**Lausunto**
VATT/415/07.01/2018

15/1/2019

**Asiantuntijalausunto eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle**

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

**Asia** Syrjäytymisen estäminen: toimenpiteet ja mekanismit Oma linja –hankkeen näkökulma

Oma linja on Suomen akatemian Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittama tutkimushanke, joka alkoi vuonna 2015. Hankkeelle on myönnetty rahoitusta huhtikuuhun 2021 asti. Hankkeen tavoitteena on tutkia syrjäytymisen mekanismeja ja niihin vaikuttavia toimenpiteitä sekä kehittää uusia tapoja ehkäistä syrjäytymistä koulumaailmassa. Oma linjaa koordinoi Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) ja sen vastuullisena johtajana toimii Tuomas Pekkarinen. Konsortioon kuuluvat VATT:n lisäksi Aalto yliopiston kauppakorkeakoulu, Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulu, Koulutuksen tutkimuslaitos, Työterveyslaitos sekä Walter ry. Hanke on poikkitieteellinen ja siihen osallistuu psykologeja sekä kasvatus- ja taloustieteilijöitä.
Syrjäytyminen on käsitteenä moniulotteinen ja sille ei ole yhteiskuntatieteellisessä kirjallisuudessa yksiselitteistä määritelmää. Oma linja - hankkeessa on valittu pragmaattinen lähestymistapa ja määritelty syrjäytyminen koulutuksen ja työelämän ulkopuolelle jäämiseksi (not in education or employment, NEET). Vaikka koulutuksen ja työelämän ulkopuolelle jääviin kuuluu henkilöitä, jotka eivät joidenkin vaihtoehtoisten määritelmien mukaan ole syrjäytyneitä on NEET - asemaan nojaava määritelmä tutkimushankkeen kannalta käyttökelpoinen koska se korreloi vahvasti myös muiden syrjäytymisen määritelmien kanssa ja koska se on identifioitavissa tutkimushankkeen käyttämissä rekisteriaineistoissa.
Oma linja tutkimushanke tutkii syrjäytymistä kolmesta eri näkökulmasta. Tässä lausunnossa keskitytään lausuntopyynnön mukaisesti syrjäytymisen mekanismeja ja syrjäytymistä ehkäisemään pyrkivien toimenpiteiden vaikutuksia käsittelevään tutkimukseen. Näiden tutkimuskysymysten lisäksi Oma linja - hanke tuottaa kuvailevaa tietoa osaamistason kehityksestä sekä syrjäytymistä ennustavista tekijöistä ja kehittää yläkouluissa toteutettavan Oma linja - ohjelman, jonka tarkoituksena on helpottaa onnistuneita toisen asteen koulutusvalintoja. Tämän ohjelman vaikutuksia tutkitaan satunnaistetun koeasetelman avulla.
Seuraavassa esitellään ensin tutkimustuloksia toisen asteen koulutusvalinnoissa epäonnistumisen vaikutuksista. Nämä tutkimustulokset osoittavat, että siirtyminen peruskoulusta toisella asteelle on vaihe, jossa epäonnistuneet valinnat voivat johtaa syrjäytymiskehitykseen. Näin ollen toimenpiteet, jotka edesauttavat menestyksellistä siirtymistä toisen asteen koulutukseen pienentävät merkittävästi syrjäytymisriskiä. Lausunnossa esitellään myös tutkimustuloksia ns. positiivisen diskriminaation määrärahojen sekä maahanmuuttajien kotouttamisohjelman vaikutuksista toisen asteen koulutusvalinnoissa onnistumiseen. Lopussa esitellään myös Nuorisotakuun vaikutuksia esimerkkinä toimenpiteestä, joka on kohdistettu koulutuksen ja työelämän ulkopuolelle jo jääneisiin henkilöihin.

## 2. Yhteisvalinnassa epäonnistumisen vaikutukset

Oma linja - hankkeen lähtöhypoteesi on, että siirtymä peruskoulusta toisella asteelle on nivelvaihe, jossa syrjäytymisen riski kasvaa. Onkin yleisesti tunnettu tosiasia, että pelkästään peruskoulun varassa olevat ovat monella tapaa mitattuna huonommassa asemassa kuin korkeammin koulutetut. Heidän tulotasonsa on matalampi, he ovat suuremmalla todennäköisyydellä työmarkkinoiden ulkopuolella ja he syyllistyvät myös selvästi suuremmalla todennäköisyydellä rikoksiin kuin korkeammin koulutetut. Nämä korrelaatiot eivät kuitenkaan tarkoita, että vaille toisen asteen koulutusta jääminen olisi näiden negatiivisten tulemien syy. Matala koulutustaso voi heijastella myös muita ongelmia, jotka voivat vaikuttaa sekä koulutustasoon että edellä mainittuihin tulemiin.

