



EU Network of
Independent Experts
on Social Inclusion

Komission **Sosiaalisen
yhteenkuuluvuuden**
suosituksen täytäntöönpano Suomessa

**Kansallista toimintapolitiikkaa koskeva
selvitys**

Suomi

This publication has been prepared for the European Commission by



© Cover illustration: European Union

Neither the European Commission nor any person acting on behalf of the Commission may be held responsible for use of any information contained in this publication.

The opinions expressed are those of the author(s) only and should not be considered as representative of the European Commission's or Member State's official position.

Further information on the Network of independent experts is available at:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1023&langId=en>

The original language of this report is English.

© European Union, 2013
Reproduction is authorised provided the source is acknowledged.

Komission **Sosiaalisen**
yhteenkuuluvuuden suosituksen
täytäntöönpano Suomessa

**Kansallista toimintapolitiikkaa koskeva
selvitys**

KAISA LÄHTEENMÄKI-SMITH
RAMBØLL MANAGEMENT CONSULTING

SUOMI

Sisällysluettelo

Tiivistelmä	7
1. Integroidut kattavat strategiat	9
1.1 Kokonaisvaltainen politiikkamalli.....	9
1.1.1 Syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden edistäminen	10
1.1.2 Terveiden edistäminen.....	10
1.1.3 Työelämä ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden alalla sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisy	11
1.1.4 Pienituloisten aseman parantaminen	12
1.1.5 Lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisy	13
1.1.6 Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen	13
1.1.7 Kansalaisyhteiskunnan ja kolmannen sektorin järjestöjen täysimittainen hyödyntäminen ja toiminnan vaikuttavuuden parantaminen	14
1.2 Yhteensovitettu toimeenpano	14
1.3 Vertikaalinen politiikkakoordinaatio	14
1.4 Vertikaalinen politiikkakoordinaatio	14
2. Suunniteltujen toimenpiteiden vaikutus- ja kustannusarvio	15
2.1 Riittävä toimeentulotuki.....	16
2.2 Avoimet ja toimivat työmarkkinat	19
2.3 Laadukkaiden palveluiden saatavuus ja saavutettavuus	20
3. Taloudelliset voimavarat	21
3.1 Kansalliset resurssit	21
3.2 EU: n rakennerahastojen käyttö	21
3.3 Seuranta ja arviointi.....	22
4. Suositukset.....	22
Koostetaulukot	23
Kirjallisuus.....	24

Tiivistelmä

Suomen hallitus julkisti maaliskuussa 2012 toimintasuunnitelmansa sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edistämiseksi. Ohjelmamuotoisella strategialla pyritään eri politiikkasektorien toimenpiteiden parempaan yhteensovittamiseen ja toimivamman politiikkasektorien koordinaation aikaansaamiseen. Toimenpidesuosituksat noudattavat pitkälti Euroopan Unionin suosituksia. Aihepiireihin lukeutuvat muun muassa eri väestöryhmien tasa-arvon vahvistaminen, terveyserojen vähentäminen, syrjäytymisen ja työmarkkinoilla vaikeassa asemassa oleville kohderyhmille suunnatut erityistoimet, pienituloisten aseman parantaminen, nuorten ja lasten syrjäytymisen ehkäisy, sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen, järjestöjen toiminnan vaikuttavuuden parantaminen ja lainsäädäntöhankkeet. Sekä tutkimuksessa että yhteiskuntapolitiikan toimenpiteiden ja tavoitteenasettelujen alueella nuorten syrjäytyminen on tunnistettu erityishaasteeksi.

Lukuisat toimenpiteet edellyttävät hyvin organisoitua seuranta ja arviointia, jotta saaduista opetuksista olisi laajempaa hyötyä. Tämä koskee erityisesti lainsäädännöllisiä uudistuksia. Useimmat tässä raportissa tehdyt suositukset liittyvät tähän tematiikkaan, kuten...:

1. Seurannan ja tiedon jakamisen menetelmien kehittäminen, mukaan lukien vaikutusarviointit ja vertaisoppiminen.
2. Pilottien ja testauksen tarpeettomien päällekkäisyyden vähentäminen (muun muassa parempi seuranta ja vuoropuhelu erilaisten ESR-rahoitteisten toimenpiteiden ja hankkeiden välillä), erityisesti huomioiden odotettavissa olevan rakennerahastojen rahoitusosuuden vähenemisen, mistä seuraa voimavarojen käytön tehostamisen tarve.
3. Palvelukäyttäjien äänen vahvistaminen palveluprosesseissa, mukaan lukien laadullisten ja kokemusperäisten mittarien ja indikaattorien käyttö palvelujen kehittämisessä.

Monet kehittämiskohteet liittyvät yleisiin havaintoihin koordinaation parantamisen tarpeesta ja tarpeesta päästä irti liiallisesta siiloutumisesta, sektorivaltaisuudesta ja horisontaalisen koordinaation vaikeudesta. Ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttöä tulisi tehostaa, muun muassa THL:n laajan ja syvän asiantuntemuksen hyödyntämistä.

Temaattisiin aihepiireihin liittyen, raportti sisältää seuraavat toimenpidesuosituksat:

Toimeentulotuen riittävyden turvaaminen:

- Lainsäädännölliset uudistukset pyrkivät vastaamaan tähän liittyviin päähaasteisiin. Kansalaispalkka -tyyppinen toimeentuloratkaisu on yksi vaihtoehto.

Työmarkkinoiden osallistavuus:

- Nykyinen hallitus on tarjonnut tiettyjä verokannusteita T&K-toiminnan tukemiseksi pienille ja keskisuurille yrityksille. Vastaavia kannustimia voisi liittää sosiaaliseen työllistämiseen ja yhteiskunnalliseen yrittäjyyteen laajemmin.

Laadukkaiden palvelujen saatavuus ja saavutettavuus:

- Sosiaalisen innovaation lähteenä voitaisiin käyttää julkisia hankintoja, tukien uudenlaisten yhteistoimintamallien ja konsortioiden muodostumista, yrittäjyyttä ja palvelujen saatavuutta.

Vertaisoppimisen ja benchmarking-vertailutiedon kerääminen ja analyysien toteuttaminen systemaattisemmin olisi tarpeen kaikilla näillä alueilla. Myös organisaatioiden rajat ylittävä mentorointi ja kokemuksenvaihto olisi hyödyllistä horisontaalisen vuoropuhelun, hyvien käytäntöjen vaihtamisen ja ymmärtämisen lisäämiseksi.

1. Integroidut kattavat strategiat

Nykyisessä hallitusohjelmassa sosiaalisen syrjäytymisen torjunta on yksi ydinasioista, yhdessä julkisen talouden vakauttamisen kanssa. Teemat ja painopisteet ovat tuttuja aikaisemmista hallitusohjelmista. Ohjelmassa todetaan, että työ on parasta sosiaaliturvaa eli työllisyys on paras ennaltaehkäisevä toimenpide sosiaalista syrjäytymistä vastaan. Lähestymistapa sosiaaliseen osallisuuteen ja syrjäytymisen uhan torjuntaan perustuukin pitkälti osallisuuden vahvistamiseen työmarkkinoilla. Lainaten hallitusohjelmaa...:

Työ on parasta sosiaaliturvaa. Työmarkkinoita, verotusta ja sosiaaliturvaa on kehitettävä osallisuuden ja työllisyyden näkökulmasta. Suomen tulevaisuuden menestys ja hyvinvointi nojaavat yhteiskunnan korkeaan työllisyysasteeseen, sosiaaliseen eheyteen ja tasa-arvoisuuteen.

