



Syrjäytymistä vähentävä toimenpideohjelma

Syrjäytymistä, köyhyyttä ja terveysongelmia vähentävän poikkihallinnollisen ohjelman (2011-2015) loppuarvio

Köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäiseminen on ollut yksi hallitusohjelman kolmesta strategisesta painopistealueesta vuosina 2011 - 2015. Sen toteuttamiseksi hallitus käynnisti hallinnonraajat ylittävän ohjelman. Ohjelman tavoitteena on ollut luoda toimintamalli, jolla hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sekä eriarvoisuuden vähentäminen otetaan osaksi kaikkea yhteiskunnallista päätöksentekoa.

Ohjelmaan on sisällynyt seitsemän teemaa ja 35 hallituksen määrittämää kärkihanketta yhdeksän ministeriön toimialalta: UM, OM, SM, VM, OKM, TEM, STM, YM, VNK. Johtoryhmänä on toiminut sosiaali- ja terveystoiminnan ministerityöryhmä. Sosiaali- ja terveysministeriö on koordinoanut kokonaisuuden toimeenpanoa laaja-alaisen ohjausryhmän tukemana.

Tähän loppuarvioon on ohjelmasta laadittu toteutuneisiin toimenpiteisiin kohdennettu kertomus. Arvioon on koottu syrjäytymisen, köyhyyden ja terveysongelmien ehkäisemisen ohjelman keskeisiä kokemuksia seuraavaan hallituskauteen varautumisen näkökulmasta. Raportti ei kata koko ohjelmaa, vaan esiin on nostettu esimerkkejä onnistuneista käytännöistä. Esimerkit osoittavat, että onnistuneita tuloksia voidaan saavuttaa niin suurilla kuin pienemmilläkin toimenpiteillä sekä muuttamalla toimintatapoja. Ohjelmaan liittyy runsaasti materiaalia, jota ei toisteta tässä raportissa. Keskeisimpiin niistä on viittaus tekstissä ja raportin lopussa. Arvioraportti nojaa myös ohjelman indikaattoreihin, jotka esitetään ohjelman kotisivuilla.

Syrjäytymistä, köyhyyttä ja terveysongelmia vähentävän ohjelman valmistelu on osoittanut, että ratkaisuja etsittäessä on entistäkin tärkeämpää katsoa kokonaisuutta. Ymmärrämme nyt paremmin kuin koskaan, että yksikään sektori tai toimija ei voi onnistua toimimalla yksinään. Tarvitaan aitoa poikkihallinnollista yhteistyötä ja yhteistyöllä tulee olla kirkas tavoitteenasettelu.

[Suomalaisten hyvinvointi 2014](#) -raportin mukaan väestön yleinen terveydentila on parantunut vuodesta 2004. Erityisesti nuorten, mutta myös aikuisväestön elintavoissa on viime vuosina tapahtunut myönteistä kehitystä. Valtaosa, aikuisväestöstä noin 80 % kokee voivansa hyvin. Väestöryhmittäiset terveyden ja elämänlaadun erot (alueelliset ja koulutusryhmien ja sukupuolen väliset erot) ovat kuitenkin pysyneet kansainvälisesti verrattuna suurina ja varsinkin terveyserot näkyvät jo lasten ja nuorten kohdalla. Terveys- ja hyvinvointierojen vähentämiseksi on edelleen tehtävä työtä.

Monta vuotta heikkona pysytellyt talouskehitys on heijastunut syrjäytymisriskiin. Osa väestöstä näyttää syrjäytyneen pysyvästi. Työttömyyden rakenne on muuttunut aiempaa vaikeammaksi, sillä pitkäaikaistyöttömien määrä on noussut vuodesta 2010 lähtien. Nuorisotakuu tuli voimaan epäedullisessa taloustilanteessa ja nuorten työttömyys on kasvanut tasaisesti sen toimeenpanon ajan. Taloustilanne huomioon ottaen nuorten työttömyysaste on noussut kuitenkin suhteellisen vähän. Arvion mukaan varsinaisen syrjäytymisuhan alla on noin viisi prosenttia alle 25-vuotiaista.

