyyn liittyvä palvelu kuuluu kuntien järjestämisvastuulle. Kunnissa koetaan, että nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluista puuttuu valtakunnallisesti sovittu koordinaointi ja omistajuus, mikä vaikeuttaa johtamista ja palveluiden yhteensovittamista.

Tutkimuksessa selvitetään, kuinka paljon valtion talousarviosta ja kuntien käyttökustannuksista on kohdennettu nuorten syrjäytymistä ehkäiseviin palveluihin. Tutkimuksen tulosten mukaan valtion vuoden 2020 talousarviosta kohdistettiin varoja nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn suoraan ja epäsuorasti vain muutamia prosentteja: työ- ja elinkeinoministeriön budjetista syrjäytymisen ehkäisyn osuus oli noin 4 prosenttia, opetus- ja kulttuuriministeriön 3 prosenttia ja sosiaali- ja terveysministeriön 0,6 prosenttia. Tarkastelluissa kohdekunnissa (Kokkola, Kontiolahti, Lahti, Raisio, Somero ja Tampere) noin 10 prosenttia nettokäyttökustannuksista kohdennettiin nuorten syrjäytymistä ehkäiseviin palveluihin.

Syrjäytymisen ehkäisyyn käytettävien julkisten varojen vaikutusten mittaaminen on hankalaa useasta syystä. Ensinnäkin vaikutukset syntyvät usein välillisesti, ts. muiden vaikutusten seurauksena tai niiden lisäksi. Esimerkiksi kulttuuripalvelut ovat tarjolla kaikille, eikä niiden tavoitteena ole ensisijaisesti syrjäytymisen ehkäisy, mutta osallistuminen kulttuuritoimintaan voi tuottaa yhteisöllisyyden kokemuksia, jotka osaltaan myös ehkäisevät syrjäytymistä. Toiseksi monet vaikutukset ovat havaittavissa vasta pitkällä aikavälillä: esimerkiksi lastensuojelupalveluiden vaikutus lapsen tulevaan opiskeluun ja työllistymiseen näkyy vasta useiden vuosien kuluttua.

Tutkimuksessa esitetään keinoja, joiden avulla kustannusseurantaa ja vaikutusten arviointia olisi mahdollista kehittää. Ensinnäkin seurannan ja arvioinnin tulisi olla pitkäjänteistä ja perustua seuranta-aineistoon. Seurattavien tietojen tulisi olla yhdenmukaisesti luokiteltu ja luokittelun kehittämisen pitäisi olla selkeästi määritellyn tahon vastuulla. Samoin tiedolla johtamiseen liittyvät vastuut tulisi määritellä selkeästi. Tutkimusryhmä esittää lisäksi useita suosituksia siitä, miten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmää voitaisiin kehittää. Suositukset liittyvät esimerkiksi monialaisen työn ja palvelutuotannon kehittämiseen sekä palveluiden muokkaamiseen asiakaslähtöisemmiksi. Lisäksi tutkimuksessa suositellaan vastuuhenkilön nimeämistä jokaiselle nuorelle, jolla on asiakassuunnitelma.

Tutkimuksessa selvitetään syrjäytymisen ehkäisyn palveluihin käytetyn rahamäärän ja nuorten tilanteen välistä yhteyttä kuudessa esimerkkikunnassa. Havainto on, että palveluihin käytetty rahamäärä ei ole yhteydessä nuorten syrjäytymistä kuvaaviin indikaattoreihin näissä kunnissa. Tulosten mukaan myöskään minkään yksittäisen palvelun ominaisuudet tai tietyn palvelun saatavuus ei selitä nuorten syrjäytymistä, vaan pikemminkin palveluketjut ja toimijoiden yhteistyö ovat avainasemassa.

Valiokunta on kuullut laajasti asiantuntijoita sekä tilaamastaan tutkimuksesta että nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluista yleisesti. Asiantuntijoiden mukaan tutkimuksessa on paljon arvokasta tietoa. Tutkimusta kiitetään kattavaksi ja laajaksi sekä siinä käytettyjä aineistoja monipuolisiksi. Asiantuntijat pitävät myönteisenä sitä, että tutkimuksessa syrjäytyminen nähdään laajana ilmiönä. Myös tutkimuksessa tehtyjä nuorten haastatteluja pidetään arvokkaina.

Valiokunnan mietintö TrVM 9/2022 vp

Asiantuntijat ovat kuitenkin myös sitä mieltä, että tutkimuksen johtopäätöksissä ja suosituksissa ei ole paljoakaan uutta. Tutkimus nostaa esiin tärkeitä, mutta jo tiedossa olevia, haasteita. Osa asiantuntijoista katsoo, että tutkimuksen etuusmenoja ja sosiaaliturvaa koskevissa osioissa esiintyy puutteita ja epätarkkuuksia. Osa asiantuntijoista myös toivoo, että syrjäytymiseen vaikuttavia tekijöitä olisi käsitelty laajemmin. Valiokunta yhtyy asiantuntijoiden näkemyksiin ja lisäksi kiinnittää huomiota tutkimuksen puutteisiin koskien tietoja valtion ja kuntien panostuksista nuorten syrjäytymisen ennaltaehkäisyyn.

Valiokunnan kuultavina on ollut myös nuoria, jotka ovat kertoneet kokemuksistaan syrjäytymisen ehkäisyn palveluihin liittyen. Kuultujen nuorten kokemus on, että nuoret eivät yleisesti ottaen tiedä, millaisia palveluita on tarjolla ja miten niiden piiriin hakeudutaan. Nuorten mielestä tarjolla olevista palveluista tulisi saada tietoa kaikista paikoista, joissa nuoret käyvät ja viettävät aikaa. Tietoa tulisi olla saatavana esimerkiksi kouluissa, oppilaitoksissa, työpaikoilla, terveydenhuollossa ja mediassa. Myös sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa lausunnossaan tarkastusvaliokunnalle (StVL 2/2022 vp), että syrjäytymisen ehkäisyn kannalta on oleellista, että nuoret ovat tietoisia saatavilla olevista palveluista, ne ovat nuorten helposti saavutettavissa ja palvelujärjestelmä joustaa nuorten moninaisten tarpeiden mukaan. Tarkastusvaliokunta yhtyy nuorten sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnan näkemyksiin.

