OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ
UNDERVISNINGS- OCH KULTURMINISTERIET

Asiantuntija: johtaja Henni Axelin, opetus- ja kulttuuriministeriö, nuorisotyön ja -politiikan vastuualue
Asianumero: O 41/2020

Päivämäärä: 10.3.2022

Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuus ja palveluiden vaikuttavuus

Yleistä raportista ja nuorten hyvinvoinnista

”*Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelurakenne, rahavirrat sekä seurannan haasteet”* –raportti nostaa esiin tärkeitä, mutta pääosin jo aiemmin tunnistettuja haasteita nuorten hyvinvoinnin edistämiseen tähtäävissä rakenteissa ja palveluissa. Aihe on paitsi tärkeä niin erittäin monimutkainen ja poikkihallinnollinen. Nuorille suunnatut palvelut tuotetaan itsenäistä päätösvaltaa ja vastuuta käyttävissä kunnissa ja jatkossa myös sote-palveluiden osalta hyvinvointialueilla. Näitä kuitenkin säädellään, informaatio-ohjataan ja osin rahoitetaan valtakunnallisesti. Havainnot palveluketjujen sujuvuudesta ja monialaisen yhteistyön tärkeydestä ovat tärkeitä ja oikeita. Konkreettiset ratkaisut valtakunnan tasolla jäävät kuitenkin valitettavan vähäisiksi.

On hyvä nostaa esiin, että valtaosa Suomen nuorista voi hyvin. Erilaisten korjaavien ja syrjäytymistä ehkäisevien palveluiden lisäksi on tärkeää resursoida jatkossakin riittävästi myös ennaltaehkäiseviin palveluihin kaikille nuorille (esim. liikunta-, nuoriso- ja kulttuurisektorin harrastukset, koulutus, varhaiskasvatus). Korona-aika on osaltaan lisännyt nuorten kokemaa yksinäisyyttä, stressiä ja ahdistusta. Pahoinvointi kertyy entistä voimakkaammin samoille nuorille. Erityinen huoli on niistä nuorista, joilla on ollut vaikeaa jo ennen koronaa. Korona ei kuitenkaan selitä kaikkea nuorten pahoinvointia ja tähän on tärkeää löytää entistä tehokkaampia ja pitkäaikaisia ratkaisuja mm. uusilla hyvinvointialueilla mielenterveyspalveluiden osalta.

Vuoden 2020 Nuorisobarometrissa nuorilta kysyttiin kokemuksia palveluista, pääasiassa sote-palveluista mutta myös nuorisotyön palveluista ja TE-palveluista. Kysely toteutettiin ennen koronapandemian alkua. Nuorten palvelukokemukset ovat kokonaisuutena ottaen myönteisiä. Jopa 95 prosenttia nuorista koki, että oli saanut riittävästi terveydenhuollon sekä koulu- ja opiskelijaterveydenhuollon palveluja. Työllisyyspalvelujen ja mielenterveyspalvelujen saatavuus arvioitiin lähes yhtä hyväksi. Työttömät, ilman tutkintoa ja koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret kokivat palvelut muita useammin riittämättömiksi. Samanlaisia kokemuksia oli myös heikosti toimeentulevilla, vieraskielisillä, vähemmistöön kuuluvilla sekä nuorilla, joilla on jokin pitkäaikaissairaus tai terveysongelma. Nuorisobarometrin mukaan ongelmia oli erityisesti tilanteissa, joissa elämänhallinta pettää ja tarvitaan tukea. Päihdepalveluja, velkaneuvontaa tai apua rahapeliongelmiin ei ole saatavilla riittävästi. Hoitoon pääsy voi olla hidasta.

Vuoden 2021 nuorisobarometrin aineisto on kerätty pandemian alussa, tutkimus julkaistaan maaliskuussa 2022. Sen mukaan nuorten luottamus omaan, Suomen eikä maailman tulevaisuuteen ole heikentynyt. Sen sijaan nuorten tyytyväisyys omaan elämään on laskussa.