Jotta pelkän peruskoulun varaan jäämisen vaikutuksia voitaisiin uskottavasti tutkia, on löydettävä tutkimusasetelma, jossa pelkän peruskoulun varaan jääneille löytyy uskottava verrokkiryhmä. Oma linja - hankkeessa tähän kysymykseen vastataan käyttämällä hyväksi toisen asteen yhteisvalinnan luomaa koeasetelmaa. Yhteisvalinnan seurauksena koulutusohjelmien sisäänpääsyrajojen lähettyvillä valituksi tuleminen voidaan olettaa miltei satunnaiseksi. Näin ollen juuri rajan ala- ja yläpuolelle jääneiden hakijoiden tulemien vertailu tuottaa uskottavaa tietoa pelkän peruskoulun varaan jäämisen vaikutuksista. Tätä lähestymistapaa on aikaisemmin käyttänyt Hanna Virtanen (2016) väitöskirjassaan.

Huttunen et al (2019) vertailevat sisäänpääsyrajojen ylä- ja alapuolelle jääneiden hakijoiden työmarkkina- ja rikostulemia käyttäen rekisteriaineistoja vuosilta 1996-2003. Tutkimustulokset osoittavat, että juuri sisään päässeet hakijat suorittavat toisen asteen tutkinnon seuraavan kymmenen vuoden aikana 6 % suuremmalla todennäköisyydellä kuin juuri rajan alle jääneet hakijat ja ovat 50 % pienemmällä todennäköisyydellä koulutuksen ja työmarkkinoiden ulkopuolella heti yhteisvalintaa seuraavana vuonna. Poikien kohdalla toisen asteen koulutukseen pääsemisellä on myös vaikutuksia rikoksiin syyllistymiseen. Juuri rajan yläpuolelta toisen asteen koulutuspaikan saaneet pojat syyllistyvät 54 % pienemmällä todennäköisyydellä rikoksiin yhteisvalintaa seuraavan kolmen vuoden aikana. Pitkällä aikavälillä vaikutukset rikollisuuteen ovat kuitenkin pienempiä.

Nämä tulokset siis osoittavat, että pelkän peruskoulun varaan jääminen lisää oleellisesti syrjäytymisriskiä. Se, että nämä vaikutukset näkyvät varsin nopeasti yhteisvalinnan jälkeen tukee sitä tulkintaa, että koulutus vähentää syrjäytymisriskiä yksinkertaisesti pitämällä nuoret poissa kaduilta. Sen sijaan koulussa tapahtumisen oppimisen syrjäytymistä ehkäisevälle vaikutukselle ei löydetä suoraa tukea tässä tutkimuksessa. Niinpä nämä tutkimustulokset antavat tukea sellaisille toimenpiteille, jotka siirtävät tällä hetkellä toisen asteen koulutuksen ulkopuolelle jääneet nuoret koulutuksen piiriin. Tähän tavoitteeseen voidaan päästä erilaisilla toimenpiteillä kuten esimerkiksi lisäämällä niitä toisen asteen koulutuspaikkoja, joille on kysyntää tai pidentämällä oppivelvollisuutta siten, että se kattaa myös siirtymän toiselle asteelle.

## 3. Koulujen resurssien vaikutus

Yksi koulutuspolitiikan vaikuttamiskeinoista on resurssien kohdentaminen. Helsingissä kaupunki on myöntänyt lisärahoitusta ns. positiivisen diskriminaation määrärahan muodossa tietyn oppilasprofiilin omaaville kuuluville kouluille. Lisärahoitus perustuu maahanmuuttajataustaisten ja matalan koulutus- ja tulotason perheistä tulevien oppilaiden osuuteen. Määrärahojen käytöstä päättävät koulujen rehtorit.

Silliman (2017) on tutkinut positiivisen diskriminaation määrärahojen vaikutuksia. Käyttäen aineistoa helsinkiläisistä oppilaista vuosilta 2000-2015, Silliman tutki, miten määräraha vaikuttaa oppilaiden siirtymiseen toiselle asteelle sekä heidän toisen asteen koulutusvalintoihin. Tutkimuksen tulosten mukaan positiivisen diskriminaation määräraha pienensi rahoitusta saavien ja vertailukoulujen eroja oppilaiden todennäköisyydessä jatkaa opintojaan toiselle asteelle heti peruskoulun jälkeen. Lisäksi määrärahaa saaneiden koulujen oppilaat hakivat suuremmalla todennäköisyydellä lukioon kuin vertailukoulujen oppilaat. Sillimanin tutkimustulokset osoittavat,

että resurssien kohdentamisella kouluihin, joissa oppilailla on vaikeuksia tehdä onnistuneita toisen asteen koulutusvalintoja, voidaan merkittävästi pienentää syrjäytymisriskiä.