Köyhyys ja tuloerot eivät ole taantumasta huolimatta kasvaneet. [Perusturvan riittävyyden arviointiraportin 2011 - 2015](#) mukaan perusturvan taso on kohentunut useiden tällä hallituskaudella tehtyjen muutosten ansiosta. Perusturvanvarassa olevien kotitalouksien käytettävissä olevat tulot ovat kasvaneet vuosina 2011 - 2015 sekä reaalisesti että suhteessa keskipalkkaiseen palkansaajatalouteen. Perusturva ei kuitenkaan riitä kattamaan kohtuullista minimikulutusta. Ostovoimalla verrattuna perusturvan taso on Suomessa länsieurooppalaista tasoa, suunnilleen samaa tasoa kuin esimerkiksi Ruotsissa ja Saksassa.

Yhdenvertaisuus

Suomalaisen yhteiskunnan vahvuutena on, että ihmisistä pidetään huolta. Jokaisen oikeudet perustoimeentulon turvaan ja riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin ja yhdenvertaisuusperiaate on kirjattu Suomen perustuslakiin.

Hallitus on edistänyt yhdenvertaisuutta ja osallistumismahdollisuuksia usealla laajalla kärkihankkeella. Suomen *perus- ja ihmisoikeusrakenteet* ovat muuttuneet merkittävästi. Perus- ja ihmisoikeusasioita on opittu tunnistamaan ja niiden tärkeys oikeusjärjestyksen perustana on ymmärretty. Uusi, 1.1.2015 voimaan tullut [yhdenvertaisuuslainsäädäntö](#) antaa aiempaa laajempaa suojaa syrjinnältä. Sen mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaaliseen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Sukupuoleen liittyvä syrjintä kielletään tasa-arvolaisa.

Arjen turvallisuuden lisääminen on ollut päätavoite [sisäisen turvallisuuden ohjelmassa](#). Esimerkiksi [Ankkuritoiminta](#) on osoittautunut tehokkaaksi tavaksi puuttua sellaisten nuorten elämäntilanteeseen, jotka oirehtivat rikoksilla. Ankkuritoimintaa tehdään yhteistyössä etsivän nuorisotyön kanssa ja se on tärkeä osa poliisin ennalta estävää strategiaa. Ankkurin tavoitteena on, että apua tarvitseva saa kaiken palvelun ”yhdestä luukusta”. Samalla käynnillä voidaan hoitaa taloudellisia, terveydellisiä, rikosprosessuaalisia ja lastensuojelullisia asioita, kun jokaisen alan ammattilainen löytyy yhdestä osoitteesta. Ankkuri-malli on käytössä Hämeen, Helsingin, Lounais-Suomen, Lapin sekä Pohjanmaan poliisilaitoksilla.

Asunnottomuuden kierteen voi katkaista ajoissa panostamalla ennaltaehkäisyyn ja vahvistamalla asumisedellytyksiä. Etenkin kasvukeskuksissa on pula kohtuuhintaisista vuokra-asunnoista. Varsinaisten asumistukien lisäksi pienituloisten asuntokuntien asumismenoja katetaan toimeentulotuella. Asumismenot täysimääräisinä korvaava toimeentulotuki muodostaa helposti kannustinloukun. Erityisesti kasvukeskusten aktiivisempi asunto- ja kaavapolitiikka antaa mahdollisuuden turvata kysyntää vastaava asuntotuotanto ja kohtuuhintainen asuminen. Köyhyyden ja syrjäytymisriskin vähentämisen kannalta on päätöksenteossa tarpeen ottaa huomioon etuus- ja veropolitiikan, työvoimapolitiikan ja asunto- ja kaavoituspolitiikan yhteisvaikutukset.

[Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisohjelma](#) PAAVO on saanut kansainvälistä kiitosta ja Suomea pidetään pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisen mallimaa. Suomi on ainoa EU-maa, jossa asunnottomuus laskee edelleen. Asunnottomuuspolitiikan [asunto ensin -periaate](#) tarkoittaa, että asunnottomalle etsitään ensin katto pään päälle ja sosiaalinen kuntoutus käynnistetään sen jälkeen. Asuntolat on korvattu mahdollisimman normaalilla asumismuodolla. Kokonaisvaltaisessa mallissa keskeistä on ollut tukihenkilöiden riittävä määrä ja oikein kohdennettu tuki: asunnon ratkoo yhdessä tukihenkilön kanssa käytännön elämän ongelmia ja mahdollisuuksia koulutukseen, työhön tai muuhun toimintaan. Onnistumisen perustana on ollut myös eri toimijoiden pitkäjänteinen yhteistyö sekä paikallisella että valtakunnan tasolla. Asunnottomuuden vähentämisen painopisteenä on jatkossakin ehkäistä vakavaa syrjäytymisriskiä.

