Kuntaliitto
Kommunförbundet

Lausunto

Mari Ahonen Walker

7.11.2019

Dnro 778/03/2019

Eduskunnan sivistys- ja tiedejaosto

Kuulemistilaisuus 8.11.2019

Lausunto HE 29/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua HE 29/2019vp hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi 2020. Kuntaliiton nuorisotyötä (29.91) koskeva lausunto koostuu kolmesta osasta:

1. nuorisotyöstä ja sen resursoinnista (29.91.50),
2. työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön tarpeesta, resursseista ja toiminnan tuloksellisuudesta (29.91.51) sekä
3. nuorten hyvinvointiin liittyvistä kehitystrendeistä ja toiminnan painopistealueista.

Lisäksi lausunnon liitteenä on Kuntaliiton muistio, joka koskee Valtion talousarviota vuodelle 2020 ja julkisen talouden suunnitelmaa vuosille 2020–2023 sekä niiden kuntavaikutuksia.

Rahapelitoiminnan tuotot nuorisotyön edistämiseen (29.90.50)

Nuorisolain mukaan kunnille kuuluu vastuu paikallisesta nuorisotyöstä ja -politiikasta ja niiden tulee paikalliset olosuhteet huomioon ottaen luoda edellytyksiä nuorisotyölle ja -toiminnalle järjestämällä nuorille suunnattuja palveluja ja tiloja sekä tukemalla nuorten kansalaistoimintaa. Kunnalle myönnetään valtionosuutta nuorisolain mukaisiin käyttötarkoituksiin, siten kun opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetusta laissa (1705/2009) säädetään. Kunnat saavat valtionosuutta 29,70 prosenttia euromäärästä, joka saadaan, kun kunnan alle 29-vuotiaiden asukkaiden määrä kerrotaan nuorisotyötä varten asukasta kohden määrätyllä laskennallisella yksikköhinnalla. Vuonna 2019 yksikköhinta on 15 euroa, jonka perusteella maksettava valtionosuus on 4,46 euroa jokaista alle 29-vuotiasta kohti. Kuntien nuorisotyön ja -politiikan toteuttamiseksi voidaan lisäksi hakea erilaisia harkinnanvaraisia valtionavustuksia.
Vuoden 2018 tilinpäätöstietojen mukaan kuntien nuorisotoimien nettokäyttömenot olivat 182,7 miljoonaa euroa. Kuntien nuorisotyön kustannuksiin myönnettävät valtionosuudet ovat niukkoja toteutettavaan työhön nähden, ja vuonna 2018 ne kattoivat keskimäärin vain 4,5 prosenttia kuntien nuorisotyöhön käyttämistä varoista. Kuntien panostus nuorisotyöhön kuitenkin vaihtelee, sillä pienimmillään valtionosuus kattaa 0,8 prosenttia ja suurimmillaan 39 prosenttia nuorisotyön nettokäyttömenoista. Huomattavaa on, että vain 37 Manner-Suomen kuntaa (12,5 % kunnista) saa nuorisotyön valtionosuutta sen verran, että voi sen turvin palkata yhden kokoaikaisen nuorisotyöntekijän.

Kunnallisen nuorisotyön palvelurepertuaari on laaja ja se on luonteeltaan pääosin avointa, kaikille nuorille suunnattua. Lisäksi kunnat toteuttavat kohdennettua erityisnuorisotyötä, nuorten työpajatoimintaa ja etsivää nuorisotyötä. Kunnallinen nuorisotyö ulottuu nuorisotilatoiminnoista, tapahtumiin, leiri- ja retkitoimintaan, kulttuuriseen nuorisotyöhön sekä erilaisiin vapaa-ajantoimintoihin. Kasvussa olevia ja laajenevia työmuotoja kunnissa ovat koulunuorisotyö, etsivä nuorisotyö, liikkuva nuorisotyö, nuorten osallisuustoiminta, kuten nuorisovaltuustot sekä digitaalinen nuorisotyö. Omien palveluiden lisäksi kuntien nuorisotoimet mahdollistavat laajasti paikallista järjestötoimintaa.

