

Mari Ahonen-Walker

Eduskunnan sivistys- ja tiedejaosto

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvion vuodelle 2021 (HE 146/2020 vp)

Kuntaliitto kiittää eduskunnan sivistys- ja tiedejaostoa mahdollisuudesta jättää kirjallinen asiantuntijalausunto, joka koskee HE 146/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvion vuodelle 2021. Kuntaliiton lausunto koostuu kolmesta osasta:

1. Vuoden 2021 talousarvioesityksen nuorisotyön resursoinnista (29.91.) ja siihen sisältyvästä kunnallisen nuorisotyön valtiosuudesta, sekä jaoston erikseen pyytämistä teemoista, joita ovat:
2. nuorten hyvinvointi, koronapandemian vaikutukset ja toiminnan painopisteet sekä
3. työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön tarve ja resurssit.

Viittamme tämä lisäksi Kuntaliiton muistioon, joka koskee kuntatalouden näkymiä ja Valtion talousarvioesitystä vuodelle 2021. Tämä aiemman [lausuntomme](#) 13.10. liitteenä.

Nuorisotyön resursointi v. 2021 valtion talousarviossa

Valtion talousarviossa 2021 nuorisotyön määrärahoiksi (29.91) esitetään 76,3 miljoonaa euroa, joka on 3 miljoonaa euroa vähemmän kuin vuoden 2020 varsinaisessa talousarviossa. Nuorisotyön määrärahoista 39,2 miljoonaa euroa on rahapelitoiminnan tuottojen momentilla (29.91.50). Nuorisotyön edistämiseen tarkoitettujen rahapelitoiminnan tuottojen laskua kompensoidaan budjettivaroin yhteensä 14,2 miljoonaa euroa vuonna 2021.

Tämän lisäksi nuorten työpajatoiminnan ja etsivä nuorisotyön momentille (29.91.51) esitetään 27,6 miljoonaa euroa. Kuntien nuorisotoimeen osoitettavat valtiosuudet on siirretty rahapelitoiminnan tuottojen momentilta 29.91.50 momentille 29.91.52. Tämän momentin 9,47 miljoonan euron määrärahasta 7,8 miljoonaa euroa on tarkoitettu kuntien nuorisotyön valtiosuuksiin.

Kuntaliitto pitää kuntien valtiosuusrahoituksen siirtämistä kehyksen ulkopuolelta valtion talousarviomäärärahaksi vuonna 2021 hyvänä, ja korostaa, että tehdyn valtiosuusrahoituksen siirron tulee olla pysyväisluonteinen. Lisäksi Kuntaliitto katsoo, että kahdelle momentille jakautuvan etsivän nuorisotyön avustukset tulisi samoin siirtää kokonaisuudessaan rahapelitoiminnan tuotoista (29.91.50) omalle nuorten työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön momentille (29.91.51).

Samalla Kuntaliitto huomauttaa, että lakisääteisten nuorisotyön palveluiden järjestämiseen tarkoitettu valtiosuusrahoitus on kohtuuttoman pieni kuntien lakisääteisiin velvoitteisiin nähden. Kunnallisen nuorisotyön palvelurepertuaari on laaja ja se on luonteeltaan pääosin avointa, kaikille nuorille suunnattua. Kunnissa yleistäviä ja laajenevia työmuotoja ovat koulussa tapahtuva nuorisotyö, digitaalinen nuorisotyö, liikkuva nuorisotyö sekä nuorten osallisuustoiminta (ml.



nuorisovaltuustot). Lisäksi kunnat toteuttavat kohdennettua erityisnuorisotyötä, nuorten työpa-
jatoimintaa sekä etsivää nuorisotyötä. Omien palveluiden lisäksi kuntien nuorisotoimet mahdol-
listavat laajasti paikallista kansalaistoimintaa. Vuonna 2019 ne tukivat yhteensä yli 2 500 nuori-
soalan paikallista järjestöä tai muuta yhteisöä.

Vuoden 2019 tilinpäätöstietojen mukaan kuntien nuorisotoimien nettokäyttömenot olivat 189,8
miljoonaa euroa. Kuntien nuorisotyön kustannuksiin myönnettävät valtionosuudet kattoivat kes-
kimäärin vain 4,2 prosenttia kuntien nuorisotyöhön käyttämistä varoista. Kuntien panostus nuori-
sotyöhön kuitenkin vaihtelee suuresti. Huomattavaa on, että vain 37 Manner-Suomen kuntaa
(12,5 % kunnista) saa nuorisotyön valtionosuutta sen verran, että sen turvin voi palkata edes yh-
den kokoaikaisen nuorisotyöntekijän.