Sukupolvelta toiselle periytyvä köyhyys ja syrjäytyminen on katkaistava. Jokainen ansaitsee reilun alun ja aidot tasaveroiset mahdollisuudet elämälleen. Yhteiskunnan vastuun rinnalla on yhteisön vastuu. Ihmisten omaa vastuuta itsestään, perheistään ja yhteisöistään tuetaan. Kansalaisjärjestöjen tekemä arvokas työ täydentää yhteiskunnan palveluita ja lisää hyvinvointia.

Hallitus kaventaa tulo-, hyvinvointi- ja terveyseroja. Peruspalveluita vahvistetaan ja uudistetaan, turvataan ikäihmisille ihmisarvoinen vanhuus, panostetaan sosiaalisten ja terveydellisten ongelmien ennaltaehkäisyyn, mielenterveys- ja päihdepalveluihin sekä parannetaan toimeentuloturvaa ja estetään asuinalueiden eriytymistä. Koulupudokkuuteen puututaan. Hallitus valmistelee vanhuspalvelulain sekä laaja-alaisen, köyhyyttä, eriarvoisuutta ja syrjäytymistä vähentävän toimenpideohjelman (Hallitusohjelma 17.6.2011, s. 7.)

Koska tärkeimmät politiikkavälineet ovat luonteeltaan poikkileikkaavia ja perustuvat toimenpiteille eri politiikkasektoreilla, lähestymistapaa voi pitää integroituna.

1.1 Kokonaisvaltainen politiikkamalli

Perustoimeentulon riittävyys, työmarkkinoiden toimivuus ja palvelujen saatavuus ovat keskeinen osa sitä politiikkatoimenpiteiden valikoimaa, johon nykyinen hallitus on sitoutunut ja jonka perimmäinen tavoite on työllisyys.

Syrjäytymisen ehkäisyn toimenpideohjelma luotiin hallitusohjelman mukaisesti vuoden 2012 alkupuolella.¹ Ohjelman tavoite on vastata marginalisoitumisen, köyhyyden ja terveysongelmien haasteisiin ja näin välillisesti vaikuttaa syrjäytymisen ehkäisyyn sen eri muodoissa.

Ohjelmateemat ovat seuraavat:

1. Eri kansalaisryhmien yhdenvertaisuuden vahvistaminen
2. Terveiden edistäminen terveyseroja vähentämällä
3. Työmarkkinoilta syrjäytymisen ehkäisy
4. Pienituloisten aseman parantaminen
5. Lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisy
6. Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen
7. Kansalaisjärjestöjen työn vaikuttavuuden parantaminen

¹ http://www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat_ja_hankkeet/syrjaytymisen_ehkaisy.

Kukin näistä teemoista on kuvattu lyhyesti alla, yhdessä keskeisimpien lainsäädäntö- ja muiden hankkeiden kanssa.

1.1.1 Syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden edistäminen

Jokaisella Suomen kansalaisella on perusoikeus toimeentuloturvaan sekä riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Nämä oikeudet ovat tasa-arvon periaatteina kirjattu Suomen perustuslakiin. Oikeuksien toteutuminen edellyttää palvelujen saavuttavuuden turvaamista ja mahdollistavat osaltaan kansalaisten terveyden, sosiaalisen hyvinvoinnin ja osallisuuden toteutumisen. Perusoikeuksien toteutuminen edellyttää erilaisia toimia eri kohderyhmien kohdalla: eri ikäryhmät, etniset ryhmät ja väestöryhmät ovat samantarvoisia suhteessa näihin perusoikeuksiin. Tasapaino yksilöllisten ja yhteisöllisten oikeuksien ja velvollisuuksien välillä on sosiaalisen kestävyuden edellytys.

Konkreettisia toimenpiteitä tähän teemaan liittyen ovat mm. seuraavat:

- Uuden yhdenvertaisuuslainsäädännön valmistelu
- Suomen ensimmäisen kansallisen ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelu²
- Kansallinen ihmisoikeustoimintaohjelma
- Vammaislainsäädännön uudistamisen jatkaminen³
- Ikääntyneiden asumisen kehittämisohjelma.
- Osana Kaste 2012-2015 -ohjelmaa pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishojelman jatkaminen
- Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishojelma
- Metropolialueen kumppanuusohjelman käynnistäminen sosiaalisen eheyden vahvistamiseksi valtion, kaupunkien ja muiden keskeisten toimijoiden yhteistyönä.

1.1.2 Terveiden edistäminen

Samalla kun suomalaisten terveys ja hyvinvointi ovat parantuneet viime vuosikymmeninä, terveys- ja hyvinvointierot ovat kasvaneet, sekä alueellisesti / maantieteellisesti että väestöryhmien välillä.⁴ Yksi tärkeimmistä tavoitteista kansallisen terveyspolitiikan alueella viime vuosina onkin ollut terveyserojen vähentäminen (esim. KASTE-ohjelmassa jo 2008-2011 ohjelmakaudella).

Terveyserojen vähentäminen edellyttää pureutumista taustalla oleviin syihin ja prosesseihin. Se edellyttää myös palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden ja laadun turvaamista.⁵ Yksi osatekijöistä terveyserojen vähentämisessä on terveiden elintapojen edistäminen ja ennaltaehkäisevät toimet. Tämä teema on sisällytetty myös kansalliseen sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edistämisen toimintaohjelmaan. Terveiden edistäminen on erityisen tärkeää myös ikääntyvien toiminnallisten valmiuksien ylläpitämisessä.

2 Oikeusministeriö (2012): Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma, link: <http://www.om.fi/en/Etusivu/Julkaisut/Selvityksiajaohjeita/Selvitystenjaohjeidenarkisto/Selvityksiajaohjeita2012/1330603572990>.

3 SATA-komitean työn jatkaminen on tässä oleellista, komitean loppuraportti saatavissa: http://www.stm.fi/en/publications/publication/-/_julkaisu/1057207.

4 Rotko et al. (2011), p. 8.

5 Ibid.

Esimerkkejä toimenpiteistä ovat mm. seuraavat:

- Kansallinen Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisohjelma (Kaste-ohjelma 2012-2015),
- Mielenterveyslainsäädännön uudistus sekä alkoholilain kokonaisuudistus.

1.1.3 Työelämä ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden alalla sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisy

Työmarkkinoille pääsy ja työ on ensisijainen ja tehokkain keino torjua köyhyyttä, eriarvoisuutta ja syrjäytymistä. Tavoitteen saavuttamiseksi työn ja työpaikkojen määrää on lisättävä. Työttömyys on ristiriidassa hyvinvointiyhteiskunnan tavoitteiden kanssa.

Tavoitteena on estää työttömyyden pitkittyminen siten, että mahdollisimman moni työpaikkansa menettävä työntekijä työllistyy nopeasti. Työttömien syrjäytymistä työelämästä ehkäistään tukemalla heidän työ- ja toimintakykyään sekä hoitoa ja kuntoutusta.

Työelämän tarjoamia mahdollisuuksia kehitetään myös edistämällä työn ja perheen sujuvampaa yhdistämistä, muun muassa lisäämällä joustavuutta nuorten lasten vanhempien työaikoihin ja mahdollistamalla osa-aikatyön erilaisia ratkaisuja.

Tavoitteena on työllisyysasteen nostaminen 72 prosenttiin ja työttömyyden vähentäminen viiteen prosenttiin vuoteen 2015 mennessä. Nämä ovat kunnianhimoisia tavoitteita tilanteessa, jossa talouden taantuma johtaa työpaikkojen vähenemiseen ja irtisanomisiin. Nykyinen hallitus on asettanut erityistavoitteeksi nuorten työllisyys- ja työttömyystilanteen parantamisen. Samoin tavoitteita liittyy eläkeiän kohottamiseen: vuoteen 2025 tavoitteeksi on asetettu eläkeiän nosto 60.4. vuodesta 62.4 vuoteen. Nykytiedon valossa tämä tavoite tulee olemaan erittäin haasteellinen.