Nuorten syrjäytymisen ja sen ehkäisyn määrittelyn ongelmat

Syrjäytymiselle ei ole yksiselitteistä määritelmää. Syrjäytymisellä tarkoitetaan yleensä kasautuvaa huono-osaisuutta, ja se ymmärretään erilaisten riski- ja puutetekijöiden, kuten päihde- ja mielenterveysongelmien ja koulutuksen puutteen, kasautumisena. Osa syrjäytymisriskiä lisäävistä tekijöistä on ylisukupolvisia, kuten vanhempien matala koulutustaso, pitkäaikainen toimeentulotuen saanti ja pitkäaikainen työttömyys. Koska syrjäytymiselle ei ole tarkkaa määritelmää, ei voida sanoa, paljonko syrjäytyneitä nuoria Suomessa on. Arviot vaihtelevat voimakkaasti. THL:n arvion mukaan heitä on 14 000—100 000.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan syrjäytyneiksi tai syrjäytymisriskissä oleviksi nuoriksi on määritelty esimerkiksi nuoret, jotka eivät ole työssä tai koulutuksessa, tai nuoret, jotka ovat saaneet toimeentulotukea yli 12 kuukautta. Nämä määritelmät ovat kuitenkin korkeintaan suuntaa antavia. Nuori voi olla työn ja koulutuksen ulkopuolella esimerkiksi odottaessaan työn, opiskelun tai varusmiespalvelun alkamista tai hoitaessaan lastaan. Toimeentulotuen saaminenkaan ei automaattisesti merkitse, että nuori on syrjäytynyt tai syrjäytymisriskissä.

Edes nuoren henkilön määritelmä ei ole yksiselitteinen. Valiokunnan tilaamassa tutkimuksessa nuoriksi määritellään 15—29-vuotiaat. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat tuovat esiin, että nuoren määritelmä vaihtelee lainsäädännössä ja eri tahojen vakiintuneissa käytännöissä. Esimerkiksi nuorisolaissa nuoreksi määritellään alle 29-vuotiaat, kun taas sosiaalihuoltolaissa ja lastensuojelulaissa 18—24-vuotiaat. Erikseen ovat vielä eri palvelujen asettamat ikärajat. Esimerkiksi HUS-alueella lapsi siirtyy lastenpsykiatriasta nuorisopsykiatrian asiakkaaksi 13 vuotta täytettyään ja edelleen aikuisten psykiatrian asiakkaaksi 18 vuotta täytettyään.

Myös valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden lausunnoista tulee selkeästi esiin, että syrjäytymisen on moniulotteinen ilmiö, jota on mahdotonta määritellä aukottomasti. Samasta syystä on

Valiokunnan mietintö TrVM 9/2022 vp

useita perusteltuja, keskenään vaihtoehtoisia tapoja määritellä syrjäytymisen ehkäisyn palvelut ja niihin kohdistuvat rahavirrat. Valiokunta korostaa, että ilmiön moniulotteisuudesta huolimatta näihin palveluihin käytettäviä rahavirtoja tulee kyetä seuraamaan.

Syrjäytymisen ehkäisyyn kohdistetut rahavirrat valtion budjetissa

Valiokunnan tilaamassa tutkimuksessa selvitettiin nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluihin kohdistuvien määrärahojen suuruutta valtion budjetissa. Tutkimusryhmä on käynyt läpi kaikkien ministeriöiden budjettimomentit ja tarkastellut kunkin käyttötarkoitusta. Harkintansa mukaisesti tutkimusryhmä on valinnut momenteista ne, joiden se on katsonut kohdistuvan nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn.

Valtion budjetista on tutkimuksessa laskettu mukaan joko kokonaisuudessaan tai nuorten osuutta vastaavalta osuudelta seuraavat budjettimomentit:

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala:

- Lasten ja nuorten harrastustoiminta
- Valtion yleissivistävän koulutuksen toimintamenot
- Perusopetuksen, varhaiskasvatuksen, vapaan sivistystyön ja lukiokoulutuksen yhteiset menot
- Jatkuvan oppimisen ja osaamisen kehittäminen
- Rahapelitoiminnan tuotot nuorisotyön edistämiseen
- Nuorten työpajatoiminta ja etsivä nuorisotyö

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala:

- Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen
- Valtion korvaus kunnille kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen alaisten lastensuojeluyksiköiden toimintamenot
- Valtion rahoitus turvakotitoiminnan menoihin

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala:

- Maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistäminen
- Valtion korvaukset kotouttamisesta
- Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala:

- Valtionapu 4H-toimintaan

Palveluihin suunnattujen rahavirtojen lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan ministeriöiden alaisia etuuksia eli asumistukea, opintotukea, työttömyysetuuksia ja perustoimeentulotukea. Sen sijaan kuntoutuspalvelut ja Kansaneläkelaitoksen kuntoutusraha on jätetty pois tarkastelusta.

Tarkastusvaliokunta toteaa, että syrjäytyminen ja sen ehkäisy ovat tulkinnanvaraisia ilmiöitä, joten syrjäytymisen ehkäisyn palveluihin kohdistuneiden varojen määrää on vaikea määritellä yksiselitteisesti. Tästä johtuen valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden keskuudessa esiintyy erilaisia mielipiteitä siitä, mitkä rahavirrat tulisi laskea mukaan syrjäytymisen ehkäisyn rahavirroiksi.

Valiokunnan mietintö TrVM 9/2022 vp

Osa valiokunnan kuulemista asiantuntijoista kyseenalaistaa tutkimuksessa esitetyn näkemyksen, että etuusmenot kuuluisivat syrjäytymisen ehkäisyn menoihin. Näiden asiantuntijoiden mielestä työttömyysetuuksien ja asumistuen saannin yhteys syrjäytymiseen on epämääräinen eivätkä nämä etuusmenot kuvaa nuorten syrjäytymisen ehkäisyä millään tarkkuudella. Toimeentulotuen pitkäaikaisen saannin ja nuoren syrjäytymisen välillä on yhteys, mutta läheskään kaikki toimeentulotukea saavat nuoret eivät ole syrjäytyneitä tai erityisessä syrjäytymisvaarassa. Osa valiokunnan kuulemista asiantuntijoista on sitä mieltä, että tutkimuksessa esitetty luettelo syrjäytymisen ehkäisyn palveluiden rahavirroista ei ole kattava. Heidän mukaansa tulisi huomioida myös Kelan kuntoutuspalvelut ja kuntoutusraha, kun tarkastellaan valtion panostuksia syrjäytymisen ehkäisyyn.