Nuorisolain 4 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa nuorisotyön ja -politiikan yleisestä johdosta, yhteensovittamisesta ja kehittämisestä sekä yleisten edellytysten luomisesta valtionhallinnossa. Tässä valtakunnallinen nuorisotyön ja -politiikan ohjelma (VANUPO) on yksi keskeinen työkalu. Nuorisopolitiikan koordinaatio niin paikallisesti, alueellisesti kuin valtakunnallisesti on puhuttanut paljon jo pitkään. Raportin näkemykseen siitä, että vastuut ovat selkeät, mutta siiloutuminen tuottaa haasteita, on helppo yhtyä. Valtionhallinnossa nuorten hyvinvointiin liittyvien kysymysten parissa tehdään paljon virkamiesten välistä, poikkihallinnollista yhteistyötä sekä virallisissa työryhmissä ja hankkeissa että epävirallisesti asioiden ideoinnissa ja valmistelussa. On myös valmisteltu ns. tilannehuoneen käynnistämistä liittyen nuorten turvallisuuspääomaan, joka kokoaisi tähän liittyvää tietoa ja koordinoisi toimenpiteitä. Opetus- ja kulttuuriministeriön tavoitteena on tehdä seuraavasta valtakunnallisesta nuorisotyön ja -politiikan ohjelmasta ja siihen liittyvästä virkamiestyöskentelystä aiempaa vahvempi koordinaatioväline valtakunnalliselle nuorisopolitiikalle. Siihen tarvitaan opetus- ja kulttuuriministeriön ja muiden ministeriöiden läheistä yhteistyötä. Lisäksi tarvitaan vahva poliittinen mandaatti nuorisopolitiikan koordinaation vahvistamiselle ja nuorten asettamista yhteiseksi prioriteetiksi.

Nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn liittyvät rahavirrat ja ilmiöpohjainen budjetointi

1. Onko syrjäytymisen ehkäisyn palveluihin kohdistuvat rahavirrat kuvattu tutkimuksessa realistisesti?

2. Onko esimerkiksi valtion talousarvioesityksestä mahdollista havaita, miten paljon rahaa kohdentuu nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluihin? Mikäli ei, miten tiedon saatavuutta voitaisiin parantaa?

3. Olisiko ilmiöpohjainen budjetointi toimiva menetelmä vastaamaan tietopohjan haasteisiin?

Opetus- ja kulttuuriministeriön rahavirtojen osalta kokonaiskuvaa tutkimuksessa hämärtää sovellettu erotteleminen suoriin ja kollektiivisiin määrärahoihin. Tarkastelussa on päädytty pitämään suoraan syrjäytymisen ehkäisyyn kohdistuvina määrärahoina vain nuorisotyöhön sekä nuorten työpajatoimintaan osoitettuja määrärahoja. Nuorisotyön määrärahat pitävät sisällään mm. valtionosuuksia sekä rahoitusta lasten ja nuorten harrastustoimintaan, jotka muiden OKM-momenttien osalta on poistettu. Lisäksi ne sisältävät useita määrärahoja, merkitykseltään valtion budjetin kokonaisuudessa toki vähäisiä, joiden suhde nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn on välillinen. Tällaisina voidaan nuorisotyön edistämiseen suunnatuista rahoista pitää mm. aluehallintovirastojen toimintamäärärahoja sekä osaamiskeskusten valtionavustuksia.

Toisaalta tarkastelusta on jätetty ulos nuorten syrjäytymisen ehkäisyn kannalta hyvin keskeisiä rahavirtoja liittyen mm. perusopetukseen, varhaiskasvatukseen sekä toisen asteen koulutukseen. Jos puhutaan nimenomaan nuorten syrjäytymisen ehkäisystä, toimivalla varhaiskasvatuksella, turvallisella ja laadukkaalla esi- ja perusopetuksella sekä toisen asteen ja korkeakoulutuksen opinnoilla on valtava merkitys nuoren elämässä ja syrjäytymisen ehkäisyssä.

Nuorisotyö on yksi nuorten syrjäytymisen ehkäisyn keino. Valtaosa valtion budjetissa nuorisotyöhön kohdistuvasta rahoituksesta on luonteeltaan nimenomaan ennaltaehkäisevää esim. paikalliseen harrastustoimintaan tai nuorten kansalaisjärjestötoimintaan kohdistuvat rahavirrat. Näissä toiminnoissa keskiössä on mielekäs tekeminen ja yhteisöllisyys, osallisuus ja vaikuttaminen sekä uusien taitojen