Näihin teemoihin liittyvistä toimenpiteistä ja toimista useimmat sisältyvät hallitusohjelman kestävän talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyn vahvistamisen painopistealueeseen, jossa koordinaatiovastuu kuuluu Työ- ja elinkeinoministeriölle.

Keskeisiin toimenpiteisiin lukeutuvat muun muassa paikalliset pitkäaikaistyöttömyyden vähentämisalitteet, nuorisotakuu ja sen paikalliset kokeilualitteet (ks. esim. Keränen et al. 2012), osatyökykyisten työllistymisen tukeminen ja nuorten syrjäytymisuhan alaisina olevien henkilöiden työllistymisen tuki ja erilaiset tähän liittyvät ennalta ehkäisevät toimet. Nuorisotakuu⁶ on keskeisin toimenpide tällä alueella (jo aiemmissa raporteissa esitelty).

Euroopan sosiaalirahaston tuella on myös tuettu kotouttamista ja nuorten maahanmuuttajien työllistymisen tukemista (mm. YES-hanke). Kansallisin toimin on pyritty tukemaan uusien työpaikkojen luomista nuorille ja työllistymisen helpottamista mm. työnantajille kohdistettujen kannusteiden muodossa. (esim. Sanssi-kortti, joka arvioitiin 2012; Pitkänen et al. 2012).⁷

Työ- ja elinkeinoministeriö on myös 2012 valmistellut työelämän kehittämisstrategian, jonka tavoitteeksi on asetettu tehdä suomalaisesta työelämästä Euroopan parasta vuoteen 2020 mennessä.

⁶ Ks. www.tem.fi; <http://www.tem.fi/?s=5038>.

⁷ Pitkänen et al. (2012), http://www.tem.fi/files/33388/TEMjul_25_2012_web.pdf. Arvioinnin mukaan ei ole näyttöä aloitteen myönteisistä vaikutuksista työllisyyden kannalta, joskin aloitteella oli muita myönteisiä vaikutuksia ja se muun muassa lisäsi tietoisuutta nuorten työttömyysongelmista (ibid, s. 92).

Työelämän vetovoimaa on kasvatettava kehittämällä työelämää, parantamalla työoloja ja työhyvinvointia. Kaikilla työkäisillä ja osittainkin työkykyisillä on oltava mahdollisuus osallistua omien voimiensa mukaan työelämään. Niiden henkilöiden, joiden työ- ja toimintakyky on tilapäisesti tai pysyvästi alentunut, työelämään osallistumista tuetaan. Osatyökykyisten polkua kuntoutuksesta koulutuksen kautta työhön vahvistetaan.

Keskeisiä toimenpiteitä on esimerkiksi tutkimus pitkäaikaistyöttömyyden vastaisista toimista, nuorisotakuu ja parannukset työllisyyden edistämiseksi rajatun työkyvyn omaavien henkilöiden joukossa. Lisäksi toteutetaan muita toimenpiteitä, joilla vähennetään kuntoutuksessa olevien henkilöiden ryhmien pitkäaikaistyöttömyyden riskiä. Tärkein keino tässä (jota on jo kuvattu edellisessä asiantuntijaverkoston raportissa 2012) on nuorten yhteiskuntatakuu. Lisäksi kotouttamisen ja yhteenkuuluvuuden edistämisen hankkeita rahoitetaan Euroopan sosiaalirahastosta (mm. nuorten ja maahanmuuttajaryhmien työmarkkinoille integroitumisen hankkeet kuten YES-hanke). Kansallisina toimina on toteutettu kannustimia nuorten palkkaamiseksi (esim. "SANSSI" kortti, joka arvioitiin vuonna 2012 – Pitkänen 2012.). Nuorisotakuun arviointi on käynnistynyt 2013 alkupuolella.

Työ- ja elinkeinoministeriö on käynnistänyt työelämän kehityksen strategian, jolla pyritään tukemaan osallisuutta ja integroitumista työmarkkinoille.

1.1.4 Pienituloisten aseman parantaminen

Tavoitteena on vähentää taloudellista ja sosiaalista eriarvoisuutta ja helpottaa työn vastaanottamista ja näin vähentää pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta ja sukupolvelta toiselle siirtyvää köyhyyttä. Tulojen ja toimeentulon muotojen pitäisi kyetä kannustamaan yksilöitä työhön.

Kaikki työt eivät kuitenkaan tarjoa riittävää tulotasoa, esimerkiksi ikä, sairaus, työttömyys, työkyvyttömyys, kuntoutus tai lasten hoito voi aiheuttaa tilanteen, jossa työn tarjoama tulotaso ei riitä elämiseen. Toimeentuloturvan etuuksilla on tällaisissa tapauksissa turvattava kansalaisille riittävä elintaso, joka edistää yhteenkuuluvuutta ja yhteiskunnan eheyttä.

Esimerkkejä toimenpiteistä:

Perusturvan on mahdollistettava riittävä tulotaso ja elintaso kaikille. Pienituloisten aseman parantamiseksi korotetaan seuraavia korvauksia:

- Työttömyys ja työmarkkinatuki. (Toteutettu alussa 2012)
- Asumistuki. (Toteutettu alussa 2012)
- Opintotuki. (Uudistettu budjettiesityksessä vuodelle 2014)
- Toimeentulotuki. (Toteutettu vuonna 2012)

Muita toimenpiteitä ohjelmassa ovat muun muassa

- Talous- ja velkaneuvonnan palvelujen yhdenmukaistaminen (vastuulliset tahot tässä TEM, yhdessä Oikeusministeriön ja STM:n kanssa).
- Sosiaalisen luototuksen kehittäminen vastaamaan odottamattomiin taloudellisiin ongelmiin. Vastuullinen taho: Elinkeino- ja elinkeinoministeriö, oikeusministeriö, STM.

1.1.5 Lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisy

Nuorille on tarjottava heidän tarvitsemansa tuki koulutuksesta joustavan työelämän siirtymän turvaamiseksi. Peruskoulun mahdollisuuksia vähentää terveyseroja parannetaan. Lisäksi ohjelmassa sitoudutaan edistämään toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa olevien nuorten terveyttä ja hyvinvointia sekä vahvistamaan etsivän nuorisotyön ja työpajatoiminnan yhteistyötä toisen asteen koulutuksen kanssa. Sukupolvelta toiselle periytyvän köyhyyden ja syrjäytymisen kehä on katkaistava.

Toimenpiteet tällä alueella pitävät sisällään muun muassa seuraavia toimia:

- Nuorten osallisuuden vahvistaminen aloitekanava- ja kuulemisjärjestelmiä kehittämällä ja nuorten tietoyhteiskuntaosallisuutta kehittämällä (vastuutahoja tässä OKM, STM, OM.)⁸
- Säädetään laki peruskoulun ja toisen asteen oppilaskunnista (OKM).
- Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmalla vahvistetaan hallinnonalojen välistä yhteistyötä ja työnjakoa. (Vastuutahoja OKM, yhdessä muiden ministeriöiden kanssa).
- Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma (OKM)
- Varhaiskasvatuslain säätäminen. Varhaiskasvatus- ja päivähoitopalvelujen lainsäädännön valmistelu, hallinto ja ohjaus siirretään opetus- ja kulttuuriministeriöön. Varhaiskasvatuksen yhteistyötä sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa tiivistetään. OKM, STM.
- Varhaiskasvatuksen hallinnon siirtäminen (Tiedote 4.10.2011, OKM)⁹

1.1.6 Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen

Riittävien palvelujen saaminen on säädetty perustuslaissa jokaisen perusoikeudeksi. Julkisen vallan tehtävänä on huolehtia, että palvelut kohdentuvat niiden todellisen tarpeen eivätkä esimerkiksi asiakkaan maksukyvyyn tai asuinpaikan mukaan.