On myös syytä huomioida, että tutkimuksen aineisto koostuu vain yhden vuoden rahavirroista. Näin ollen aineiston perusteella ei voida muodostaa käsitystä siitä, miten nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluihin suunnatut rahavirrat ovat kehittyneet ajassa.

Tarkastusvaliokunnan tilaaman tutkimuksen mukaan vuonna 2020 valtion budjetissa nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluihin kohdistuvien määrärahojen suuruus oli 437,4 miljoonaa euroa. Tästä summasta 222,4 miljoonaa euroa kohdentui opetus- ja kulttuuriministeriön, 73,1 miljoonaa euroa sosiaali- ja terveysministeriön, 138,1 miljoonaa euroa työ- ja elinkeinoministeriön ja 3,8 miljoonaa euroa maa- ja metsätalousministeriön hallinnonaloille.

Tutkimuksen mukaan ministeriöiden alaisiin etuuksiin kohdentui alle 30-vuotiaille vuonna 2020 yhteensä 2,5 miljardia euroa. Tästä summasta asumistukeen kului 777 miljoonaa euroa, opintotukeen 558 miljoonaa euroa, työttömyysetuuksiin 831 miljoonaa euroa ja perustoimeentulotukeen 319 miljoonaa euroa. Vuonna 2020 Kelan kuntoutuskustannuksista kohdentui 16–24-vuotiaille noin 172 miljoonaa euroa, josta kuntoutusrahan osuus oli noin 128 miljoonaa euroa.

Valiokunnan käsityksen mukaan nämä luvut muodostavat ylärajan arvioille siitä, paljonko valtio käyttää rahaa nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn. Myös pienemmät arviot ovat mahdollisia, sillä eri palveluiden kuulumisesta tai kuulumattomuudesta nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluiden joukkoon voidaan perustellusti esittää eri mielipiteitä. Tarkastusvaliokunta korostaa lisäksi, että kyseessä ovat tiedot yhden vuoden budjetista. Näin ollen tietojen perusteella ei ole mahdollista kuvata, miten panostukset nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn ovat kehittyneet ajassa.

Syrjäytymisen ehkäisyyn kohdistetut rahavirrat kuntien budjeteissa

Valtion lisäksi kunnat ovat merkittävä nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluiden järjestäjä. Kunnat järjestävät esimerkiksi perusopetusta, nuorisotyötä ja kulttuuripalveluita, jotka välillisesti ehkäisevät myös syrjäytymistä. Kunnat järjestävät myös korjaavia palveluita suuremmissa syrjäytymisvaarassa oleville, kuten kuntouttavaa työtoimintaa ja etsivää nuorisotyötä.

Tarkastusvaliokunnan tilaamassa tutkimuksessa nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluiden rahavirtoja on selvitetty kuuden esimerkkikunnan osalta. Nämä kunnat ovat Kokkola, Kontiolahti, Lahti, Raisio, Somero ja Tampere. Esimerkkikunnat on pyritty valitsemaan siten, että ne edustaisivat mahdollisimman kattavasti erilaisia kuntia. Kriteereinä valinnoille ovat olleet nuorisotakuussa käytettävät mittarit, maantieteellinen sijainti, sosiaali- ja terveysten palveluiden järjestämis-

Valiokunnan mietintö TrVM 9/2022 vp

tapa (kunta, kuntayhtymä), asukasluku, ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien 20—29-vuotiaiden osuus sekä nuorisotyöttömien 18—24-vuotiaiden osuus.

Tutkimuksessa tarkastelluista kunnista Tampere ja Lahti ovat asukasluvultaan suurimmat, Somero ja Kontiolahti pienimmät. Alle 18-vuotiaiden osuus väestöstä on suurin Kontiolahdella ja pienin Tampereella. Ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien 20—29-vuotiaiden osuus on korkein Lahdessa ja matalin Kontiolahdella. Nuorisotyöttömien osuus on sekin korkein Lahdessa ja matalin Somerolla. Valiokunta pitää myönteisenä, että tutkimukseen on valikoitu erilaisia kuntia. On kuitenkin epäselvää, missä määrin valitut kunnat edustavat Suomen koko kuntakenttää.

Tutkimuksessa on käyty läpi kuuden esimerkkikunnan budjetit ja laskettu niistä nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluiden osuus samoilla periaatteilla kuin valtion budjetissa. Osa palveluista, kuten nuorisotyö ja nuorten kesätyöt, on laskettu mukaan kokonaisuudessaan, osa nuorten väestöosuuden suhteessa.

Kuntien osalta syrjäytymisen ehkäisyn palveluiksi on tutkimuksessa määritelty palveluita sivistystoimen, sosiaali- ja terveystoimen sekä työllistämisen toimialoilta. Sivistystoimen toimialalta syrjäytymisen ehkäisyn palveluiksi on määritelty kirjasto, kulttuuripalvelut, lukion oppilashuolto, museot, nuorisotyö, peruskoulun oppilashuolto, sivistystoimen projektit sekä vapaa sivistystyö. Sosiaali- ja terveystoimen toimialalta syrjäytymisen ehkäisyn palveluiksi on määritelty lääkäri- ja hoitajapalvelut, sosiaalityö, erikoissairaanhoito, kuntoutus, perhepalvelut, sosiaali- ja terveydenhuollon projektit sekä mielenterveys- ja päihdepalvelut. Työllistämisen toimialalta syrjäytymisen ehkäisyn palveluiksi on määritelty nuorten kesätyöt, kuntouttava työtoiminta, sosiaalinen työtoiminta, muu työllistämistoiminta, Ohjaamo ja Nuorten startti.

Vuoden 2020 tilinpäätöstietojen mukaan esimerkkikunnissa käytettiin keskimäärin 9,8 prosenttia nettokäyttökustannuksista nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluihin. Kontiolahden kunnan tiedot eivät ole vertailukelpoisia muihin kuntiin nähden, mutta viidessä esimerkkikunnassa käytettiin nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn keskimäärin 3 300 euroa yhtä 15—29-vuotiaasta asukasta kohti vuonna 2020. Vaihtelu oli kuitenkin suurta, Tampereen noin 2 300 eurosta Raision yli 4 000 euroon.