oppiminen. Toisaalta osa nuorisotyön palveluista ja toiminnoista kohdistuu enemmän syrjäytymisuhan alla oleviin nuoriin. Näitä ovat erityisesti etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta, vaikka myös niillä on tärkeä, ennaltaehkäisevä rooli. Niiden vahvuus on nuoren kuunteleminen ja kohtaaminen. Ne ovat aina nuorelle vapaaehtoisia palveluita, eli nuori haluaa tulla työpajalle tai hän haluaa kohdata etsivän nuorisotyöntekijän ja saada tukea elämänhallintaansa. Vuonna 2020 etsivä nuorisotyö tavoitti 20 200 nuorta ja auttoi heitä eteenpäin elämässään. Työpajatoiminnan valmennuksessa vuonna 2020 oli 12 500 nuorta. Valtion budjetissa etsivän nuorisotyön ja nuorten työpajatoiminnan tukemiseen on vuonna 2022 käytettävissä 32 miljoonaa euroa

Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn rahoitusta ei ole valtion talousarvioesityksessä merkitty erikseen. Tarkastusvaliokunnan raporttikin havainnollistaa hyvin, että jo termin määrittely rahavirtojen näkökulmasta on haastavaa. Missä kohdassa harrastus on osa nuoren kasvua ja missä kohdassa harrastustoiminnasta tulee osa syrjäytymisen ennaltaehkäisyä? Raportissa raja on vedetty mm. Harrastamisen Suomen mallin ja nuorisotyön paikallisen harrastustoiminnan väliin. Edellä kuvatun kaltainen rahavirtojen jako esim. nuorisopoliittisiin toimiin, nuorisotyöhön, nuorisotoimintaan ja nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn ei opetus- ja kulttuuriministeriön näkökulmasta tuota merkittävää lisäinformaatiota. Osassa rahavirroista on myös käytännössä mahdotonta erottaa toimia ikäperustaisesti tai sitä varten joudutaan käyttämään hyvin laskennallisia indikaattoreita.

Raportissa yhtenä ratkaisuna esitetään nuorisobudjetointia. Nuorten palveluihin liittyvät määrärahat ovat monen ministeriön budjetissa ja niiden sisällä monilla sektoreilla. Tiedolla johtamisen näkökulmasta sekä nuorten hyvinvointi-indikaattoreiden analysoinnissa että rahavirtojen seuraamisessa on kehittämisen varaa. Hyvinvointi-indikaattoreita on monia ja tietoa löytyy raportissa mainittujen tahojen (THL, ITLA, Nuorisotutkijat) lisäksi tilastokeskuksesta, aluehallintovirastojen nuorisotilastot.fi-palvelusta sekä valtion nuorisoneuvostolta. Uusien indikaattoreiden sijaan tärkeämpää olisi olemassa olevien analysointi ja tiedontuotanto päätöksenteon tueksi.

Rahavirtojen osalta ongelma ei välttämättä ole se, ettei määrärahoista tiedettäisi. Tieto ei kuitenkaan vielä muuta budjettisiiloja eikä aseta nuorten hyvinvoinnin kehitystä tai muuta tunnistettua ilmiötä yhteiseksi tahtotilaksi. Tiedosta huolimatta määrärahat eivät välttämättä toimi parhaalla mahdollisella tavalla yhteen. Syitä tähän löytyy mm. lainsäädännöstä sekä eri aikaan tai eri poliittisesta näkökulmasta tehdyistä linjauksista tai prioriteettien valinnasta. Nuorisobudjetointi ei suoraan tarjoa ratkaisuja tähän ongelmaan.

Kokemusta nuorisobudjetoinnista on vain vähän. Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaisesti Valtioneuvoston kanslia asettama työryhmä selvitti 28.12.2020−31.5.2021, miten lapsibudjetointia koskevia menettelyjä ja osaamista kehitetään yli hallituskausien laajasti lapsistrategian toimeenpanovaiheessa. Työryhmän tarkastelu kohdistettiin välittömästi alle 18-vuotiaisiin lapsiin sekä heidän perheisiin. Työssä tunnistettiin eri lapsiryhmien asema ja hyvinvointi sekä lasten ja nuorten syrjäytymisvaara sekä tarve löytää syrjäytymisen ehkäisyyn nykyistä vaikuttavampia ratkaisuja. Budjetoinnissa joudutaan tekemään valintoja siitä, mikä rahoitus otetaan miltäkin sektorilta mukaan eikä selkeä erottelu aina ole mahdollista.