Palvelujärjestelmän on turvattava tasapuolinen sairauksien hoito ja estettävä tai vähintäänkin lievennettävä sairauksien sosiaalisia ja taloudellisia seurauksia. Ehkäisevä työ on avainasemassa kavennettaessa hyvinvointieroja julkisen palvelujärjestelmän toimin. Haasteena on ehkäisevän työn ankkuroiminen osaksi palvelujärjestelmän perusrakennetta ja jatkuvaa toimintaa, mukaan luettuna tietojärjestelmät ja johtamisjärjestelmät.

Vahvoilla peruspalveluilla kyetään jo varhain puuttumaan ongelmiin ja sairauksiin sekä tukemaan kuntalaisia itsenäisessä selviytymisessä. Haavoittuvassa asemassa olevat ja vähemmistöryhmät tarvitsevat lisäksi kohdennettuja palveluja.

Toimenpiteitä tähän teemaan liittyen ovat muun muassa:

- Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, rahoitusta, kehittämistä ja valvontaa koskeva lakiuudistus osana kunta- ja palvelurakennemuutosta. (Vastuutahona STM.)
- Palvelurakennemuutustus (Vastuutahona VM)
- SOTE-järjestämislain ja muiden sektorilakien valmistelu sovitetaan yhteen valtakunnalliseen kuntauudistukseen sekä aikataulullisesti että sisällöllisesti. (Vastuutahona VM.)
- Kuntuudistus (vastuutahona VM)

⁸ OKM (2011).

⁹ <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2012/liitteet/OKM06.pdf?lang=fi>.

- Sosiaalihuollon lainsäädännön kokonaisuudistus. (Vastuutahona STM.)
- KASTE 2012-2015 -ohjelman osaohjelmat: Toimiva terveyskeskus -ohjelma. (Vastuutahona näissä STM.)

1.1.7 Kansalaisyhteiskunnan ja kolmannen sektorin järjestöjen täysimittainen hyödyntäminen ja toiminnan vaikuttavuuden parantaminen

Kansalaisjärjestöt toimivat tärkeinä julkisen sektorin kehittäjäkumppaneina, erityisesti terveyden ja hyvinvoinnin edistämisessä ja ongelmien ehkäisyssä, samoin kuin uusien liiketoimintamallien kehittämisessä. Järjestöt tarjoavat myös sellaisia palveluita, tietoa ja tukea, jota julkinen sektori ei tarjoa. Onkin selvää, että järjestöjen rooli syrjäytymisen ehkäisyssä on merkittävä.

Nykyisen hallitusohjelman erityistavoite on järjestöjen tekemän työn sen vaikuttavuuden tehostaminen. Tarkoitus on kiinnittää huomiota myös yritysverotukseen ja julkisiin hankintoihin liittyvään lainsäädäntöön (parhaillaan uudistusten kohteena uuden direktiivin myötä). On myös tarkoitus arvioida Raha-automaattiyhdistyksen ja muiden sosiaali- ja terveyssektorin järjestöjen rahoitusmuotoja.

1.2 Yhteensovitettu toimeenpano

Yhteensovitettu ja paremmin integroitu lähestymistapa pyritään turvaamaan lainsäädännöllisessä prosessissa ja tällä alueella eri toimijoiden laaja osallistuminen prosessiin turvataan. Hallinto ja toimeenpano on edelleen liian sektorilähtöistä (terveys- ja sosiaalikeskukset erikseen, opetus ja koulutus, tutkimus ja innovaatio erikseen jne.), eivätkä rajapinnat eri sektorien ja alueiden välillä ole riittävän hyvin kehitettyjä ja koordinoituja. Joissakin kysymyksissä yhteensovittamisen perinne on pidempi (mm. asunottomuus, jossa ympäristöministeriöllä on koordinaatiovastuu, mutta yhteistyö sosiaali- ja terveysministeriön kanssa on läheinen), kun taas toisilla alueilla koordinaatio ja rajapinnat ovat edelleen varsin heikosti kehittyneitä (esimerkiksi työllisyys, nuorten syrjäytyminen jne., joissa sekä TEM, STM ja OKM omaavat tärkeän roolin). Oikeastaan kaikki nuoriin ja lapsiin liittyvät teemat ovat kuumia aiheita, joissa yhteensovittaminen on erittäin tärkeää. Haasteita liittyy usein toimijoiden määrän ja moninaisuuden erilaisiin toimintakulttuureihin.

1.3 Vertikaalinen politiikkakoordinaatio

Vertikaalinen politiikkatoimenpiteiden yhteensovittaminen on useimmiten paremmin toimivaa kuin horisontaalinen koordinaatio, osin siitä yksinkertaisesta syystä että roolit ja vallanjako on usein lainsäädännöllisesti määriteltyä ja useimmiten varsin selvää. Keskushallinnon ja kuntien väliseen vuoropuheluun heijastuu vahvasti meneillään oleva kuntarakenteen ja sosiaali- ja terveystoimen rakenteen uudistus. Osana uudistusta kuulemisia on järjestetty eri puolilla maata, varsin ylhäältä alaspäin tyyppisesti valtiovarainministeriön koordinoimana. Lisäksi sosiaalisen inklusion teemoissa roolinsa on STM:llä, TEM:llä ja OKM:llä.

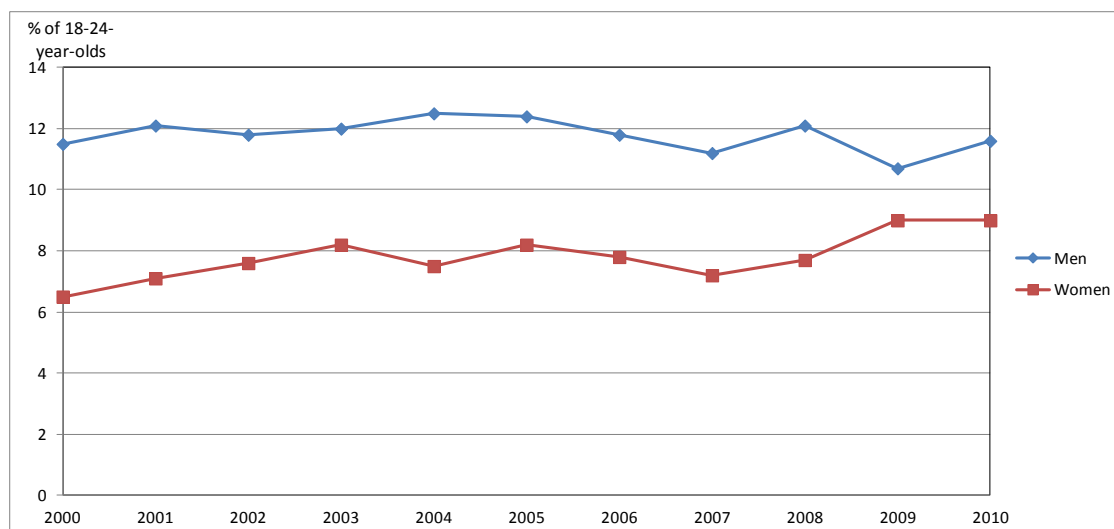
1.4 Vertikaalinen politiikkakoordinaatio

Strateginen kehittäminen suomalaisessa hallintomallissa ja -tavassa on ennen muuta vertikaalista, joskin lainsäädännön luonnosvaiheessa organisoidaan myös laajempi kuulemismenettely. Tässä vaiheessa erityisesti työelämäkysymyksiin liittyen myös järjestökentällä on aktiivinen roolinsa.