Valiokunnan käsityksen mukaan tutkimuksessa esitetyt nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluihin käytettyjen rahavirtojen kuvaukset ovat lähinnä suuntaa antavia. Kaikille ikäryhmille suunnattujen palveluiden kustannuksista on tutkimuksessa huomioitu nuorten väestöosuutta vastaava osuus. Nuoret eivät kuitenkaan käytä kaikkia palveluita juuri väestöosuutensa mukaisesti. Esimerkiksi terveyspalveluiden kulutus on yleisempää vanhemmissa ikäluokissa. Näin ollen väestöosuuden mukaisesti lasketut kustannukset antavat osin harhaanjohtavan kuvan nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluiden kustannuksista.

Kuntien palveluiden ja niihin kohdistuneiden rahavirtojen arviointi on ongelmallista myös siksi, että kuntien organisaatorakenteet ja kirjanpitokäytännöt poikkeavat toisistaan. Esimerkiksi lapsiperheiden kotipalvelua saatetaan joissakin kunnissa tuottaa kotihoidossa, joka tuottaa palveluja myös ikäihmisille. Joissakin kunnissa lapsiperheiden kotipalvelu tuotetaan perhepalveluiden tiimistä ja joissakin lastensuojelun organisoimana. Myös palveluiden tuottaja voi vaihdella jopa samassa kunnassa: kunta voi tuottaa palvelut yhtenä vuonna itse, toisena vuonna ostaa ne ulkopuo-

Valiokunnan mietintö TrVM 9/2022 vp

liselta palvelutuottajalta. Kunta voi myös liittyä alueelliseen liikelaitoskuntayhtymään, joka tuottaa palvelut.

Kun nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluihin suunnatut rahavirrat on eri kunnissa kirjattu eri budjettimomenteille, kuntien välinen vertailu vaatii, että niiden budjetit käydään läpi manuaalisesti. Perusteellinen eri kuntien rahavirtojen ja niiden kehityksen vertailu vaatisi kaikkien Suomen kuntien budjettien läpikäymisen usean vuoden ajalta, mikä tulisi hyvin työlääksi.

Valiokunnan tilaamassa tutkimuksessa perusopetuksen palvelut on sisällytetty kuntien järjestämiin nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluihin ainoastaan oppilashuollon kustannusten osalta. Tutkimusryhmä näkee perusopetuksen ennalta ehkäisevänä syrjäytymisen ehkäisyn palveluna, mutta on siitä huolimatta päätenyt jättämään sen kustannukset tarkastelun ulkopuolelle. Perusteluna on, että muiden kuin oppilashuollon kustannusten osuus kaikista kustannuksista olisi ollut niin suuri, että se olisi vääristänyt budjettianalyysia.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden kesken ei ole yksimielisyyttä siitä, onko ratkaisu jättää perusopetuksen kustannukset tarkastelun ulkopuolelle kannatettava. Osa valiokunnan kuulemistasiantuntijoista kyseenalaistaa ratkaisun ja on sitä mieltä, että perusopetus on keskeinen syrjäytymisen ehkäisyn palvelu, joten se olisi pitänyt ottaa mukaan. Osa asiantuntijoista puolestaan näkee, että tutkimusryhmän perustelu on hyväksyttävä, ja perusopetuksen kustannusten huomiointi vääristäisi analyysia.

Valiokunnan tilaamassa tutkimuksessa ei löydetty yhteyttä kuntien rahallisten panostusten ja syrjäytymistä kuvaavien indikaattorien välillä. Toisin sanoen kunnan taloudellisella panostuksella syrjäytymisen ehkäisyn palveluihin ei ole yhteyttä siihen, miten suuri ongelma nuorten syrjäytyminen kunnassa on. Tällä yllättävällä tuloksella on kaksi mahdollista selitystä.

Ensinnäkin tulos viittaa siihen, että yksittäiset palvelut ja niihin suunnatut rahavirrat eivät selitä nuorten syrjäytymistä kovinkaan hyvin. Tutkimuksen mukaan toimivat palveluketjut ovat erityisen kustannustehokkaita nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä. Toimijoiden välinen yhteistyö ja nuoren moniammatillinen tukeminen ovat tutkimuksen mukaan vaikuttavampia kuin yksittäiset palvelut.

Toinen, tietopuutteisiin liittyvä selitys on, että seurantatietoa kuntien panostuksista syrjäytymisen ehkäisyyn pitkällä aikavälillä ei ole saatavilla. Nuorten palveluiden vaikutukset näkyvät vasta useiden vuosien kuluttua, joten tietyn vuoden panostukset eivät heti näy tuloksissa. Tutkimuksen mukaan keskeinen tekijä on se, miten paljon palveluihin ja palvelujärjestelmän toimivuuteen on panostettu pitkällä aikavälillä ja miten toimiva nuorten palvelujärjestelmä on kokonaisuutena. Tätä tietoa ei ole mahdollista saada yhden tai muutaman vuoden tilastoista, vaan sen selvittäminen vaatisi aineistoa pidemmältä ajalta.

Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluiden kustannusten määrittely on vaikeaa, eikä sitä ole valiokunnan tilaamassa tutkimuksessa ollut mahdollista tehdä riittävän luotettavalla tavalla. Kunnat ovat merkittävä nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluiden järjestäjä, mutta kokonaiskuvaa kuntien taloudellisista panoksista palveluihin ei saatavilla olevien tietojen perusteella ole mahdollista muodostaa. Valiokunta pitää tietopuutteita epäkohtana ja toteaa, että kustannustietojen

Valiokunnan mietintö TrVM 9/2022 vp

puute estää kuntien vertailun ja näin vaikeuttaa palvelujärjestelmien kehittämistä. Valiokunta katsoo, että kuntien tilastointi- ja raportointikäytäntöjä tulee yhtenäistää, jotta vertailukelpoista seurantatietoa olisi saatavilla palvelujärjestelmän kehittämiseksi.

Hyvinvointialueet, syrjäytymisen ehkäisyn palvelut ja osaoptimoinnin riski

Vuoden 2023 alusta lukien vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä 21 hyvinvointialueelle. Poikkeuksena on Helsingin kaupunki, jolla säilyy sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu. Sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksen jälkeen kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö siirtyy hyvinvointialueiden palvelukseen. Sen sijaan esimerkiksi sivistystoimen henkilöstö jatkaa kunnan työntekijöinä. Näin ollen aiemmin kuntien ja kuntayhtymien vastuulla olleita syrjäytymisen ehkäisyn palveluita järjestetään ja tuotetaan jatkossa sekä kunnissa, kuntayhtymissä että hyvinvointialueilla.