Terveyden edistäminen

Syrjäytymiseen liittyy yleensä ongelmien kasautuminen. Keskeisiä riskitekijöitä ovat työttömyys, heikko koulutus, yksinäisyys ja huono terveys. Väestön terveyserot ovat pysyneet suurina. Onnistuakseen terveyserojen kaventaminen vaatii pitkäjänteistä ja eri sektorien ja hallinnonalojen välistä yhteistyötä, erityisesti sosiaali- ja terveystalouden integroimista.

Yksittäiset hankkeet, ohjelmat ja informaatio-ohjaus eivät ratkaise terveyserojen ongelmaa. Terveystalouden kaventaminen edellyttää ennen kaikkea uudenlaista toimintatapaa, puuttumista ongelmien taustalla oleviin rakenteellisiin tekijöihin. Esimerkiksi vertaistuellalla ja kuntien peruspalvelujen yhteistyöllä voidaan saavuttaa paljon.

Uudet toimintatavat voivat olla hyvin luontevia. Seinäjoella perustettiin ”terveyden edistämisen johtajan” virka vuonna 2009. Samaan aikaan kaupunki lähti mukaan Sydänliiton [Neuvokas perhe](#) -ohjelmaan, jonka avulla perheitä kannustetaan elintapojen muutokseen. Neuvokas perhe tukee perheiden hyvinvointia korostamalla myönteistä ilmapiiriä ja yhdessä toimimista sekä tarjoamalla vinkkejä ja ideoita lapsiperheiden yleisimpiin haasteisiin, jotka liittyvät syömiseen, liikkumiseen ja arjen järjestämiseen. Tällä totaalilla asennemuutoksella on onnistuttu ehkäisemään lasten lihavuutta; lasten ylipaino-ongelmat ovat kääntyneet selvään laskuun vuosien 2009-2014 välillä.

THL:n ja Nuorisotutkimusverkoston tutkimushankkeen ([Nuoret luukulla](#), 2015) mukaan syrjäytyneet nuoret ovat muita sairaampia. Sairaudet aiheuttavat syrjäytymistä ja syrjäytyminen sairautta. Pelkkä työhön patistaminen ja kouluttaminen eivät riitä, vaan samalla on mietittävä myös nuoren kuntouttamista. Riittävän varhainen terveyden ja hyvinvoinnin vahvistaminen tukee nuorten aikuisten kiinnittymistä työelämään (Soterkon [Nuora-ohjelma](#)). Se edellyttää huono-osaisuuden huomioon ottamista kokonaisuudessaan: terveystarkastuksia, elämäntilanteen

kartoitusta ja tarvittaessa asunnon järjestämistä. Nuoret tuntuvat arvostavan henkilökohtaista palvelua enemmän kuin rahaa. he tarvitsevat matalan kynnyksen, yhden luukun palvelua. Olennaista on, että syrjäytyneen tai syrjäytymisvaarassa olevan nuoren lähellä on yksi luotettu ihminen, jonka kanssa katsoa tilannetta kokonaisuutena.

Usein terveyden ja hyvinvoinnin parantamisen apukeinoja on tarjolla, mutta niitä ei aina osata hyödyntää. Esimerkiksi Suomen Mielenterveysseura on koonnut keinot lasten ja nuorten [mielenterveyden](#) edistämiseksi. Kunnat ovat ottaneet aineiston käyttöön vaihtelevasti.

Työstä ja työmarkkinoilta syrjäytymisen ehkäiseminen

Työmarkkinoille kiinnittyminen ja työn tekeminen ovat ensisijaiset ja kestävimmit keino torjua köyhyyttä, eriarvoisuutta ja syrjäytymistä. Työmarkkinoita, verotusta ja sosiaaliturvaa on kehitettävä tästä näkökulmasta. Työmarkkinoiden rakennemuutoksiin ja työelämän muutostilanteisiin on pystyttävä reagoimaan ennakoivasti ja nopeasti.