2. Suunniteltujen toimenpiteiden vaikutus- ja kustannusarvio

Yhteenkuuluvuuden vahvistaminen ja syrjäytymisen vastaiset toimenpiteet ovat viime vuosina olleet yhteiskuntapoliittisen keskustelun ja toimenpiteiden keskiössä. Viime vuosina on erityisesti pyritty huomioimaan syrjäytymisriskissä olevien nuorten tarpeet yhtenä tulevaisuuden suurimpana yhteiskuntapoliittisena haasteena. Yksi keskeisimpiä syrjäytymisen mittareita on ollut koulun keskeyttäminen. Kuten aiemmin todettua, työllistyminen nähdään parhaana keinona yhteiskunnallisen syrjäytymisen vastaisessa työssä. Nykyisellään koulupudokkuus on jossain määrin korkeampaa poikien kuin tyttöjen keskuudessa ja keskimäärin joka kymmenes 18-24 -vuotias opiskelija keskeyttää opintonsa. Jotkut ikäryhmästä ovat suorittamassa asepalvelustaan tai vanhempainvapaalla.

Kuvio 1. Koulun keskeyttäjien määrä: prosenttiosuus 18-24 -vuotiaista toisen asteen koulutuksessa 2000-2010



Lähde: Eurostat, kansallisessa sosiaaliraportissa, s. 34.

Nykyisellään käytettävissä olevat mittarit ja indikaattoritieto ovat valitettavasti riittämättömiä tuloksellisuuden / vaikuttavuuden arvioimiseksi tai kustannustehokkuuden arvioimiseksi. Hallitus on asettanut kunnianhimoiset tavoitteet ongelmiin vastaamiseksi, mutta haasteet ovat huomattavia.

Sosiaalisen syrjäytymisen määritelmät ovat myös moninaisia ja vaihtelevia. Joitakin tilastoidindikaattoreita asiaan liittyen on koottu alla olevaan laatikkoon.

Kuvio 2: Nuorten syrjäytymisen mittareita (Lähde: Myrskylä 2012)

15-29-vuotiaat

Osuus koko väestöstä: 1 005 927 henkilöä

joista syrjäytyneiden osuus 51 341 henkilöä (5 %)

Työttömiä kohderymästä 18 830

Muita 32 511

Miehiä 64 % (32 871 henkilö)

Naisia 36 % (18 470 persons)

Suomalaisia alkuperältään 67 %

Muita kansallisuuksia 23 % (11 850 persons)

Syrjäytyneistä miehiä

Alkuperäiseltä kansallisuudeltaan suomalaisia 78 % (25 662 henkilöä)

Alkuperäiseltä kansallisuudeltaan muita kuin suomalaisia 22 % (7 209)

Naisia kohderyhmästä

Suomalaisia 75 % (13 829 henkilöä)

Muita kuin suomalaisia 25 % (4 641)

Ilman koulutusta

Kaikki 407 942

Syrjäytyneet 51 300 (12,6 %)

2.1 Riittävä toimeentulotuki

Noin kymmenesosa ikäluokasta 18-24 ovat koulutuksensa keskeyttäneitä. Osuus on hieman korkeampi pojille kuin tytöille. Koulutuksen keskeyttäneiden joukkoon kuuluu henkilöitä, joilla ei ole koulun jälkeistä alemman keskiasteen koulutusta tai jotka eivät opiskele vuoden kuluessa. Jotkut näistä nuorten ovat armeijassa tai vanhempain- tai hoitovapaalla. Tälle kohderyhmille on kirjattu monia poliittisia toimenpiteitä ja ohjelmia, joista on myös tehty arvioita, erityisesti toimeenpanon jälkeisten tulosten ja vaikutusten tunnistamiseksi, mutta myös toimivien ja tehokkaiden toimintamallien ja käytäntöjen tunnistamiseksi ja edelleen juurruttamiseksi. (esim. Pitkänen ym. 2012, Rotko et al. 2010, Lähteenmäki-Smith & Terävä 2012).

Tällä sektorilla on siirrytty aktivointitoimenpiteisiin, joissa kannustimet aktiivisesti tukevat integroitumista työmarkkinoille kaikissa väestöryhmissä. Sekä hallituksen ohjelmaan että sen eri toimenpiteisiin on kirjattu, että verot, sosiaaliturvamaksut, sosiaalietuudet, tulonsiirrot ja palvelut muodostavat johdonmukaisen kehyksen, jonka tulee kannustaa yksilöitä palkkatyöhön ja varmistaa, että työntekijät voivat jäädä eläkkeelle terveenä. Kannustavan sosiaaliturvajärjestelmän tulee kannustaa ihmisiä edistämään itse omaa hyvinvointiaan ennakoivin toimin. (Sosiaali- ja terveys 2011, s.. 6).

Tavoitteena on vähentää sosiaalista syrjäytymistä ja taloudellisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin eroja. Hallitus pyrkii erityisesti tukemaan työnteon kannustimia ja vähentämään sukupolvelta toiselle periytyvää köyhyyttä. Köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen ei perinteisesti ole peritty asema suomalaisessa yhteiskunnassa, koska hyvin toimiva turvaverkko on ollut osa hyvinvointivaltiota, mutta merkkejä ilmiön

kärjistymisestä on ollut näkyvissä. Syrjäytyminen on enenevässä määrin ilmiö tai ominaisuus, jolla on taipumus siirtyä seuraavalle sukupolvelle. Yli puolet syrjäytyneiden lasten vanhemmista täyttävät myös itse syrjäytymisen kriteerit. 40% nuorista isistä, jotka ovat koulutusjärjestelmän ja työmarkkinoiden ulkopuolella omaavat vain perusasteen koulutuksen, 85% nuorista syrjäytyneistä äideistä on tässä asemassa.¹⁰

Työllistämispolitiikan aktiivisuudesta huolimatta kaikki eivät onnistu työllistymistavoitteissaan erilaisista syistä (ikäntyminen, sairaus, työttömyyden pitkittyminen, vamma tms.) johtuen. Toimeentulotuen on tarkoitus tarjota riittävä toimeentulon taso ja tukea yhteenkuuluvuutta ja ylläpitää yhteiskunnallista yhtenäisyyttä. Näihin tavoitteisiin pyrkimistä tuetaan lukuisin toimenpitein, joista useat ovat parhaillaan arvioitavana:

- Työttömyyskorvaus (2012)
- Asumistuki (2012)
- Opintotuki (2014)
- Toimeentulotuki (2012)

Palveluvalikoimaa ollaan kehittämässä integroidumpaan suuntaan ja myös paikallisia lainaratkaisuja kehitetään. Kunnat myöntävät sosiaalisia lainoja, jotta hakijat voivat laittaa raha-asiansa kuntoon, murtaa lainakierteen, helpottaa kuntoutumista tai työllistymistä, lisätä asumisturvallisuutta ja välttää erilaisten lyhytaikaisten ongelmien kasaantuminen.¹¹

Työryhmä arvioi perustulon riittävyyttä 2010-2011. Asiantuntijaryhmän muodostivat tutkimuslaitosten (mm. THL), Kansaneläkelaitoksen (Kela), Tilastokeskuksen ja Turun yliopiston asiantuntijat (Moisio et al. 2011).

Raportissaan työryhmä esitti seuraavan arvion (tiivistelmästä):

Perusturvan varassa olevien kotitalouksien käytettävissä olevat tulot ovat reaalisesti kasvaneet 4–41% vuodesta 1990 vuoteen 2011, mutta asumismenojen jälkeiset käytettävissä olevat tulot ovat laskeneet kaikilla muilla paitsi eläkkeensaajilla. Yksinasuvalla takuueläkettä saavalla asumismenojen jälkeiset tulot ovat reaalisesti kasvaneet 27 %. Perustyöttömyysturvaa, vähimmäismääräistä sairauspäivärahaa tai opintotukea (ml. opintolaina) saavan yksinasuvan asumismenojen jälkeiset tulot ovat sen sijaan reaalisesti laskeneet noin 2 % vuodesta 1990.