Osoptimointi on ilmiö, jossa yksittäinen toimija varmistaa oman hyötynsä ottamatta huomioon koko järjestelmän kannalta parasta ratkaisua. Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluiden tarjonnassa se voi esiintyä niin, että yksi toimija pyrkii säästämään omia kustannuksiaan eikä tarjoa nuorille riittävän laadukkaita matalan kynnyksen palveluja syrjäytymisen ehkäisyyn. Puutteet yhden toimijan palveluiden laadussa tai saatavuudessa voivat johtaa toisten toimijoiden tuottamien palveluiden lisääntyvään tarpeeseen. Vaikka yhden toimijan kustannukset pienenevät, veronmaksajille koituvat kokonaiskustannukset voivat kasvaa.

Tarkastusvaliokunnan tilaaman tutkimuksen johtopäätös on, että osaoptimoinnin riski on olemassa, kun vastuu nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluista ja niiden rahoituksesta jakautuu jatkossa kunnan ja hyvinvointialueen kesken. Mikäli jompikumpi toimija omia kustannuksia säästääkseen ei tarjoa nuorille riittävän laadukkaita matalan kynnyksen palveluja syrjäytymisen ehkäisyyn, tästä aiheutuu lisäpalvelujen tarvetta ja kokonaiskustannusten kasvua julkisen sektorin vastattavaksi.

Osoptimoinnin minimoimiseksi tiedot nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluiden kustannuksista tulevat jatkossakin olemaan hyvin tärkeitä. Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmä ja syrjäytymisen ehkäisyyn suunnatut rahavirrat ovat jo tällä hetkellä sirpaleiset, ja kokonaiskuvaa niistä on vaikea muodostaa. Arviot valtion taloudellisista panostuksista nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn vaihtelevat voimakkaasti. Kuten edellä on todettu, kuntien panostuksia on työlästä arvioida, sillä kirjanpito- ja palveluiden järjestämiskäytännöt poikkeavat toisistaan eri kunnissa. Hyvinvointialueiden toiminnan aloittaminen tuo järjestelmään vielä uuden toimijaryhmän. Jos palveluiden järjestämiskäytäntöjä ei yhtenäistetä kunnissa ja hyvinvointialueilla, tiedot kustannuksista pysyvät hajallaan. Tämä merkitsee sitä, että palveluihin suunnattuja rahavirtoja ei voida seurata eikä vertailla eri toimijoiden välillä.

Tietojen yhtenäistämiseen ja seurattavuuden parantamiseen tulee valiokunnan näkemyksen mukaan kiinnittää huomiota. Valiokunta näkee riskinä sen, että nuorten syrjäytymisen ehkäisyn panostusten seuranta vaikeutuu entisestään, kun osa aiemmin kuntien vastuulla olleista tehtävistä siirtyy hyvinvointialueiden vastuulle.

Valiokunnan mietintö TrVM 9/2022 vp

Tarkastusvaliokunta korostaa, että hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyminen on suuri muutos nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluiden kokonaisuudessa. Hyvinvointialueiden aloittaessa toimintansa on varmistettava, että koko palveluketju toimii sujuvasti nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi. Palveluiden on toimittava yhteen riippumatta siitä, mikä taho on niiden järjestäjänä.

Syrjäytymisen ehkäisyn palveluiden vaikuttavuus ja sen mittaaminen

Vaikuttavuudella tarkoitetaan sitä, kuinka hyvin tietyllä toiminnalla onnistutaan saavuttamaan halutut tulokset ja vaikutukset, esimerkiksi sitä, miten tietty palvelu vaikuttaa nuoren syrjäytymisriskiin. Vaikuttavuus tulee erottaa vaikutuksista, jotka voivat olla myönteisiä tai kielteisiä, ennakoituja tai ennakoimattomia. Vaikutukset voivat kohdistua myös muuhun kuin palvelun varsinaiseen kohteeseen. Esimerkiksi vanhemman päihdeongelman hoito parantaa myös lasten hyvinvointia. Vaikuttavuudessa puolestaan on kyse palvelun tavoitteiden saavuttamisesta. Kustannusvaikuttavuus kuvaa vaikuttavuuden ja toiminnasta aiheutuneiden kustannusten suhdetta. Yhtä hyvät tulokset saavuttaneista palveluista hinnaltaan edullisemmalla on parempi kustannusvaikuttavuus. Tarkastusvaliokunnan käsityksen mukaan tieto nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluiden vaikuttavuudesta ja etenkin kustannusvaikuttavuudesta on puutteellista. Tämä on ollut yksi peruste tutkimushankkeen käynnistämiseksi vuonna 2020.

Valiokunta on perehtynyt nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluiden vaikutuksista viime vuosina tehtyihin arvioihin. Arvioita on tehty muun muassa Ohjaamo-toiminnan, Vamos-palvelun ja nuorten työpajojen vaikutuksista. Valiokunnan käsitys on, että monilla palveluilla on myönteisiä vaikutuksia, mutta kokonaiskuvaa nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluiden vaikuttavuudesta ja kustannusvaikuttavuudesta on hyvin vaikea muodostaa. Tämä johtuu osin siitä, että vaikutusarviot eivät ole yhteismitallisia, sekä siitä, että kustannustieto on puutteellista.

Ohjaamot ovat alle 30-vuotiaille tarkoitettuja monialaisia palvelupisteitä. Nuori voi asioida Ohjaamossa ilman ajanvarausta esimerkiksi opiskeluun, työllistymiseen, asumiseen tai hyvinvointiin liittyvissä kysymyksissä. Nuoren ei tarvitse Ohjaamoon yhteyttä ottaessaan tietää, minkä viranomaisen tai muun toimijan hoidettavaksi hänen asiansa kuuluu.

Ohjaamojen vaikuttavuutta selvittäneen tutkimuksen (Valtakari ym. 2020) mukaan nuori saa Ohjaamossa avun yleensä nopeammin kuin muuta kautta, mikäli hänen tarpeensa edellyttää moniammatillista apua. Kunnissa, joissa on Ohjaamo-toimintaa, kehityssuunta työttömyysasteessa sekä työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten osuudessa on myönteisempi kuin kunnissa, joissa ei ole Ohjaamoja. Tulokset viittaavat siihen, että koko kunnan palvelujärjestelmän kyky ehkäistä nuorten työttömyyttä on Ohjaamon käynnistämisen jälkeen parantunut.