[Nuorisotakuun](#) painopisteinä ovat olleet nuorten työllistyminen, koulutus ja nuorisotyö. Nuorisotakuun toimeenpanoa on haitannut vaikea taloudellinen tilanne eikä kaikkia tavoitteita ole saavutettu. Nuorten työttömyysaste on heikosta talouskehityksestä huolimatta noussut kuitenkin melko vähän ja pysynyt suhteellisen lyhytkestoisena. [Koulutustakuu](#) tuli toden teolla voimaan vasta kevään 2014 yhteishaussa, ja entistä useampi peruskoulunsa päättänyt nuori onkin siirtynyt eteenpäin peruskoulusta joko suoraan toiselle asteelle, peruskoulun lisäopetukseen tai valmentavaan opetukseen. Koulutustakuuseen kuuluva määräaikainen nuorten aikuisten osaamisohjelma tarjoaa väylän ammattitutkintoon niille 20-29 -vuotiaille nuorille, joilla ei ole peruskoulututkinnon jälkeistä koulutusta ([NAO](#)).

[Etsivää nuorisotyötä](#) tehdään nuorisotakuun tuoman lisärahoituksen myötä nyt kaikkialla Suomessa. Vuoden 2014 alusta lukien helpotettiin nuorten pääsyä Kelan ammatilliseen kuntoutukseen ja ammatillista kuntoutusta on saanut entistä useampi nuori. Uusi sosiaalihuoltolaki tuo vuoden 2015 aikana parannuksia nuorten sosiaalipalveluihin. Nuorisotakuun toimeenpanoa arvioineissa tutkimuksissa on kiinnitetty huomiota erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden riittämättömyyteen sekä tarpeeseen ylittää sektorirajat nuorten palveluissa. Nuorten yhden luukun palvelupisteiden ”ohjaamoiden” toiminta käynnistyy useilla paikkakunnilla vuoden 2015 aikana, pääosin ESR-toimintana. Nuorisotakuun kehittämisessä tärkeää on ollut ja on asenne tehdä asioita uudella tavalla yhdessä.

[Osallistavaa sosiaaliturvaa](#) on pilotoitu tarjoamalla osallistavia toimia pitkään työttömänä olleille ja vain toimeentulotukea saaville työttömille henkilöille. Tulosten mukaan riittävä toimeentuloturva yhdistettynä aktiivisesti tarjottuihin, työllistymistä edistäviin palveluihin on paras tapa edistää työttömien osallisuutta ja työelämän suuntautumista sekä torjua syrjäytymistä. Pilottihankkeissa osallisuuden kokemuksia syntyi, kun ihmiset saivat tulla vapaaehtoisesti mutta ohjatusti suunnittelemaan ja toteuttamaan itselleen sopivaa toimintaa. Työttömille tarkoitettulle matalan kynnyksen toiminnalle on selkeä tarve, pelkän kohtauspaikan tarjoaminen ei riitä kaikille. Mielekäs osallistava toiminta ehkäisee syrjäytymistä, ulkopuolisuutta ja yksinäisyyttä.

[Osatyökykyiset työssä](#) -ohjelmassa on muun muassa pilotoitu työkykykoordinaattori-konseptia. Sillä varmistetaan saumaton palveluketju, joka auttaa osatyökykyisiä jatkamaan työssä tai työllistymään. Työkykykoordinaattorimallia kehitetään edelleen ja pilotoidaan useissa TE-

toimistoissa. Työ- ja elinkeinoministeriö käynnistää syksyllä 2015 yhdessä Pirkanmaan ELY-keskuksen kanssa ESR-hankkeen. [Työterveyshuollon](#) uudistusta on jatkettu painopisteenä varhainen toiminta. Vuonna 2012 voimaan astunut uudistus, ns. 30-60-90 -päivän sääntö, tähtää työikäisen väestön työkyvyn tukemiseen ja työstä syrjäytymisen estämiseen parantamalla työkyvyn arviointiprosessin toimivuutta työntekijän, työnantajan ja työterveyshuollon yhteistyönä.