Yksinasuvan perusturvan varassa elävän tulotaso ennen asumismenoja on 37–45 % keskipalkkaisesta vuonna 2011. Vertailtaessa kohtuullisten asumismenojen jälkeistä tulotaso, perusturvan varassa elävän yksinasuvan tulotaso on 23–32 % keskipalkkaisesta. Perusturvan varassa elävien tulotaso suhteessa keskipalkkaisiin on laskenut vuodesta 1990 riippumatta siitä, tarkastellaanko tuloja ennen vai jälkeen asumismenojen, lukuun ottamatta eläkkeellä olevia pariskuntia. Pienipalkkaisesta työstä ansiosidonnaiselle työttömyysturvalle joutuneen yksinasuvan tulotaso on 42 % keskipalkkaisesta, ja asumismenojen jälkeisiä tuloja vertailtaessa 28 % keskipalkkaisesta: molempien osuus on laskenut vuodesta 1990.

¹⁰ STM (2012): HYVÄT EVÄÄT ELÄMÄLLE: Syrjäytymistä, köyhyyttä ja terveysongelmia vähentävän toimenpideohjelman teemapäivä 14.6.2012.

¹¹ http://www.stm.fi/en/income_security/benefits.

Kotitalouksien käytettävissä oleva tulo on perusetuuksiin on kasvanut välillä 4% ja 41% reaalisesti vuodesta 1990 vuoteen 2011, mutta käytettävissä olevat tulot jälkeen asumiskustannukset on vähentynyt kaikissa muissa ryhmissä paitsi eläkeläiset. Vakuuden eläkkeensaajat asuvat yksin, käytettävissä oleva tulo jälkeen asumismenojen on kasvanut 27% reaalisesti. Sen sijaan yksin asuvien henkilöiden käytettävissä olevat tulot jälkeen asumismenojen on vähentynyt noin 2% reaalisesti vuodesta 1990. Tulotaso ennen asumismenoja yksineläjälle oli vuonna 2011, välillä 37% ja 45% keskimääräisen palkansaajan tulotasosta. Kuitenkin tulojen jälkeen kohtuulliset asumiskustannukset ovat yksineläjälle 23% ja 32% keskimääräisen palkansaajan tulotasosta. Henkilöiden tulotaso on laskenut vuodesta 1990. (Moisio et al. 2011, s. 3)¹²

Työryhmä katsoi, että perustulotaso perustoimeentulon osalta oli riittämätön Useimmat kotitaloudet, jotka elävät toimeentulotuen perusosan varassa eivät saavuta kohtuullisten minimielinkustannusten tasoa. Takuueläkkeen käyttöönoton jälkeen, eläkeläiset ovat tällä hetkellä ainoa väestöryhmä, joille perusetuuksilla kyetään turvaamaan kohtuullinen minimielinkustannusten taso. Muut kotitalouksien tulonsiirrot kattavat vain noin kaksi kolmasosaa kohtuulliseksi arvioiduista vähimmäiselinkustannusten tasosta. Tutkimuksessa arvioitiin myös käsitystä minimitulotaosta ja myös tältä osin todettava, että kotitalouksien perusominaisuuksia koskevat minimietuudet eivät täytä sellaista minimitasoa, mitä suomalainen yleinen mielipidekään pitäisi "riittävänä vähimmäistoimeentulona". Kansainvälisessä vertailussa todettiin, että suomalainen vähimmäistoimeentulo ennen asumismenoja oli keskimääräistä tasoa. Koska korkeat asumiskustannukset ja niiden vaikutus suhteelliseen vähimmäistoimeentulon tasoon on merkittävä, Suomen vähimmäistoimeentulon tason havaittiin laskevan hieman alle Länsi-Euroopan keskitason.

Kotitalouksien käytettävissä oleva tulo on perusetuuksiin on kasvanut välillä 4% ja 41% reaalisesti vuodesta 1990 vuoteen 2011, mutta käytettävissä olevat tulot asumiskustannusten jälkeen on vähentynyt kaikissa muissa ryhmissä paitsi eläkeläiset. Takuueläkkeen piirissä ovien yksinelävien eläkeläisten käytettävissä oleva tulo jälkeen asumismenojen on kasvanut 27% reaalisesti. Sen sijaan niiden henkilöiden tulot, jotka asuvat yksin ja ovat työttömyyspäivärahan peruspäivärahan varassa tai vähimmäissairauspäivärahan tai opintorahan varassa (mukaan lukien opintolainat), asumismenojen jälkeen ovat reaalisesti vähentyneet noin 2% verrattuna vuoteen 1990.

Työryhmä katsoi perustoimeentulon tason riittämättömiksi. Useimmat kotitaloudet elävät perusetuuksiin tuntuivat että ne eivät pysty täyttämään kohtuulliset minimielinkustannukset. Ottamalla käyttöön takuueläkkeen, eläkeläiset ovat tällä hetkellä ainoa väestöryhmä, joille perusetuuksiin ovat riittäviä turvaamaan kohtuullinen minimielinkustannukset. Tuotot muita kotitalouksien perusetuuksiin kuitenkin kattaa vain noin kaksi kolmasosaa kohtuulliseksi vähimmäisarvoksi elinkustannukset. Tutkimuksessa arvioitiin myös käsitystä yleisön ja myös tältä osin todettava, että kotitalouksien perusominaisuuksia koskevat etuudet eivät täytä mitä suomalainen yleisö pitävät "riittävä vähimmäistoimeentulo". Kansainvälisessä vertailussa todettiin, että suomalainen vähimmäistoimeentulon ennen asumismenojen oli keskimäärin. Koska korkea asumiskustannukset ja niiden vaikutus suhteellinen taso vähimmäistoimeentulo, Suomen vähimmäistoimeentulon havaittiin laskevan hieman alle Länsi-Euroopan keskitason.¹³

¹² STM (2010).

¹³ Moisio et al 2011.

2.2 Avoimet ja toimivat työmarkkinat

Kuten aiemmassa raportissa ja Suomen kansallisessa sosiaaliraportissa on todettu, tähän mennessä taantuma on vaikuttanut pääosin työmarkkinoiden mahdollisuuksien ja niiden kaventamisen kautta: erityisesti nuorten työttömyysaste on kohonnut hälyttävästi vuoden 2008 16.5% tasolta vuoden 2010 21.4%:een. Kokonaistyöttömyyden taso ei sen sijaan ole muuttunut kovinkaan merkittävästi vuodesta 2011 vuoteen 2012 (tai 2013). Toukokuun 2012 raportoitu työttömyysaste oli n. 8%, joskin merkittävin alueellisin variaatioin.

Voidakseen paremmin vastata tämän haastavan ryhmän tarpeisiin ja nuorten syrjäytymisuhkaan, Suomen hallitus on ottamassa yhteiskuntatakuun käyttöön täysimääräisesti vuoden 2013 alusta. Jokainen nuori alle 25-vuotias ja vastavalmistuneet alle 30-vuotiaita on oikeutettu työpaikkaan, työpaikkakoulutukseen tms. kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi joutumisesta. Tavoitteena on myös, että jokainen lapsi, joka suorittaa peruskoulun, pääsee lukiokoulutukseen, ammatilliseen koulutukseen, oppisopimuskoulutukseen, työpajaan tai kuntoutukseen. Ongelmia käsitellään varhaisen vaiheen opintojen ohjausta ja henkilökohtaista tukea tarjoamalla. Näin sosiaalinen syrjäytyminen nuorten ja kertymistä sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia voidaan ehkäistä. Erityistä huomiota kiinnitetään keskeisiin nivelvaiheisiin koulutuksen ja työelämän välillä: vaiheeseen, jossa peruskoulu päättyy ja keskiasteen koulutus alkaa sekä nuoret siirtyvät työelämään ensimmäistä kertaa.