Ohjaamo-toiminnan yhteiskunnalliset ja taloudelliset vaikutukset syntyvät ennen kaikkea tehostuneen palveluihin ohjauksen tuloksena. Vuonna 2020 julkaistun tutkimuksen jälkeen on käynnistetty jatkotutkimus, jonka tarkoituksena on tuottaa lisää tietoa Ohjaamo-toiminnan vaikutuksista. Toistaiseksi julkaisemattomien tulosten mukaan nuorten siirtyminen palveluihin ja jatkokoulutukseen on tilastollisesti merkitsevästi nopeampaa kuin kaltaistetulla verrokkiryhmällä. Samoin Ohjaamon asiakkaat suorittavat tilastollisesti merkitsevästi todennäköisemmin toisen asteen tutkinnon kolmen vuoden kuluessa asiakkuuden alusta. Toimeentulotukea saaneiden

Valiokunnan mietintö TrVM 9/2022 vp

asiakkaiden osuus on Ohjaamo-toimintaan osallistuneilla pienempi kuin verrokeilla, kun tilannetta tarkastellaan 2—3 vuotta asiakkuuden alkamisen jälkeen.

Lyhyellä aikavälillä Ohjaamo-toiminta ei lisää nuorten työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Tämä on ymmärrettävää, sillä Ohjaamo-toiminnan piiriin hakeutuvat nuoret tarvitsevat usein ensin muita palveluita, ennen kuin voivat hakeutua työmarkkinoille. Pitkällä aikavälillä Ohjaamo-toiminnalla on positiivisia työllisyysvaikutuksia, jotka syntyvät muun muassa sitä kautta, että nuori suorittaa toisen asteen tutkinnon ja työllistyy tutkinnon suoritettuaan.

Diakonissalaitoksen Vamos-toiminta tarjoaa valmennusta 16—29-vuotiaille nuorille, jotka ovat työn ja koulutuksen ulkopuolella. Valmennuksen tavoitteena voi olla työllistyminen tai työllistymisvalmiuksien parantaminen, koulutukseen hakeutuminen tai arjen hallinnan parantaminen. Vamos-toiminta on 14 toimintavuotensa aikana tavoittanut noin 15 000 nuorta. Vuonna 2021 Vamoksen valmennuksessa olleista 1 882 nuoresta 46 prosenttia eteni työ- tai koulutuspoluille.

Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö Itila on selvittänyt Vamos-palvelun vaikuttavuutta tutkimuksessaan (Merikukka ym. 2021). Tutkimuksen tulokset ovat samansuuntaisia Ohjaamo-toiminnan vaikuttavuutta selvittäneen tutkimuksen (Valtakari ym. 2020) sekä tekeillä olevan tutkimuksen (Vauhkonen, tulossa) kanssa. Vamos-toimintaan osallistuneet nuoret hakeutuvat kaltaistettuja nuoria useammin koulutukseen. Tutkimuksen tulosten mukaan yhden henkilön työ- tai koulutuspolulle pääseminen merkitsee 5 000—7 000 euron vuosittaista hyötyä yhteiskunnalle. Summaan on laskettu mukaan lisääntyneet verotulot ja vähentyneet tulonsiirrot sekä muut kustannukset. Haastatteluissa selvisi, että nuoret kokevat Vamoksen tärkeimmiksi vaikutusmekanismeiksi kohtaamisen, kiireettömyyden, hyväksytyksi ja välitetyksi tulemisen sekä pienin askelin etenemisen ja tarpeen mukaan tarjolla olevan tuen.

Nuorille tarkoitetut työpajat ovat osa nuorisotakuuta, jossa jokaiselle peruskoulunsa päättäneelle nuorelle taataan koulutuspaikka oppilaitoksessa, oppisopimuskoulutuksessa, työpajassa, kuntoutuksessa tai muulla tavoin. Nuorten työpajat tukevat alle 29-vuotiaita nuoria koulutukseen, työelämään ja elämänhallintaan liittyvissä asioissa. Työpajalle voi hakeutua suoraan tai esimerkiksi oman paikkakunnan TE-toimiston, sosiaalitoimiston tai Ohjaamon kautta. Nuorten työpajatoiminta perustuu valmennukseen, johon nuori osallistuu omien edellytystensä mukaan yhdessä laaditun henkilökohtaisen valmennussuunnitelman pohjalta. Nuorten työpajatoimintaa järjestävät muun muassa kunnat, yhdistykset ja säätiöt. Työpajatoimintaa on yli 90 prosentissa Manner-Suomen kunnista.

Työpajavalmennuksen vaikuttavuutta selvittäneen tutkimuksen (Vauhkonen ja Hoikkala 2020) mukaan työpajavalmennuksesta on hyötyä erityisesti nuorille, joilla ei ole perusasteen jälkeistä tutkintoa. Esimerkiksi vuonna 2015 työpajajakson päättäneet korkeintaan perusasteen tutkinnon suorittaneet nuoret osallistuivat koulutukseen vuonna 2016 useammin kuin vertailuryhmän nuoret. Ammatillisen tutkinnon suorittaneilla nuorilla työpajajakso ei tutkimuksen mukaan vaikuta yhtä voimakkaasti siihen, että nuori hakeutuu työhön tai opiskelemaan työpajajakson jälkeen. Tutkijoiden näkemys on, että työpajavalmennus vahvistaa koulukuntoisuutta eli tukee sekä työ- että toimintakykyä. Se tukee erityisesti ammatillisen koulutuksen keskeyttäneitä ja koulutuksesta syrjään jäämässä olevia nuoria.

Valiokunnan mietintö TrVM 9/2022 vp

Tutkimuksessa selvitettiin myös työpajatoiminnan vaikutuksia osallistujien nettotulonsiirtoihin. Nettotulonsiirrot ovat maksettujen välittömien verojen ja veronkaltaisten maksujen sekä saatujen tulonsiirtojen välinen erotus. Tulosten mukaan työpajavalmennus tuottaa julkisen talouden kustannussäästöjä korkeintaan perusasteen suorittaneiden osallistujien keskuudessa. Sen sijaan ammatillisen tutkinnon suorittaneilla työpajajaksosta ei synny julkisen talouden kustannussäästöjä.