Pienituloisten aseman parantaminen

Vuosien 2011 - 2015 etuus- ja verotuslainsäädännön muutokset ovat pienentäneet tuloeroja ja köyhyysriskiä. Perusturvan taso on kohonnut useiden hallituskaudella tehtyjen muutosten ansiosta. Eniten ovat vaikuttaneet vuonna 2012 tehdyt työttömyyspäivärahojen, toimeentulotuen perusosan ja asumistuen tasokorotukset.

Hallituskaudella tuli voimaan myös takuueläke, asumistuki uudistettiin ja työttömyysturvassa otettiin käyttöön suojaosuus. Kuukausittainen 300 euron suojaosuus [työttömyysturvassa](#) ja yleisessä [asumistuessa](#), mikä kannustaa siirtymään työttömyydestä osa-aikatyöhön, on viime vuosien merkittävin kannustinparannus. Samalla kannustin siirtyä osa-aikatyöstä kokopäivätyöhön kuitenkin heikkenee.

Toimeentulotuen saajien määrä kasvoi hieman vuonna 2013, kolmen edellisvuoden hienoisen laskun jälkeen. Toimeentulotuen tarve liittyy tyypillisesti työttömyyden pitkittymiseen. Taloustaantumasta huolimatta toimeentulotuen tarve ei kuitenkaan räjähtänyt muuhun perusturvaan tehtyjen korotusten vuoksi.

Uudessa sosiaalihuoltolaissa kiinnitetään uudella tavalla huomiota niihin erityistä tukea tarvitseviin, joilla on vaikeuksia hakea ja saada tarvitsemiaan sosiaali- ja terveystalv palveluja. Toimeentulotukea on uudistettu monella tavoin. Perustoimeentulotuen toimeenpano siirtyy vuonna 2017 kunnista Kansaneläkelaitokselle ja siihen liittyen kuntiin jäävää täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea kehitetään osana sosiaalityötä. Tavoitteena on torjua entistä tehokkaammin köyhyyden ylisukupolvistumista ja pitkäaikaista toimeentulotukiasiakkuutta.

Lasten ja nuorten syrjäytymisen vähentäminen

Syrjäytymisen juuret ovat usein syvällä lapsuudessa. Syrjäytymisen riski on erityisen suuri vähän koulutetuilla, huostaan otetuilla ja maahanmuuttajataustaisilla nuorilla.

Selvityksen mukaan lasten ja nuorten syrjäytymistä ehkäisevien toimenpiteiden ja palveluiden vaikuttavuudesta on Suomessa hyvin vähän tutkimus- ja arviointitietoa ja sitä tarvittaisiin lisää ([VNK, raportti 2/2013](#)). Kansainväliset tutkimukset osoittavat kuitenkin, että lasten ja nuorten ongelmien ehkäiseminen on miltei aina tuloksellista.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta tilasi raportin nuorten syrjäytymisen ehkäisytöimien vaikuttavuudesta. [Raportin](#) mukaan käytössä on monia hyviksi arvioituja toimintamalleja ja palveluita, mutta julkinen sektori tuottaa palveluja koordinoimattomasti. Raportti suosittaa, että pääpaino syrjäytymisen ehkäisyn palvelujen kehittämisessä olisi peruspalveluissa. Myös useat muut tuoreet selvitykset painottavat universaalin palvelujärjestelmän roolia ja *vahvoja*

peruspalveluja. Riittävät ja laadukkaat peruspalvelut ovat tärkeitä varhaisen ennaltaehkäisyn, kattavan tavoitettavuuden ja korkean vaikuttavuuden takaajina.

Painopisteen siirtäminen korjaavasta työstä ehkäisevään työhön edellyttää säännösten kehittämisen lisäksi myös resursseja ja riittäviä henkilöstövoimavaroja perheiden palveluissa. Hyvin pienelläkin varhaisella tuella voidaan estää isojen ongelmien syntyminen. **Investoinnit lasten ja perheiden peruspalveluihin** tuovat pidemmällä aikavälillä suurempia säästöjä, koska lastensuojelun ja korjaavien erityispalvelujen tarve vähenee (ks. esim. [Lapset ensin](#)).