Demografinen kehitys, sen myötä pienentyvät valtionosuudet sekä kuntatalouden yleiset ongelmat haastavat kunnallisen nuorisotyön resursointia. Uusien väestöennusteiden mukaan - mikäli nykyinen yksikköhinta säilyy - nuorisotyön valtionosuus pienenee noin 8,4 prosenttia seuraavan kymmenen vuoden aikana. Ennusteiden mukaan pudotus ei kuitenkaan ole tasaista, vaikka pudotusta tapahtuu kaikissa Manner-Suomen maakunnissa. Eniten valtionosuus pienenee Kymenlaaksossa (21,4 %), Etelä-Savossa (21,3 %), Kainuussa (19,4 %) ja Kanta-Hämeessä (18,5 %).

www.kunnat.net
www.kommunerna.net

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14,00530 Helsinki
PL 200, 00101 Helsinki
Puh. 09 7711,faksi 09 771 2291
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
Andra linjen 14,00530 Helsingfors
PB 200, 00101 Helsingfors
Tfn 09 7711, fax 09 771 2291
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

Vuoden 2020 nuorisotyön (29.91.50) budjettiesitykseen liittyy kolme heikennystä: kuntien nuorisotyön valtionosuus pienenee 71 000 euroa, aluehallintoviranomaisten nuorten kasvu- ja elinolojen paikallisiin ja alueellisiin kehittämishankkeisiin jakamat avustukset pienenevät 500 000 euroa ja nuorisokeskusten avustukset 500 000 euroa[1]. Nämä kaikki avustusmuodot liittyvät kuntiin ja niiden mahdollisuuksiin toteuttaa paikallista nuorisotyötä.

> Kuntaliitto esittää, että kunnille nuorisolain mukaisiin käyttötarkoituksiin osoitettava valtion osuus kiinnitetään jatkossa vuoden 2019 tasoon, eikä sitä sidota suoraan pienenevään nuorten määrään. Lisäksi Kuntaliitto nostaa esiin hallitusohjelman linjauksen, jossa Veikkauksen edunsaajien mahdollisesti vähenevät määrärahat kompensoidaan siirtämällä kuntien liikunnan, nuorisotoiminnan sekä teattereiden, museoiden sekä orkestereiden valtionosuudet asteittain maksettavaksi budjettivaroista ja palautetaan asteittain etsivän nuorisotyön rahoitusta rahapelitoiminnan tuotoista budjetin nuorisotoimen momentille. Kuntaliitto pitää tämän tavoitteen toteutumista erittäin tärkeänä. Tällä hetkellä kuntien nuorisotyön sekä liikunnan valtionosuudet maksetaan kokonaan rahapelitoiminnan tuotoista. Hallitusohjelmakirjauksen mukaista avausta ei näy vuoden 2020 esityksessä. Kuntaliitto pitää keskeisenä tavoitteena valtionosuuksien siirtoa yleiskatteellisen budjetin puolelle mahdollisimman nopealla aikataululla.

Nuorten työpajatoiminta ja etsivän nuorisotyö (29.90.51), niiden tarve, resurssit ja toiminnan tuloksellisuus

Nuorten työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön tehtävänä on vahvistaa nuorten osallisuutta ja arjenhallintaa, edistää kasvua ja itsenäistymistä sekä tukea nuorten tarpeisiin vastaaviin palveluihin kiinnittymistä ja koulutus- ja työmarkkinoille sijoittumista. Työpajatoiminnan järjestäjistä 150 (70,5 %) ja etsivän nuorisotyön järjestäjistä 215 (89,6 %) on kunnallisia toimijoita. Palvelut ovat laajasti saatavilla, työpajatoiminta kattaa yli 90 prosenttia kunnista ja etsivää nuorisotyötä on tarjolla lähes joka kunnassa. Nuorten työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön palvelut ovat merkityksellisiä, mutta erityisen tärkeitä ne ovat seutukunnilla, joista kunnallisen nuorisotyön lisäksi lähes kaikki muut nuorille suunnatut palvelut ovat loitontuneet.

Opetus- ja kulttuuriministeriö sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto[2] selvittävät vuosittain toimintojen volyymiä sekä tuloksellisuutta. Nuorten työpajatoiminta ja etsivä nuorisotyö tavoittivat vuonna 2018 yhteensä 34 382 nuorta. Heistä 14 620 osallistui nuorten työpajatoimintaan ja 19 762 etsivän nuorisotyön palveluihin. Työpajatoimintaan osallistuvat nuoret olivat yleisimmin 21–24 -vuotiaita, miehiä oli 57,7 prosenttia ja noin viisi prosenttia puhui äidinkielenään muuta kieltä kuin suomea, ruotsia tai saamea. Yli puolella toimintaan osallistuneista nuorista oli taustallaan pelkkä peruskoulu. Etsivä nuorisotyö puolestaan tavoitti vuonna 2018 yhteensä 19 760 nuorta, joista yli puolet oli iältään 16–20 -vuotiaita. Miehiä tavoitetuista oli 57 prosenttia ja yli puolella oli taustallaan vain peruskoulu. Tyypillisimmin palvelutarpeet liittyvät toimeentuloon, mielenterveyteen, työllisyyden hoidon palveluihin tai muihin terveydellisiin seikkoihin. Vuonna 2018 etsivän nuorisotyön työntekijät raportoivat runsaasti ylisukupolvisen huono-osaisuuden ilmentymistä.