Palveluiden ns. pehmeät vaikutukset ovat muita kuin työllisyys- ja tulovaikutuksia. Palveluihin osallistuminen voi esimerkiksi parantaa osallistujan hyvinvointia ja elämänhallintaa. Työpajatoiminnan pehmeistä vaikutuksista kertoo se, että toimintaan osallistuneet kokevat kyselyn mukaan työpajatoiminnan tuottaneen psykososiaalista vahvistumista. Tutkimuksen mukaan mielenterveyden diagnoosin saaneet osallistujat hyötyvät työpajatoiminnasta erityisen paljon.

Edellä on kuvattu nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluiden vaikutuksista tehtyjä tutkimuksia ja arviointoja. Tulosten mukaan monilla palveluilla on myönteisiä vaikutuksia. Siitä, miten palvelut ovat vaikuttaneet nuorten syrjäytymiseen, arviot kertovat kuitenkin vain vähän. Osasyynä tähän on, että syrjäytyminen on monisyinen ja pitkäaikainen prosessi, jonka ehkäisyn mittaamiseen ei ole yksiselitteisiä mittareita.

Tutkimuksissa on pyritty selvittämään esimerkiksi palveluiden vaikutusta nuorten työllistymiseen ja koulutukseen hakeutumiseen. Työllisyysvaikutukset ovat kuitenkin harvoin seurausta vain yhdestä yksittäisestä toimenpiteestä. Usein vaikutusten synnyn taustalla on ollut pidempiaikainen palveluprosessi ohjauspolkuineen, etenkin vaikeimmin työllistyvillä. Esimerkiksi Ohjaamojen vaikuttavuutta selvittäneessä tutkimuksessa (Valtakari ym. 2020) todetaan, että yksittäisen palvelun sijaan alueellisen palvelujärjestelmän toimivuus kokonaisuutena on avain myönteisten vaikutusten synnylle.

Lausunnossaan tarkastusvaliokunnalle (VaVL 7/2022 vp) valtiovarainvaliokunta korostaa toimenpiteiden vaikuttavuutta ja pitää tärkeänä sellaisen tutkimuksen edistämistä, jonka pohjalta voidaan aiempaa paremmin arvioida toimenpiteiden ja palveluiden vaikuttavuutta. Valiokunta yhtyy valtiovarainvaliokunnan näkemykseen. Valiokunnan mielestä on tärkeä kiinnittää huomiota myös siihen, että työllistymisen ja koulutukseen hakeutumisen lisäksi palveluilla on ns. pehmeitä vaikutuksia, ja ne voivat parantaa osallistujien hyvinvointia ja elämänhallintaa. Pehmeitä vaikutuksia on kuitenkin erittäin hankala mitata, ja eri tutkimuksissa ne on käsitetty eri tavoin. Näin ollen eri palveluiden vaikutusten yhteismitallinen vertailu on hyvin vaikeaa.

Valiokunnan käsitys on, että nuorten syrjäytymisen ehkäisyn kentällä on tarjolla paljon hyviä palveluita. Palvelujärjestelmä on kuitenkin sirpaleinen eivätkä eri toimijoiden järjestämät palvelut välttämättä toimi kokonaisuutena. *Valiokunta edellyttää, että nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuudesta kokonaisuutena huolehditaan, kun sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen siirtyy hyvinvointialueiden vastuulle. Palveluiden on toimittava yhteen riippumatta siitä, mikä taho on järjestäjänä.*

Tässä mietinnössä on edellä kuvattu sitä, kuinka puutteellista saatavilla oleva tieto nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluiden kustannuksista tällä hetkellä on. Kustannustiedot ovat hajallaan eri toimijoilla, ja kustannusten seurantatieto on puutteellista. Kirjanpitokäytäntöjen eroavaisuuksien vuoksi myöskään toimijoiden välinen kustannusten vertailu ei ole mahdollista. Palveluilla on

Valiokunnan mietintö TrVM 9/2022 vp

useissa tutkimuksissa todettu olevan myönteisiä vaikutuksia, mutta vaikuttavuus syrjäytymisen ehkäisyssä on jäänyt todentamatta. Tietopuutteiden vuoksi palveluiden vaikuttavuutta ja kustannusvaikuttavuutta ei ole mahdollista arvioida. *Tarkastusvaliokunta edellyttää, että hallitus selvittää, kuinka tieto- ja tilastopohjaa nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluista voitaisiin parantaa. Vertailukelpoista tietoa tulee olla saatavilla palveluiden vaikuttavuuden arvioinnin tueksi sekä palvelujärjestelmän kehittämiseksi.*

Kokonaisvastuu syrjäytymisen ehkäisyn palveluista ja tiedonkulku

Valiokunta on todennut jo aikaisemmassa nuorten syrjäytymisen ehkäisyä koskevassa mietinnössään (TrVM 1/2014 vp) vuonna 2014, että ongelmana on, ettei mikään taho ota tai kanna kokonaisvastuuta tarvittavista palveluista, vaan hoitaa oman sektorikohtaisen osuutensa asiassa. Hallituksen vuosikertomusta vuodelta 2017 käsittelevässä mietinnössään (TrVM 11/2018 vp) valiokunta toistaa edellä mainitun. Lisäksi valiokunta toteaa, että Suomesta puuttuu kansallinen strategia, joka kattaisi kaikki julkisen vallan vastuulla olevat lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin edistämiseen tähtäävät toiminnot. Valiokunnan mietinnön TrVM 11/2018 vp mukaan strategiaa tarvittaisiin lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikan ohjauksen välineeksi. Sen tulisi valiokunnan mukaan läpäistä koko valtionhallinto, maakuntahallinto ja kunnallishallinto, eikä sen tulisi olla yksittäisen ministeriön alaisuudessa.

Valiokunta toistaa mietinnössään hallituksen vuosikertomuksesta vuodelta 2018 (TrVM 5/2019 vp) olevan havaintonsa siitä, ettei mikään taho ota tai kanna kokonaisvastuuta tarvittavista nuorten ehkäisyn palveluista: "Valiokunnan mielestä onkin vakavaa, ettei ongelmaa ole vielääkään saatu ratkaistua, vaikka se on laajasti tiedostettu. Valiokunta painottaa, että lasten, nuorten ja perheiden palveluissa ja tuessa tarvitaan kokonaisvaltaista koordinaatiota ja selkeä vastuunkantajataho. Valtakunnan tasolla tulee harkittavaksi kokonaisvastuun ja -koordinaation antaminen esimerkiksi valtioneuvoston kanslialle." Valiokunta on vaatinut nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluiden kokonaisjohtajuuden määrittämistä yhdelle taholle jo kolmessa mietinnössä, mutta ongelma ei ole edelleenkään ratkennut.