Lasten, nuorten ja lapsiperheiden palvelujen uudistaminen on ollut yksi [Kaste-ohjelman](#) painopiste. Koko perhe tulisi ottaa huomioon lasten ja nuorten ongelmien ehkäisyssä ja lapsiperheiden palvelujen olisi muodostettava kokonaisuus, jossa kaikki osat tukevat saumattomasti toisiaan. Varhainen tuki ja ongelmien ehkäisy edellyttävät peruspalvelujen vahvistamista ja eri sektoreiden tiivistä yhteistyötä.

Koulutus on yksi lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin kulmakivistä. Myös oppilashuolto ja oppilaanohjaus ovat merkittävässä roolissa. Oppilas- ja opiskelijahuolto on yhtenäistetty esiopetuksesta toisen asteen koulutukseen ulottuvilla [säännöksillä](#). Oppilashuolto tukee myös kiusaamisen ja syrjäytymisen ehkäisyä, esimerkiksi [KiVa-koulu](#) -ohjelman avulla. Onnistunut siirtymävaiheiden yli ulottuva oppilaanohjaus auttaa nuorta valitsemaan realistisen ja motivoivan urapolun ja vähentää toisen asteen opintojen keskeytyksiä. Nuorisotakuu ja koulutustakuu ovat keskeisiä keinoja, mutta varsinkin heikoimmassa asemassa olevien kohdalla takuiden toteutumisessa on edelleen puutteita. Oppisopimuskoulutusta ja työpajoja tulisi kehittää nykyistä lähemmäksi työelämää. Tärkeää olisi keskittyä erityisesti voimavaroja ja onnistumisen kokemuksia lisääviin toimenpiteisiin.

Myös nuorten syrjäytymistä ehkäisevä [Aikalisä](#)-toimintamalli on todettu vaikuttavaksi. Puolustusvoimien kutsunnoissa kohdataan kaikki nuoret miehet. Toimintamalli mahdollistaa aktiivisen tuen tarjoamisen nuorille miehille kutsunnoissa mutta myös varusmies- tai siviilipalveluksen keskeytyessä. Aikalisää toteutetaan kuntien, puolustusvoimien ja muiden toimijoiden yhteistyössä. Malli on käytössä yli 200 kunnassa ja kannattaisi laajentaa kaikkiin kuntiin.

Vahvistetaan ja uudistetaan sosiaali- ja terveyspalveluita

Ehkäisevä työ on avainasemassa kavennettaessa hyvinvointieroja. Ehkäisevä työ on ankkuroitava osaksi palvelujärjestelmän perusrakennetta ja toimintaa. Vahvoilla peruspalveluilla kyetään jo varhain puuttumaan ongelmiin ja sairauksiin sekä tukemaan ihmisiä itsenäisessä selviytymisessä. Haavoittuvassa asemassa olevat ja vähemmistöryhmät tarvitsevat lisäksi kohdennettuja palveluja.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen tavoitteena on väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sekä väestöryhmien välisten hyvinvointi- ja terveyserojen vähentäminen yhdenvertaisesti, laadukkaasti ja kustannusvaikuttavasti. Sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluja halutaan vahvistaa ja luoda sujuvat palvelu- ja hoitoketjut. Uudistusta koskeva hallituksen esitys raukesi eduskunnan käsittelyssä vuoden 2015 alussa. Valmistelua jatketaan virkavalmisteluna.

Uusi [sosiaalihuoltolaki](#) vahvistaa peruspalveluja. Lapsiperheillä on oikeus saada kotipalvelua, kun se on välttämätöntä lapsen hyvinvoinnin turvaamiseksi. Kotipalvelua, kuten myös perhetyötä, tukihenkilöitä ja -perheitä sekä vertaisryhmätoimintaa, on jatkossa saatavilla ilman lastensuojelun asiakkuutta. Tavoitteena on madaltaa tuen hakemisen kynnystä ja turvata oikea-aikainen tuki perheille.

Kuntoutus on esimerkki monialaisesta, useiden eri osajärjestelmien ja rahoittajatahojen järjestelmästä, jota ei nykyisellään ole edes mahdollista ohjata kokonaisuutena. Vahvaa koordinaatiota, yhteistyötä ja osaamista kuitenkin tarvitaan; onhan kuntoutumisprosessi usein yhdistelmä monen eri tahon vastuulle kuuluvia palveluja ja etuuksia. Yhdenvertaisuuden kannalta on ongelmallista, että oikeus kuntoutukseen määrittyy osajärjestelmästä riippuen joko subjektiivisena oikeutena, tarvearvioinnin tai määrärahojen perusteella.