## 4. Kotouttamisohjelman vaikutus

Aikaisempi tutkimus (Sarvimäki ja Hämäläinen (2016)) on osoittanut, että maahanmuuttajien kotouttamisohjelmalla oli merkittäviä vaikutuksia sen kohteena oleviin aikuisiin maahanmuuttajiin. Tulosten mukaan kotouttamisohjelma nosti kohderyhmän työ- ja yrittäjätuloja 47 % kymmenen vuoden seurantajakson aikana ja tämän seurauksena heidän samaansa tulonsiirrot laskivat 13 %. Oma linja - ohjelman puitteissa Hämäläinen et al (2015) ovat tutkineet näiden kotouttamisohjelmien vaikutuksia maahanmuuttajien lasten koulutusvalintoihin. Näiden tutkimustulosten mukaan TE-toimistoissa tehdyillä kotoutumissuunnitelmilla oli myös merkittäviä ylisukupolvisia vaikutuksia maahanmuuttajien lasten koulutusvalintoihin. Kotouttamisohjelmat kohdistuivat heikommassa tilanteessa oleviin perheisiin. Näiden perheiden lasten kouluttautuminen oli lähtökohtaisesti heikompaa verrattuna muihin maahanmuuttajiin tai kantaväestöön. Vanhempien saama kotoutumissuunnitelma nosti heidän lastensa keskimääräisen koulutuksen samalle tasolle muiden maahanmuuttajaperheiden lasten kanssa. Lasten todennäköisyys suorittaa ylioppilastutkinto, hakea ammattikorkeakouluun ja aloittaa ammattikorkeakouluopinnot kasvoi kotouttamisohjelman seurauksena.

## 4. Nuorisotakuu

Yllä esitellyt tutkimustulokset ovat kaikki käsitelleet toimenpiteitä, jotka kohdistuvat suoraan tai epäsuorasti peruskoulua päättäviin nuoriin. Näiden nuorien kohdalla on siis kyse syrjäytymisriskin pienentämisestä. Nuorisotakuu sitä vastoin on esimerkki toimenpiteestä, jolla tavoitellaan nuoria, jotka ovat jo ajautuneet koulutuksen ja työmarkkinoiden ulkopuolelle. Vuonna 2013 voimaantullut nuorisotakuu velvoitti työvoimaviranomaisia laatimaan kaikille alle 25-vuotiaille työttömille suunnitelmat, joiden osana taataan kolmen kuukauden kuluessa joko työ- tai koulutuspaikka.
Vuoden 2013 uudistus ei sinänsä tuonut lisäelementtejä jo vuonna 2005 käyttöönotettuun nuorten yhteiskuntatakuuseen, jonka vaikutuksia Hämäläinen et al (2015) ovat tutkineet. Heidän tulostensa mukaan nuorten yhteiskuntatakuun positiiviset vaikutukset työllisyyteen jäivät hyvin vähäisiksi ja ne kohdistuivat ammatillisen koulutuksen jo suorittaneisiin nuoriin. Koulutettujen nuorten aktivointi työvoimapolitiikan toimenpiteisiin lisääntyi ja nopeutui hieman nuorten yhteiskuntatakuun myötä. Kokonaisuutena aktivoinnin lisäystä voidaan pitää takuulupaukseen nähden vaatimattomana. Ilman ammatillista koulutusta olevien nuorten aktivointi ei lisääntynyt merkittävästi.

Lisäksi nuorten yhteiskuntatakuu lisäsi työvoiman ulkopuolelle tapahtuneita siirtymiä kouluttamattomien nuorten keskuudessa. Tätä havaintoa voidaan pitää huolestuttavana sillä tutkimuksen tulokset viittaavat siihen, etteivät kyseiset nuoret hakeutuneet koulutukseen. Tämä siitä huolimatta, että ilman ammattitaitoa olevien nuorten kohdalla ensisijainen tavoite on koulutuksen hankkiminen normaalissa koulutusjärjestelmässä. Tuloksia voidaan pitää yllättävinä, sillä nuorisotakuiden tarpeellisuutta on nimenomaisesti perusteltu ilman koulutusta olevien nuorten vaaralla syrjäytyä työmarkkinoilta.

Nuorisotakuuta koskevat tulokset osoittavat, että syrjäytymiseen on vaikea vaikuttaa prosessin jo lähdettyä käyntiin. Tämän vuoksi syrjäytymisen estämisessä olisikin mielekästä kohdentaa resursseja ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin. Peruskoulun viimeiset luokat, jolloin nuoret valmistautuvat toisen asteen koulutusvalintoihin on sellainen kriittinen vaihe, jossa oikein kohdennetut resurssit voivat merkittävällä tavalla pienentää syrjäytymisriskiä.

Helsingissä 15.01.2019

Anni Huhtala
Ylijohtaja

Tuomas Pekkarinen
Tutkimusprofessori

Lähteet:

Behagel, Crepon & Gurgand (2014): Private and public provision of counseling to job seekers: evidence from a large controlled experiment, *American Economic Journal: Applied Economics*, 6, 142-174.

Finn (2011): Sub-contracting in public employment services: review of research findings and literature on recent trends and business models, the European commission mutual learning programme for public employment services, DG Employment, Social affairs and Inclusion.

Krug & Stephan (2013): Private and public services for hard-to-place unemployed: an evaluation of a randomized field experiment, *ILR Review*, 69, 471-500.

Laun & Thoursie (2014): Does privatization of vocational rehabilitation improve labour market opportunities? Evidence from a field experiment in Sweden, *Journal on Health Economics*, 34, 59-72.

Rehwald, Rosholm & Svarer (2015): Do public or private providers of employment services matter for employment? *Labour Economics*, 45, 169-187.