Kokonaisvastuun ja -koordinaation puutteeseen ovat kiinnittäneet huomiota myös sosiaali- ja terveysvaliokunta sekä sivistysvaliokunta, joilta valiokunta on pyytänyt tilaamaansa tutkimusta ja nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluita koskevat lausunnot. Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa lausunnossaan tarkastusvaliokunnalle (StVL 2/2022 vp), että nuorten palvelujärjestelmä sisältää nykyisellään lukuisia ja osin päällekkäisiä arviointi- ja suunnitteluprosesseja, jotka eivät välttämättä johda varsinaiseen palveluun. Samoin sivistysvaliokunta toteaa lausunnossaan tarkastusvaliokunnalle (SiVL 9/2022 vp), että nykyisen palvelujärjestelmän ongelma on, että moni eri taho arvioi nuorten tilannetta ja sen jälkeen siirtää nuoren toiseen palveluun. Tarkastusvaliokunnan saamissa lausunnoissa toistuu siis huoli nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluiden kokonaisjohtajuuden puutteesta. Tarkastusvaliokunta yhtyy sosiaali- ja terveysvaliokunnan sekä sivistysvaliokunnan huoliin ja toteaa, että syrjäytymisen ehkäisyn palveluiden tulee toimia kokonaisuutena riippumatta siitä, hoitaako nuoren asioita yksi vai useampi toimija.

Myös tiedonkulku ja tietosuoja-asiat muodostuvat usein ongelmaksi nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä ja palveluiden seurannassa. Valiokunta on kiinnittänyt tähänkin asiaan huomiota jo aiemmassa syrjäytymisen ehkäisyä käsittelevässä mietinnössään (TrVM 1/2014 vp). Eduskunta

Valiokunnan mietintö TrVM 9/2022 vp

hyväksyi mietinnön perusteella seitsemän kannanottokohtaa, joista kaksi koskee tietosuoja- ja salassapitoasioita. Valiokunnan näkemys on, että tiedonkulkua vaikeuttavat edelleen pitkälti jo aiemmin esiin nostetut ongelmat.

Ongelmana on ensinnäkin se, että lainsäädäntö, asiakas- ja potilastietojärjestelmät sekä sosiaaliturvajärjestelmät eivät edelleenkään tue kokonaiskuvan muodostamista nuoren tilanteesta ja palvelun käytöstä. Palvelutarvetta ei kyetä arvioimaan eri järjestelmiin kertyneen tiedon perusteella, ja nuori saattaakin joutua kertomaan asiansa usein alusta alkaen uudelle taholle.

Lainsäädäntö ei myöskään mahdollista sitä, että nuoren ollessa monen toimijan asiakkaana hänen tietonsa voitaisiin kirjata niin, että tiedot olisivat kaikkien toimijoiden käytössä. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan tämä johtaa siihen, että nuoren tilanteen kokonaisseuranta ei ole mahdollista.

Tietojen vaihto eri tahojen välillä olisi perusedellytys kokonaisvaltaisen palvelun järjestämiseksi. Asiantuntijoiden mukaan käytännössä on kuitenkin paljon epäselvyyttä siitä, milloin ja minkä tasoista asiakasyhteistyötä voi tai tulee tehdä, mitä tietoja saa käsitellä ilman suostumusta ja mitä erilaisilla suostumuksilla sekä mitä tietoja asiakasyhteistyöstä voidaan ylipäättään kirjata. Lisäksi suuri ongelma on kansallisen ja tietoturvallisen asiakasyhteistyövälineen puute. Valiokunta edellyttää, että tilanne otetaan vakavasti ja tehdään tarvittavat korjaavat toimenpiteet.

Valiokunnan kuulemat asiantuntijat kiinnittävät huomiota siihen, että syrjäytymisen ehkäisyn parissa toimiville viranomaisille asetetaan useissa laeissa yhteistyövelvoite. Tästä velvoitteesta huolimatta viranomaisilla ei ole mahdollisuutta saada ja käsitellä toisen rekisterinpitäjän hallussa olevia tietoja omassa toiminnassaan. Valiokunta pitää tilannetta ristiriitaisena, kun toimijoita velvoitetaan yhteistyöhön, mutta tietosuoja- ja salassapitokysymykset estävät tarpeellisen yhteistyön toteutumista.

Valiokunnan näkemyksen mukaan ongelmat syrjäytymisen ehkäisyn palveluiden kustannusten ja vaikuttavuuden seurannassa sekä toimijoiden välisessä tiedonkulussa osoittavat, että kokonaisvastuuta syrjäytymisen ehkäisyn palveluiden seurannasta ja ohjauksesta ei ole millään taholla. *Valiokunta edellyttää, että hallitus selvittää, millä edellytyksillä kokonaisvastuu nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluista ja tiedonkulusta toimijoiden välillä voitaisiin asettaa yhdelle taholle. Tulee myös selvittää, mikä tämä taho voisi olla.*

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Tarkastusvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kolme lausumaa.

Valiokunnan mietintö TrVM 9/2022 vp

Valiokunnan lausumaehdotukset

- 1. Eduskunta edellyttää, että nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuudesta kokonaisuutena huolehditaan, kun sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen siirtyy hyvinvointialueiden vastuulle. Palveluiden on toimittava yhteen riippumatta siitä, mikä taho on järjestäjänä.*
- 2. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää, kuinka tieto- ja tilastopohjaa nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluista voitaisiin parantaa. Vertailukelpoista tietoa tulee olla saatavilla palveluiden vaikuttavuuden arvioinnin tueksi sekä palvelujärjestelmän kehittämiseksi.*
- 3. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää, millä edellytyksillä kokonaisvastuu nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluista ja tiedonkulusta toimijoiden välillä voitaisiin asettaa yhdelle taholle. Tulee myös selvittää, mikä tämä taho voisi olla.*

Helsingissä 30.11.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Outi Alanko-Kahiluoto vihr
varapuheenjohtaja Merja Mäkisalo-Ropponen sd
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Päivi Räsänen kd
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Pia Viitanen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

tutkija Tallamaria Maunu