Kansalaisyhteiskunnassa ja kansalaisjärjestöissä on voimaa

Kansalaisyhteiskunnalla ja kansalaisjärjestöillä on suuri merkitys osallisuuden edistämisessä. Kansalaisjärjestöjen työn vaikuttavuutta tulee tukea ja parantaa.

Jokaiselle lapselle ja nuorelle olisi annettava mahdollisuus harrastaa. Tähän tarvitaan uusia toimintamalleja ja aktiivista kansalaisyhteiskuntaa. Arkipiispa Kari Mäkisen kokoon kutsuma [köyhyyshyvä](#) ehdotti yhteisessä vetoamuksessaan maaliskuussa 2015, että jokaiselle nuorelle turvataan ryhmämuotoinen harrastus perheen tulotasosta riippumatta kohdentamalla uudelleen Veikkauksen jakamatonta osuutta. Liikuntajärjestö Valossa puolestaan on ideoitu Suomeen rahastoa, jonka kautta voitaisiin tukea vähävaraisten perheiden lasten urheilutoimintaa.

Nuorten syrjäytymistä vähentävä Diakonissalaitoksen [VAMOS](#)-palvelumalli on osoittautunut tehokkaaksi pääkaupunkiseudulla. Kaksi kolmesta toimintaan osallistuneesta noin 1 300 nuoresta on päässyt vuoden aikana kiinni opintoihin, työhön tai niihin valmentavaan toimintaan. Malli perustuu sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelujen tiiviiseen yhteistyöhön ja nuorista välittävään työotteeseen. VAMOS toimii paikallisena alustana, johon voidaan helposti liittää muiden tuottajien palveluja. Syksyllä 2014 VAMOS laajentui Kuopioon ja vuonna 2015 se laajenee Turkuun. Kuopiossa palvelu suunnataan 16-29 -vuotiaille ja Turussa 12-19 -vuotiaille.

Raha-automaattiyhdistys tukee useita syrjäytymistä ehkäiseviä ohjelmia. Tällä hetkellä käynnissä ovat muun muassa seuraavat avustusohjelmat: [Emma & Elias](#) (2012-2017), [Eloisa ikä](#) (2012-2017) ja [Paikka auki - nuoret työelämään](#) (2014-2017).

Kokemuksia ohjelmajohtamisesta

Ohjelmajohtaminen otettiin valtionhallinnossa käyttöön 2000-luvun alussa. Sen tarkoituksena oli edistää hallitusohjelman strategisia tavoitteita ja nostaa esiin horisontaalisia teemoja, joita ei voida käsitellä pelkästään yksittäisen sektorin sisällä. Siilomainen asioiden valmistelu rajoittaa hallinnon kykyä edistää yhteisiä asioita tehokkaasti. Erityisesti ennalta ehkäisevä toiminta on vaikeaa, jos ei tunnusteta kokonaisuutta eikä eri osapuolien vastuita. Köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäiseminen ovat hyviä esimerkkejä teemoista, jotka koskettavat kaikkia hallinnonaloja.

Valtion ohjelmajohtamisesta on nyt saatu kokemuksia muutamalta hallituskaudelta. Hallituskaudella 2011 - 2015 määritettiin hallitusohjelman perusteella hallituksen kolme strategista painopistettä. Syrjäytymistä, köyhyyttä ja terveysongelmia vähentävän poikkihallinnollisen ohjelman kokemukset osoittavat, että ohjelmajohtamisessa on tällä kaudella ollut sekä hyviä puolia että edelleen kehitettävää.

