2.3.2022

Valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaosto

O 41/2020 vp Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuus ja palveluiden vaikuttavuus

Tutkimus avaa näkökulmia syrjäytymisen ilmiöön ja nuorten palvelujärjestelmään, mutta kuvausta ei voi pitää kattavana eikä kaikilta osin osuvana. Tutkimuskysymykset ovat kunnianhimoisia, mutta vastaukset niihin jäävät vajanaisiksi ja kokonaisuus irralliseksi. Periaatteessa kaikki nuorille kohdennetut julkiset palvelut todellakin ovat syrjäytymisen estämisen palveluja, ja keskeistä on paitsi palvelujen sisältö ja toimintatavat, myös niiden suhde toisiinsa.

Siksi on tarpeen kyseenalaistaa koko perinteinen tapa jaotella palvelut ehkäiseviin ja korjaaviin palveluihin. Tämä jaottelu yksinkertaistaa kompleksista todellisuutta tavalla, josta voi olla enemmän haittaa kuin hyötyä. Esimerkiksi oikea-aikaisesti saatu mielenterveys- tai lastensuojelupalvelu voi olla lopultakin se kaikkein tehokkain ja kestävin keino torjua syrjäytymistä.

Raportissa listataan huomioita, jotka ovat toistuneet lukuisissa aiemmissakin tutkimuksissa. Järjestelmä on hajanainen ja siiloutunut sekä nuoren arjesta että politiikan ja hallinnon eri tasoilta nähtynä, eikä tätä perusongelmaa ole kyetty ratkaisemaan, vaikka erilaisia monialaisen yhteistyön konsepteja on vuosien varrella kehitetty. Juurisyyt rahoituksen, hanketyön ja hallinnonalojen vastuiden pirstoutumisen osalta ovat ennallaan. Ehdotettu allianssimalli ei ratkaisisi näitä rakenteellisia ongelmia, vaan vaikuttava korjausliike vaatisi kokonaisuuden uudelleentarkastelua työnjakoineen ja rahoituksineen.

Nykyiset nuorten palvelut ja etuudet ovat rakentuneet pitkälti irtonaisina palasina, kullakin sektorilla ja erilaisissa hankkeissa tapahtuneen kehityksen myötä, eikä muodostunutta systeemiä kyetä ohjaamaan kokonaisuutena. Oppivelvollisuuden laajentuminen, hyvinvointialueiden rakentaminen ja työllisyyspalvelujen siirto kuntien vastuulle haastavat osaltaan arvioimaan palvelujärjestelmän kokonaisuutta eri ikäisten nuorten näkökulmista.

Nykyjärjestelmän systeemiset ongelmat nousevat karusti esiin muun muassa raportin seuraavissa toteamuksissa: ”etsivän nuorisotyön ammattilaiset eivät pysty ohjaamaan nuoria ammatillisten mielenterveys- ja päihdepalvelujen piiriin, jos palveluita ei ole saatavilla”; ”nuoret joutuvat kertomaan tarpeensa ja historiansa toistamiseen joka palveluissa”; ”ammattilaiset ovat täysin nuorten kertomusten varassa” ja ”palvelujen vaikuttavuutta ei ole mahdollista seurata”.

Tilanne on siten sekä palvelujärjestelmän vaikuttavuuden että kustannustehokkuuden kannalta ilmeisen ongelmallinen, ja tämän problematiikan selkeämpi analyysi olisi paikallaan. Tämä tarkoittaisi muun muassa selvitystä resurssien tasapainoisesta kohdentumisesta järjestelmän eri osiin sekä arviota niiden reagointi- ja muutoskyvystä suhteessa toisiinsa. Osana näitä analyysejä voisi olla tarpeen pohtia esimerkiksi korvamerkitysti rahoitetun, käytännössä yli 18-vuotiaille aikuisille kohdentuvan etsivän nuorisotyön kehittämistä enemmän valmentavan ja tukevan palvelun suuntaan, kun nyt sen lainmukainen tehtävä on ohjata muihin palveluihin, joita ei välttämättä ole saatavilla.

Raportissa tunnistetaan nuoruus herkkänä ja syrjäytymiselle alttiina vaiheena. Sitä, kuinka eri palvelut – yhdessä ja erikseen – todellisuudessa tunnistavat tämän elämänvaiheen haasteet ja kykenevät niihin vastaamaan, ei juurikaan analysoida eli ehkäisevän työn ja varhaisen tuen sisällöt jäävät monelta osin huomiotta. Kaikkiaan selvityksessä käytetään käsitteitä epätarkasti, ja myös tarkasteltavien nuorten ikäryhmä on selvityksen eri osioissa erilainen. Analyysissa ei myöskään riittävästi huomioida palvelujen lakisääteisiä tehtäviä ja saantikriteereitä, joita tarkastelemalla olisi päästy paljon lähemmäs nuorten palvelujärjestelmän todellisuutta.

Kansallisessa lapsistrategiassa muistutetaan nuorten eriarvoisuuden vain korostuvan, jos päätöksiä valmisteltaessa ja toimintaa suunniteltaessa ei huomioida niiden tosiasiallisia vaikutuksia eri asemassa oleviin lapsiin ja nuoriin. Siksi nuorten asemassa tai olosuhteissa oleva haavoittuvuus ja mahdolliset syrjäytymisvaaraa lisäävät seikat on otettava päätöksenteossa kattavasti huomioon. Onkin syytä kiinnittää erityistä huomiota raportin (s. 88) toteamukseen: ”Nuoret, jotka ovat päätyneet palvelujen asiakkaiksi, ovat hyväosaisia, kun taas samanaikaisesti on olemassa nuoria, joita mikään palvelu tai viranomainen ei tavoita”.