Vuonna 2018 työpajatoimintaan osallistuneista nuorista sijoittui positiivisesti neljä viidestä toimintaan osallistuneesta - koulutukseen ohjautui 34 prosenttia, työelämään 16 ja muuhun ohjattuun toimenpiteeseen 18 prosenttia nuorista. Muualle, kuten armeijaan tai perhevapaille ohjautuu joka kymmenes toimintaan osallistunut. Toimintaan osallistuvilla on mahdollisuus arvioida jakson hyödyllisyyttä itselleen Sovari-mittarin avulla. Työpajatoimintaan osallistuneista 90 prosenttia oli kokenut sosiaalista vahvistumista vuoden 2018 aikana ainakin yhdellä osa-alueella työpajajaksonsa aikana. Etsivän nuorisotyön Sovariin vastanneista puolestaan 94 prosenttia on kokenut vähintään jonkin verran sosiaalista vahvistumista etsivän nuorisotyön ajanjaksolla. Nuoret kokevat jaksolla olleen merkitystä erityisesti arjen hallinnassa, elämänhallinnassa ja tavoitteellisuudessa sekä opiskelu- ja työelämävalmiuksissa.

> Toiminnan resursseista Kuntaliitto toteaa, että työpajatoiminnan valtionavustukseen on pitkään liittynyt toimijoiden määrän merkittävän noususta johtuva korotuspaine. Toiminnan avustustaso on pysynyt 13,5 miljoonassa eurossa, mutta avustusta saavien työpajojen määrä on noussut samassa ajassa yhteensä 15% ja uusia valtionavustushakemuksia tulee edelleen käsittelyyn. On tärkeää, että momentille osoitetut lisäykset toteutuvat vuonna 2020 ja myös jatkossa huomioidaan toimijoiden määrän lisääntyminen.
>
> Kuntaliitto myös huomauttaa, että etsivän nuorisotyön rahoituksen lisäys, 500 000 euroa, sijoittuu hallitusohjelmakirjauksen vastaisesti rahapelituottojen momentille. Rahoitusta tulee rakentaa määrätietoisemmin budjettipohjaiseksi. Vuodelle 2020 etsivän nuorisotyön rahoituksen kokonaisuus momentilla .51 on epäselvä, sillä esityksestä ei käy ilmi EU:n Nuorisotakuun

[1] AVIen kehittämisrahoista n. 60 % suuntautuu kuntien kehittämistyöhön. Nykyisistä nuorisokeskuksista 2/3 on kuntaomisteisia.
[2] https://www.avi.fi/documents/10191/13272028/Etsiv%C3%A4%20nuorisoty%C3%B6%202018+-+LSSAVI/ sekä https://www.avi.fi/documents/10191/13272028/Ty%C3%B6pajatoiminta+2018+-+LSSAVI/

toteuttamisesta aiheutuvien menojen ja avustusten maksamiseen kohdennettua resurssia. Digitaalisen järjestelmän kehittäminen on tarkoituksenmukaista, mutta osoitettua resurssia on voitava hyödyntää samalla digitaalisen etsivän nuorisotyön kehittämiseen.

Kuntaliitto nostaa huomionaan esiin, että hallitusohjelmassa esitetään sekä etsivän nuorisotyön ja nuorten työpajatoiminnan toiminnallisten ja taloudellisten edellytysten vahvistamista. Taloudellisia seikkoja on huomioitu, mutta toiminnallisten edellytysten turvaamista on myös vahvistettava. Kuntaliitto näkee, että työpajoille on hahmoteltu roolia oppivelvollisuusiän laajentamisessa. Lisäksi myös vireillä olevilla sote- ja sotu-uudistuksilla on vaikutusta työpajapalveluiden järjestämiseen jatkossa. Työpajatoiminnan edellytyksien turvaamiseksi tarvitaan erillinen selvitys ja kehittämisohjelma, joka yhteensovittaa eri hallinnonalojen sääntelyä, toimenpiteitä ja rahoitusta nuorten ja aikuisten palveluissa.