Siirtyminen sektorikohtaisesta valmistelusta horisontaaliseen on hyvä tavoite ja hallitusohjelman strategisten prioriteettien määrittely tukee temaattisten kokonaisuuksien valmistelua. Hallinnollisesti on ollut selkeää, että ohjelmaan sisältyvien kärkihankkeiden toimeenpanovastuut ovat pysyneet asianomaisissa ministeriöissä, mutta kokonaisuuden koordinoituvastuu on annettu yhdelle ministeriölle. Työn selkeä organisointi tehostaa työskentelyä ja parantaa vaikuttavuutta. Ohjelma on auttanut selvemmin hahmottamaan eri toimijoiden yhteisvaikutuksia sekä sitä, että toimenpiteiden välittömät vaikutukset voivat näyttää hyvin erilaisilta kuin välilliset vaikutukset. Tietoisuus eri toimijoiden toiminnasta on lisääntynyt. Ohjelma on lisännyt myös ymmärrystä siitä, että yhteistyö yli hallinto- ja sektorirajojen on välttämätöntä. Jotta se olisi mahdollisimman vaikuttavaa, on yhteistyön tavoitteet määritettävä kirkkaasti.

Strateginen kokonaisuus tulisi koota niin, että ensin määritellään strategiset linjaukset ja sen jälkeen määritetään keskeisimmät toimenpiteet, joilla strategiset tavoitteet voidaan saavuttaa. Hallituksen kolme strategista painopistealuetta koottiin päinvastaisessa järjestyksessä: painopisteet määritettiin hallitusohjelman valmistumisen jälkeen ja näiden kokonaisuuksien sisään tulevat kärkihankkeet koottiin hallitusohjelmassa olevista toimenpiteistä. Sen vuoksi syrjäytymistä vähentävä ohjelma ei muodostanut konsistenttia strategista kokonaisuutta. Eri kärkihankkeiden roolit eivät olleet selkeät suhteessa toisiinsa, ne olivat osittain päällekkäisiä ja niiden hierarkia oli epäselvä. Jotkut kärkihankkeet kuuluivat useamman sateenvarjon alle. Meneillään oli paljon laajoja toimenpideohjelmia, joiden kokonaisuutta oli vaikea hahmottaa. Toisin sanoen strategia ei ollut kirkas.

Valtion ohjausjärjestelmän kehittämishankkeen ([OHRA](#)) tavoitteena on muokata toimintaa strategisempaan suuntaan. Sen mukaan uudenlainen hallituksen strategiakokonaisuus muodostuisi kahdessa vaiheessa: ensin nimetään hallituksen keskeisimmät politiikkatavoitteet (3-5) ja näille tavoitteille rakennetaan toimenpidekokonaisuudet.

Liitteet

- [Ohjelman esite](#)
- Ohjelman tilannekatsaus -muistio
- [Toimeenpanon puoliväliraportti](#) 18.10.2013
- [Ohjelman seurantaindikaattorit](#)
- Jyrki Kataisen ja Alexander Stubbin [hallitusohjelmien loppuseuranta](#) 2015, VNK 20.3.2015
- [Kärkihankkeiden](#) yksityiskohtaisemmat seurantatiedot VN-Senaattori -sivuilla:
- Hallituksen vuosikertomus 2014 liitteineen, Hallituksen julkaisusarja 1-4/2015
- [Suomalaisten hyvinvointi 2014](#), toim. M. Vaarama et al., THL, Tampere 2014
- [Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011 - 2015](#), työpaperi 1/2015, THL
- [Nuorisotakuu](#)
- [Sosiaali- ja terveystalouden rakenneuudistus](#)
- Sisäisen turvallisuuden ohjelman tulokset: [Teoilla tuloksiin.](#)
- [Kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman 2012-2013 arviointi](#), J. Viljanen et al., Oikeusministeriö, Hki 2014
- [Politiikkatoimien vaikuttavuudesta lasten ja nuorten syrjäytymisen ja hyvinvointierojen vähentämisessä](#), H. Ristolainen et al., VNK:n raportteja 2/2013
- [Nuorten syrjäytyminen: Tietoa, toimintaa ja tuloksia?](#) Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2013
- *Enemmän ongelmien ehkäisyä, vähemmän korjailua?: [Perheitä ja lapsia tukevien palvelujen tuloksellisuus ja kustannusvaikuttavuus.](#)* J. Sipilä ja E. Österbacka, Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2013

Lisätietoja:

Toimenpideohjelman koordinaattori
kehitysjohtaja Marja-Liisa Parjanne
sosiaali- ja terveysministeriö
marja-liisa.parjanne@stm.fi,