Elkeiden alueella muutoksia on odotettavissa erityisesti eläkkeelle siirtymisikään, joskaan näiden taloudellisia vaikutuksia ei ole vielä arvioitu. Raportoinnin ajankohdan yhteydessä työskenteli kaksikin korkean tason työryhmää, tehtävänään eläkeiän nostamisen arvioiminen. Väkiraportti työstä julkaistiin maaliskuussa 2013, mikä sai aikaan runsasta julkista keskustelua aiheesta. Työmarkkinaosapuolten yhteistyönä on tähän mennessä saavutettu vasta alustava yhteisymmärrys, jonka perusteella eläkeikä pyritään nostamaan vuoteen 2025 62,4 vuoteen. Eläkeiän nostaminen ja työelämän kehittäminen pidemmän uran mahdollistavalla tavalla on toki laajasti hyväksytty tavoite ja se myös on nähty parhaana keinona talouden alijäämään vastaamiseksi (nykyisellään 5% BKT:sta). Alustavien arvioiden mukaan lisätyövuosi keskimääräisessä suomalaisessa yöurassa voisi vähentää alijäämää 1 prosentilla (n. 2 biljoonalla eurolla).

Kuten edellä on todettu, strategisella ja puhunnan tasolla inhimillisiin voimavaroihin investoiminen ja elinikäinen oppiminen on huomioitu hyvin hallitusohjelmassa. Budjettihaasteista johtuen käytännössä on kuitenkin toteutettu merkittäviä leikkauksia muun muassa koulutus- ja opetusbudjetteihin ja koulutuspaikkojen määriin, joilla voi olla kielteisiä vaikutuksia käytännössä. Hallituksen asettama tavoite tehdä suomalaisista parhaiten koulutettu ja osaavin kansa vuoteen 2020 on haastava. Suomi on melkoisesti jäljessä kansainvälistä kärkeä tässä suhteessa (erityisesti Etelä-Korea ja Kanada). Laadun ja koulutuksen saavutettavuuden parantamisen lisäksi hallitus pyrkii parantamaan koulutuksellista tasa-arvoisuutta ja koulutuksen merkitystä syrjäytymisen ehkäisemisen osana, mm. koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa.

Lisäresursseja on kohdistettu myös muun muassa nuorten työpajamuotoiseen työllisyyskoulutukseen, jolla on suuri potentiaalinen merkitys sosiaalisen syrjäytymisen vastaisessa työssä, joskin arviot toiminnan onnistumisesta ja merkityksestä ovat olleet ristiriitaisia. On todettu, että vaikuttavuutta arvioitaessa tulisi entistä enemmän huomioida myös laadulliset vaikutukset ja arvioinnin menetelmiä tulisi myös kehittää tästä näkökulmasta.¹⁴

¹⁴ Ks. Esim. Kuure 2010.

2.3 Laadukkaiden palveluiden saatavuus ja saavutettavuus

Palveluiden saatavuus on perustuslaillinen oikeus ja sellaisena luonnollisesti edistämisen arvoinen. Kunnat ovat velvollisia tarjoamaan riittävät peruspalvelut kuntalaisille, mikä on nykyisessä taloustilanteessa ja entistä enemmän tulevassa väestörakenteessa erityisen haasteellista huoltosuhteen heikentymisen myötä. Kunta- ja palvelurakenteen uudoistamisen ja sosiaali- ja terveyspalveluidne uudistamisen lisäksi toimeenpantavana on lukuisia proaktiivisia toimenpiteitä. Monia näistä toimista edistetään KASTE-ohjelmalla, jonka yksi keskeinen tavoite on terveyserojen vähentäminen ja palveluiden saatavuuserojen vähentäminen. Kehityshankkeille on varattu vuosittain 17.5 miljoonaa euroa.



Kuvio 3: KASTE -ohjelma pähkinänkuoressa

3. Taloudelliset voimavarat

3.1 Kansalliset resurssit

Sosiaali- ja terveyspalvelut rahoitetaan kuntien talousarviosta ja se on kunnille selkeästi suurin menoerä. Vuonna 2012 talousarviossa sosiaali- ja terveyspalveluiden osuus oli 12,1 miljardia euroa. Kuten edellä todettiin, lähempi arvio tämän voimavaran riittävydestä on tarpeen.

Tilanne vuonna 2012 oli vaikea, mutta todennäköisesti tiukempiakin taloustilanteita kohdataan lähivuosina, koska kuntataloudessa tarvitaan merkittäviä leikkauksia, samalla kun palveluiden tarve esim. hoiva- ja vanhustaloudessa kasvaa. Myönnettyistä varoista vuonna 2012, suurin osa menee työttömien peruspäivärahaan, sosiaalitukeen ja asumisen ja toimeentulotuen perusosaan. Painopistealueet budjettikauden 2013-2015 aikana ovat olleet köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytyminen ja palveluiden parantaminen (sekä laatu että saavutettavuus). Erityisparannuksia tehtiin pienituloisten perheiden tukemiseksi.

Perusturvan tasoon on pyritty pureutumaan, kuten aiemmin on todettu. Toimeentulotuen tasoa on nostettu 6 prosenttiin vuonna 2013. Yksineläjän perusosan tulojen kasvu on 25,15 euroa kuukaudessa, joka nostaa arvioidun kokonaistuen tason 444,26 euroa kuukaudessa. Uudistuksen arvioidaan lisäävän valtion menoja 39 miljoonaa euroa vuonna 2012, toimeentulotuen tarvitsijoiden määrän ollessa arvioitu 240 000 kotitaloutta. Yksinhuoltajien perusosan toimeentulotuen nostetaan 10 prosenttiin, mikä lisää valtion menoja 5 miljoonaa euroa. Sosiaaliavun saajat yksinhuoltajaperheitä arvioidaan olevan yhteensä 28 000 vuonna 2013.

Valtion työttömyyskustannusten arvioidaan ensi vuonna nousevan yhteensä 2,1 miljardiin euroon (1,92 miljardia euroa vuonna 2011). Työttömyysasteen arvioidaan laskeneen vuonna 7,9 prosenttia 7,6 prosenttiin, työttömyysetuudet odotetaan välttämättä merkitse lisäkustannuksia.

Perhe- ja asumiskustannukset ja niihin liittyvät palvelut ehdotettiin määräraha 2,5 miljardia euroa. Tämä on noin 67 miljoonaa euroa enemmän kuin tänä vuonna.

3.2 EU: n rakennerahastojen käyttö

Rakennerahastot ovat tärkeä lisä sosiaalista osallisuutta edistävässä toiminnassa Suomessa. Talousarvion osuus 2007-2013 on noin 1,7 miljardia euroa. Kun vipuvaikutuksia tarkastellaan kokonaisuutena, tämä on tärkeä panos. Kansallisen rahoituksen osuus on noin 2,01 miljardia euroa, jossa on 75% osuus tarjolla keskushallintoon ja 25% paikallisviranomaisille. Arviolta 2 300 000 000 on yksityisen sektorin kumppanien osarahoitusta. Seuraavalla ohjelmakaudella kuntien osuuden tulisi olla korkeampi, mikä on äärimmäisen vaikeaa saavuttaa nykyisessä taloudellisessa tilanteessa.

Rakennerahastojen merkitys sosiaalisen osallisuuden ja syrjäytymisen ehkäisyn alalla on merkittävä. Uhkana syrjäytymisen ehkäisyssä näyttää olevan liika päällekkäisyys. Päinvastaisista ponnisteluista huolimatta myös koordinoinnin puutteita esiintyy, vaikka näihin on pyritty pureutumaan muun muassa valtakunnallisten kehittämissuunnitelmien avulla.