Nuorten hyvinvointi ja kehitystrendit, toiminnan painopisteet

Vuonna 2018 Suomessa oli 1 773 738 iältään 0–28-vuotiasta henkilöä, joka on 32,3 prosenttia koko väestöstä[3]. Kuntien välillä on suurta vaihtelua nuorten määrässä ja heidän suhteellisessa osuudessaan - pienimmillään nuorten osuus on 16,2 prosenttia ja suurimmillaan 48,2 prosenttia kunnan asukkaista.

Tilastokeskuksen mukaan 15–24-vuotiaiden työttömyysaste oli syyskuussa 14,3 prosenttia, mikä oli lähes saman verran kuin vuotta aiemmin. Nuorten työttömyysasteen trendi oli 17,1 prosenttia.[4] Vuonna 2018 nuorisotyöttömyydelle perustuva laskennallinen arvio työn ja koulutuksen ulkopuolella olevista ns. NEET-nuorista liikkui 47 125–78 494 välillä. Se on 5.4–9 prosenttia kaikista 15–28 -vuotiaista.[5] Tilastokeskuksen mukaan ei-työllisten 15–29-vuotiaiden koulutuksen ja työelämän sekä varusmiespalvelun ulkopuoleisten määrä vuonna 2018 oli 96 000. Huono-osaisuuteen liittyy yleisesti lapsiperheköyhyys, joka koskee tilastojen mukaan noin 120 000 lasta ja nuorta.

Kuntien toimintaa ohjaavat monenlaiset kansalliset ja kansainväliset kehityskulut. Globaalien haasteiden lisäksi kuntien eriytyvät toimintaympäristöt, demografiset muutokset sekä monissa asioissa esiin tuleva polarisaatio - eräänlainen ilmiöiden sisäinen sekä että -kehitys asettavat kuntia uudenlaisten kysymysten äärelle. Lasten ja nuorten kasvuympäristöt vaihtelevat ja eriytyvät niin kuntien välillä kuin kaupunkien sisälläkin. Eri tutkimusten mukaan valtaosa nuorista voi hyvin, mutta erilaisten ryhmien väliset erot ovat kasvussa.

Usein aikuisiän huono-osaisuuden taustalla ovat kasvuympäristöön ja lapsuuden ja nuoruuden elinolosuhteisiin liittyvät riskitekijät, jotka ovat kuormittaneet kehitystä. Me-säätiö on laskenut erilaisille riskeille kertoimia THL:n kohorttitutkimusten pohjalta[6]. Syrjäytymisriski kasvaa varhaisaikuisuudessa viisinkertaiseksi, jos lapsi päätyy lastensuojeluun varhaisessa lapsuudessa tai kouluikäisenä. Ne nuoret, jotka eivät saavuta perusasteen jälkeistä tutkintoa parikymppisenä, jäävät yhtä suurella todennäköisyydellä syrjään kuin lastensuojelun asiakkaat. Lähes yhtä suuri riski on niillä nuorilla, jotka käyttävät mielenterveyslääkkeitä tai saavat lapsen alle 20-vuotiaana. Rikostuomio kasvattaa syrjäytymisriskin kolminkertaiseksi ja peruskoulun päättötodistuksen alle 7:n keskiarvo kaksinkertaiseksi. Näillä riskitekijöillä on taipumus kasautua ja ne ovat usein luonteeltaan ylisukupolvisia.

Pian julkaistavassa Kunnallisesta nuorisotyöstä Suomessa -selvityksessä[7] kuntien nuorisotyön asiantuntijat kuvaavat, kuinka nuorisotyön tilat ovat muuttuneet viime vuosina. Nuorisotila voi käytännössä olla pysyvä tai pop-up -tyyppinen tila koulussa, kirjastossa, sivistyspalvelukeskuksessa tai monitoimitaloissa tai kaupallisissa tiloissa, kuten kauppakeskuksissa ja liikenneasemilla. Lisäksi kunnallinen nuorisotyö jalkautuu yhä enemmän nuorten pariin ja nuorisotyöntekijät tekevät laajasti työtään siellä missä nuoret ovat niin kasvokkaisessa kuin digitaalisessa työssä. Käytännössä tämä tarkoittaa nuorisotyöntekijöiden kulkemista lähiöihin, haja-asutusalueille, syrjäkylille, puistoihin, rannoille, urheilukentille, laskettelukeskuksiin, asuntoloihin tai kutsuntoihin sekä liittymistä erilaisiin verkkoyhteisöihin ja muihin digitaalisiin kanaviin. Tällainen lasten ja nuorten arjessa tapahtuva kohtaaminen on saatava luontevaksi osaksi myös muiden hallinnonalojen toimintaa.