Esimerkiksi lastensuojelun luonnetta erityispalveluna ei raportissa tunnisteta, ja jälkihuollosta puhutaan nuoren itsenäistymisen tukena, ilman että mitenkään nousee esiin, että jälkihuolto-oikeuden syntyminen on rajattua, eikä se suinkaan ole jokaisen nuoren käytettävissä oleva palvelu. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa myös, ettei ongelma varmastikaan ole siinä, ettei sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisilla olisi keinoja tunnistaa, mitä palveluja nuoret tarvitsisivat. Todellinen ongelma on, ettei nuorille ole lainkaan riittävästi esimerkiksi mielenterveyden tuen ja päihdetyön peruspalveluja saatavilla.

Raportissa pyritään jäsentämään nuorten palveluja muun muassa sen mukaan, kuinka paljon tukea nuori tarvitsee. Luokittelu ”matalimman tuen tason peruspalveluihin, kohtalaista monitoimijaista tukea tarvitseville suunnattuihin palveluihin ja korkeimman intensiteetin palveluihin” ei vastaa käytännön todellisuutta. Raportissa tunnistetaan kyllä se, että keskeistä on palvelujen suhde toisiinsa – siis kokonaisuus – mutta ei onnistuta analysoimaan sitä riittävästi, jotta ongelmakohdat saataisiin esille. Sen sijaan, että yritetään väkisin määritellä palvelu ennaltaehkäiseväksi tai korjaavaksi, olisikin huomiota kiinnitettävä siihen, kuinka se onnistuu tehtävässään tunnistaa ja tavoittaa tukea tarvitsevat nuoret ja kykenee vastaamaan heidän tarpeisiinsa lähettämättä heitä aina vain muihin palveluihin.

Tutkijatohtori Katariina Mertanen Suomen Akatemian rahoittamasta ”Nuorten tukijärjestelmät haavoittuvuuden eetoksessa” -tutkimusprojektista on kuvannut sirpaleisen rahoituksen ja projektien kehää ”epäonnenpyöränä”, johon tukijärjestelmiin eksyvät nuoret joutuvat. He ovat aina muutaman kuukauden yhdessä valmentavassa koulutuksessa tai työpajassa, kunnes heidät ohjataan uuteen. Mertanen toteaakin, että tärkeämpää ja vaikuttavampaa olisi tulosten valossa rakentaa pysyviä turvaverkkoja.

Raportissa (s. 78) todetaan, että nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä erityisen kustannustehokkaita ovat toimivat palveluketjut, eivät niinkään yksittäiset palvelut ja että ennen kaikkea kyse on hyvin toimivasta palveluverkostosta ja yhteistyömallista. Kuitenkin juuri palveluverkkojen tarkastelu kokonaisuutena ja sen kehittäminen yhdessä on se, mikä meiltä puuttuu. Ihannetilanne varmastikin olisi, ettei meillä olisi niin paljon erillisiä palveluja, vaan enemmän kokonaisvaltaisesti toimivia ammattilaisia, työryhmiä ja palvelupisteitä. Hyvä esimerkki parhaimmillaan kokonaisvaltaisesti toimivasta ”yhdyspintapalvelusta”

ovat Ohjaamot ja niissä toimiva Onni-valmennus, joka vahvistaa nuorten toimintavalmiuksia psykososiaalisen tuen menetelmien avulla. Sen kehittämisen on mahdollistanut keskitetty korvamerkitty rahoitus sekä STM:n ja TEMin tekemä yhteinen ohjaus.

Rahoitus- tai palvelujärjestelmän vaikuttavuuden seuranta ei ole nykytiedoin mahdollista, kuten raportissakin todetaan. Merkittävä osa lasten ja nuorten palveluihin kohdistuvista määrärahoista ohjautuu kuntiin peruspalvelujen valtionosuuden kautta; valtionosuusjärjestelmän piiriin kuuluvat esimerkiksi perusopetus sekä sosiaali- ja terveydenhuolto.

Peruspalvelujen valtionosuudella ei ole suoranaisesti tarkoitus rahoittaa muita tehtäviä, mutta koska valtionosuus on osa kunnan yleiskatteellista rahoitusta, sen käytöstä päättävät kunnat itse. Nuorten väestölähtöinen budjetti voi olla yksi keino tuoda kokonaisuutta ja sen sisällä tehtyjä valintoja paremmin näkyviin, mutta se vaatii pitkän kehitystyön ja monialaiset tietovarannot ollakseen aidosti vaikuttava työkalu. On ilmeistä, että niin eduskunnassa kuin hyvinvointialueilla ja kunnissa tehtyjen talousarviopäätösten vaikutuksia nuoriin olisi kyettävä seuraamaan nykyistä paremmin siten, että palvelujen toimivuuden ja niiden resursoinnin kokonaisarviointi mahdollistuisi yksittäisten palvelujen käyttöä kuvaavien määrällisten suoritteiden sijaan.

Osastopäällikkö, ylijohtaja Veli-Mikko Niemi

Sosiaalineuvos Elina Palola