3.3 Seuranta ja arviointi

Kaikki hallituksen poliittiset toimenpiteet ja ohjelmat arvioidaan, joko virkatyönä tai ulkopuolista asiantuntemusta käyttäen. Kun on kyse suurista ohjelmallisista välineistä ja uusista lainsäädäntöehdotuksista, arviointia kuitenkin sovelletaan systemaattisesti.¹⁵

Aiemmin tässä raportissa kuvatun KASTE-ohjelman osalta muun muassa on sovittu laajasta joukosta indikaattoreita ja seurantajärjestelmästä, mutta silti seurannan mallia voidaan pitää vielä keskeneräisenä. KASTE-ohjelmassa aiotaan säilyttää nykyiset päätavoitteet ja seurannan muodot, vaikka arvioinnissa ehdotettiin jossain määrin tarkemmin kohdennettuja toimia ja lähestymistapaa seurantaan ja indikaattoreihin, ml. vaikutuslogiikan määrittely.

Ohjelman tärkeimmät tavoitteet liittyvät sosiaaliseen osallisuuteen, hyvinvointiin ja terveyteen sekä alueellisen eriarvoisuuden vähentämiseen liittyen terveysaroihin, palvelun laatuun, tehokkuuteen ja palvelujen saatavuuteen. Kaikkiin hankkeisiin ja ohjelmiin odotetaan sovellettavan samanlaisia vertaisarvioinnin prosesseja ja laadunvarmennusta (Innokylä ja REA = Relational Evaluation Approach) menetelmät).¹⁶

4. Suositukset

Integroitu kokonaisvaltainen lähestymistapa on melko hyvin kehittynyt ja edistystä on tapahtunut. Toimintasuunnitelma on hyväksytty, ja se sisältää avainalueita sosiaalisen osallisuuden alalla. Vuoropuhelu on parantunut, ja eri osapuolet ovat hyvin edustettuina prosessissa. Ehdotus sisältää mm. parempien seurannan ja vertailuanalyysin menetelmiä ja tiedon jakamista, kuten vaikutusten arviointi.

Yhteensovittaminen asiakkaan kannalta hallinnon sijaan on edelleen tarpeen. Tarpeettoman päällekkäisyyden vähentäminen, pilotoinnin ja testauksen edelleen kehittäminen (vuoropuhelun ja seurannan parantaminen) ovat edelleen relevantteja suosituksia. Eri ministeriöiden ja rahoitusinstrumenttien kautta tuettavan toiminnan vaikutusten ja mahdollisuuksien tarkastelu rinnakkain, asiakkaasta ja yksilöstä lähtien edellyttää edelleen lisähuomiota. Pilotointia ja testausta eri rahoituslähteiden ja instrumenttien yhteiskäytöstä tulisi edelleen lisätä ja tiedonkulun ja seurannan yhteisiä muotoja vahvistaa.

Asiakas ja kansalainen on saatava vahvemmin vastuulliseksi ja aktiiviseksi osallistujaksi. Palvelun käyttäjien äänen vahvistaminen prosesseissa, mukaan luettuna myös tehokkaammat menetelmät ja välineet laadullisten ja kokemukseen perustuvien indikaattorien kehittämiseksi. Tämä on alue, jossa paljon kehittämistyötä on jo käynnissä.

Monet kysymykset edellä liittyvät myös yleiseen huomioon koordinoinnista. Olisi tärkeää varmistaa tehokas horisontaalinen koordinointi ja ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttö myös systemaattisessa ennakoarvioinnissa.

¹⁵ Muun muassa paljon kiinnostusta herättäneen nuorisotakuun arviointi on juuri käynnössä kirjoitettaessa lähtenyt liikkeelle. Arvioinnin toteuttaa kuntoutussäätiö.

¹⁶ <https://pilotointi.innokyla.fi/menetelma.php>. Ks. myös Kuure 2012

Koostetaulukot

Taulukko 1

Missä määrin integroitu ja kokonaisvaltainen malli on käytössä Suomessa?												
	Kokonaisvaltainen toimenpidepolitiikan muotoilu			Toimeenpanon integrointi			Vertikaalinen politiikkakoordinaatio			Active participation of relevant actors		
	Kyllä	Jossain määrin	Ei	Kyllä	Jossain määrin	Ei	Kyllä	Jossain määrin	Ei	Kyllä	Jossain määrin	Ei
Työ- kykyisille	X				X		X			X		
Työelämän ulkopuolella oleville		X			X		X			X		

Taulukko 2

Missä määrin aktiivisen osallisuuden toimenpiteet ovat vahvistuneet, heikentyneet tai säilyneet aiemmalla tasolla vuodesta 2008?									
	Riittävä toimeentulo			Työmarkkinaosallisuus			Laadukkaiden palvelujen saatavuus		
	Vahvistunut	Sama	Heikentynyt	Vahvistunut	Sama	Heikentynyt	Vahvistunut	Sama	Heikentynyt
Työ- kykyisille	X			X				X	
Työelämän ulkopuolella oleville	X			X				X	

Kirjallisuus

Keränen, Henna (2012): Keränen, Henna (2012): "Hyviä käytäntöjä nuorisotakuun edistämiseksi;

www.nuorisotakuu.fi/files/35541/HYVIEN_KAYTANTOJEN_KASIKIRJA_muokattu_2_pdf
Helsinki: TEM.

Kuure, T. (2010): Nuorten työpajatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin ulottuvuudet.
Helsinki: University of Helsinki & Palmenia.

Lähteenmäki-Smith, K. & Terävä, E. (2012): Sosiaali- ja Terveystieteiden tutkimuskeskuksen Kansallisen Kehittämishajon (Kaste) Arviointi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2012): Lasten ja nuorten osallistuminen päätöksentekoon Suomessa; Euroopan neuvoston politiikka-arvio,
<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaistut/2011/liitteet/OKM27.pdf?lang=fi>.

Valtiovarainministeriö (2012a): Europe 2020 -Strategy, Finland's National Programme, Spring 2012, sähköinen versio, 20.4.2012:
http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/02_economic_surveys/20120419Europa/name.jsp

Valtiovarainministeriö (2012b): Peruspalveluohjelma 2013-2016, sähköinen versio 20.4.2012:
[http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20120403Perupa/Peruspalveluohjelma_2013-2016.pdf].

Sosiaali- ja terveysministeriö (2011): Socially sustainable Finland: Strategy for Social and health Policy, Available at: http://www.stm.fi/en/publications/publication/-/_julkaisu/1550874#en.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2010): Reform of social welfare legislation, Progress report by the Working Group preparing a reform of social welfare legislation, available at: http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/-/_julkaisu/1514048.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2012): HYVÄT EVÄÄT ELÄMÄLLE: Syrjäytymistä, köyhyyttä ja terveysongelmia vähentävän toimenpideohjelman teemapäivä 14.6.2012, kokousmateriaali.

Moisio et al. (2011): Perusturvan riittävyyden arviointiraportti, Helsinki: THL, Sähköinen raportti saatavissa: www.thl.fi.

Myrskylä, P. (2012): Hukassa? Keitä ovat syrjäytyneet nuoret?, Helsinki: Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA, Sähköinen raportti saatavissa: www.eva.fi.

Pitkänen et al. (2012): Markkinointia ja uusia mahdollisuuksia. Tutkimus SANSSI-kortin käytöstä, TEM 25/2012.
http://www.tem.fi/files/33388/TEMjul_25_2012_web.pdf.

Rotko et al. (2010): Kapeneeko kuilu? Tilannekatsaus terveyserojen kaventamiseen Suomessa 2007–2010. THL:n raportti 8/2011.

THL (2012): Sosiaali- ja terveydenhuollon rakennemuutoksen seuranta ja arviointi 2012-2014 (RAMU) -tutkimusohjelma.