Kunnallisen nuorisotyön asiantuntijat tunnistavat nuorten elämismaailmassa nyt ja tulevaisuudessa monenlaisia huolenaiheita. Näistä suurimpina he pitävät polarisaatiota, ongelmien kasaantumista tietyille nuorille,

[3] Tilastokeskus 2019
[4] Suomen virallinen tilasto (SVT): Työvoimatutkimus [verkkojulkaisu]. ISSN=1798-7830. syyskuu 2019. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 7.11.2019].
[5] www.nuorisotilastot.fi, lähde: TEM & Länsi- ja Sisä-Suomen AVI
[6] http://data.mesaatio.fi/syrjaytymisen-dynamiikka/
[7] 14.11. julkaistavan selvityksen ovat toimittaneet Kunnallisen nuorisotyön osaamiskeskus Kanuuna ja Kuntaliitto.

digitaalisuuden kasvun tuomia haasteita, koulutus- ja työelämästä ulos jäämistä sekä nuoriin kohdistuvia ylisuuria yhteiskunnallisia odotuksia. Haasteiden vastapainona asiantuntijat arvioivat muuttuvan, digitalisoituvan ja globalisoituvan maailman tarjoavan nuorille mahdollisuuksia toteuttaa itseään ja löytää oma paikkansa yhteiskunnassa. Valtaosa nuorista on kielitaitoisia digiosaajia, jotka osaavat etsiä tietoa ja haluavat vaikuttaa omiin asioihinsa. Nuoret nähdään rohkeina, avoimina ja ennakkoluulottomina maailmankansalaisina, joilla on uskallusta ja tahtoa muuttaa havaitsemiaan epäkohtia maailmassa.

Nuorisotyön keskeisenä haasteena on löytää tasapaino ja riittävät resurssit ehkäisevän, ja kaikille suunnatun palvelun sekä kohdennetun, eri tavoin haasteellisissa elämäntilanteissa olevien nuorten kanssa tehtävän työn välille. Samalla kun vahvistetaan kohdennetun työn resursseja, tulee muistaa se laaja-alainen työ, jota kunnallisessa nuorisotyössä kokonaisuudessaan tehdään. Nuorten positiivista mielenterveyttä voidaan edistää vahvistamalla kaikkien nuorten osallisuutta monin keinoin: Mahdollistetaan vapaa-ajan harrastuksiin osallistumista, tuetaan opintoihin ja työelämään kiinnittymistä sekä tarjotaan mahdollisuuksia yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen. Lisäksi mielenterveyden ongelmia on ehkäistävä, sillä niillä on erilaisten koettujen hyvinvointivajeiden lisäksi pitkäkestoisia vaikutuksia nuoren tulevaisuuteen.

On myös huomattava, että samalla kun yhteiskunnallisten toimintojen tavoitteellisuutta lisätään ja keskitytään palveluiden järjestämisen kehittämiseen, nuorten kanssa työskenneltäessä ei saa unohtaa nuorisotyön ydintä - nuorille tarjolla olevia oleilua ja tekemistä mahdollistavia tiloja ja paikkoja, hauskanpitoa, merkityksellistä tekemistä sekä yhteisöihin liittymisiä ja ystäviä. Nuoruus on arvokas elämänkulun vaihe, eikä sitä saa alistaa yksinomaan aikuisuuden asemien rakentamiselle, vaikka sillä siinä keskeinen merkitys onkin. Samalla kun nuorison parissa tehtävää ammatillista työtä pitää pystyä muotoilemaan, kuvaamaan, arvioimaan sekä perustelemaan aiempaa paremmin, ei nuoriin saa kohdistua lisää tiukkenevia reunaehtoja tai yhteiskunnallisia vaatimuksia. Nuoret tarvitsevat tilaa ja aikaa kasvulleen ja kehittymiselleen ja erilaisia yhteiskunnallisia reunaehtoja kiristämällä ja nuorten liikkumavaraa ja erilaisia joustoja kaventamalla ei saavuteta toivottuja tuloksia. Nuoria koskevien palveluiden muotoilussa sekä erilaisessa normituksessa on huomioitava kehityspsykologinen ja kasvatustieteellinen osaaminen nykyistä paremmin.

SUOMEN KUNTALIITTO

Mari Ahonen-Walker
erityisasiantuntija