Nuorten hyvinvointi, koronapandemian vaikutukset ja toiminnan painopis- teet

Vuoden 2019 lopussa Suomessa oli 1 764 546 iältään 0–28-vuotiaasta henkilöä, joka on 31,9 pro-
senttia koko väestöstä¹. Yleisesti ottaen nuorista tai heidän hyvinvoinnistaan ei voida puhua kat-
tavasti niin, että kerralla pystyttäisiin kuvaamaan kaikkien nuorten tilannetta. Nuorten hyvinvoin-
tiin vaikuttavat niin moninaiset globaalit ja kansalliset kehityskulut kuin nuorten erilaiset kasvu-
ympäristöt, yksilölliset ominaisuudet ja elämäntapahtumat. Eri tutkimusten mukaan valtaosa
suomalaisista nuorista voi hyvin, mutta erilaisten ryhmien väliset erot ovat niiden mukaan kas-
vussa. Tällä hetkellä ilmeisimpinä nuorten elämään ja hyvinvointiin vaikuttavana yksittäisenä te-
kijänä on globaali koronapandemia, joka koskettaa käytännössä kaikkia ihmisiä. Erityisen paljon
pandemian arvioidaan vaikuttavan niihin nuoriin, joilla on ollut erilaisia hyvinvointivajeita jo ennen
sitä.

Entuudestaan tiedetään, että nuorten hyvinvointivajeet ja yhteiskunnallista ulkopuolisuutta lisää-
vät riskit ovat monelta osin ylisukupolvisia². Perheitä kuormittaviksi tekijöiksi on tunnistettu
muun muassa vanhempien mielenterveysongelmat tai muu vakava sairastuminen, pitkittynyt
työttömyys, kouluttamattomuus ja perheen taloudelliset vaikeudet sekä yksinhuoltajuus. Van-
hempien koulutustaustalla, sosioekonomisella asemalla sekä terveydentilalla on vahva vaikutus
nuorten hyvinvointiin.³ Erilaisille uhkatekijöille on myös laskettu kertoimia, joiden mukaan esi-
merkiksi kodin ulkopuolelle sijoittaminen nostaa nuoren syrjäytymisriskin viisinkertaiseksi. Lähes
yhtä suuri riski ulkopuolisuuteen on nuorella, joka käyttää mielenterveyslääkkeitä tai saa lapsen
alle 20-vuotiaana.⁴

Näiden ongelmien juurisyihin vaikuttaminen on keskeisimpiä keinoja pysäyttää kielteisten kehien
syntyminen ja vähentää koronapandemian kielteisiä sosiaalisia vaikutuksia. Koronapandemian ai-
kaisissa poikkeusoloissa monien nuorten vapaa-aika on lisääntynyt ja erityisesti vapaa-ajan tilo-
jen ja palveluiden sulkeminen keväällä 2020 lisäsi eri tavoin nuoria kohtaavan työn tarvetta. On
nähtävissä, että pandemian jatkuessa esimerkiksi nuorten poissaolot koulutuksesta ovat pitkitty-
neet ja koulupudokkuus lisääntynyt. Perheiden erilaiset ongelmat ovat jääneet aiempaa helpom-
min piiloisiksi erilaisten palveluiden ohennuttua ja kasvokkaisten kontaktien puuttuessa.

¹ Tilastokeskus 2020

² Hilli, Petri, Ståhl, Timo, Merikukka, Marko & Ristikari, Tiina (2017): Syrjäytymisen hinta – case investoinnin kannattavuuslaskemasta. *Yhteis-
kuntapolitiikka*, 82 (6), 663–675.

³ THL: Suomi nuorten kasvuympäristönä (2016) ja Suomi lasten kasvuympäristönä (2018)

⁴ <http://data.mesaatio.fi/syrjaytymisen-dynamiikka/>

Yleisesti ottaen nuorille ja heidän perheilleen suunnatuissa palveluissa haasteena on löytää tasapaino ja riittävät resurssit kaikille nuorille tarkoitettujen, ehkäisevien ja universaalien palveluiden sekä kohdennettujen, haasteellisissa elämäntilanteissa olevien ja eri tavoin oireilevien nuorten ja heidän perheidensä kanssa tehtävän työn välille. Hyvinvointia tukemalla ja arkea sujuvoittamalla voidaan ehkäistä monien ongelmien syntymistä, mutta toisaalta myös helpottaa niistä selviämistä.

Nuorten osallistumista vapaa-ajan harrastuksiin mahdollistamalla, opintoihin ja työelämään kiinnittymistä tukemalla sekä mahdollisuuksia yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen tarjoamalla voidaan lisätä nuorten hyvinvointia. Mielenterveyden tukeminen ja jo syntyneiden ongelmien hoitaminen on tärkeää, sillä mielenterveyteen liittyvillä haasteilla on erilaisten koettujen hyvinvointivajeiden lisäksi pitkäkestoisia vaikutuksia nuorten tulevaisuuteen ja tulevaisuutta koskeviin valintoihin. Tämä edellyttää sekä erilaisten matalan kynnyksen että jalkautuvien palveluiden lisäämistä ja palveluiden tarjoamista nuorten arkisissa toimintaympäristöissä. Samalla tukea erilaisen kasvuun ja kehitykseen liittyvien kriisien läpikäymistä sekä ehkäistä niiden medikalisoitumista. Oppilas-, opiskelija- ja kouluterveydenhuoltoa tulee kehittää edelleen nykyisestä nuorten laajempaa hyvinvointia tukevaksi.

Kuntaliitto korostaa riittävän perusrahoituksen keskeisyyttä kunnallisten palvelujen järjestämisessä. Tällä hallituskaudella, jo ennen koronapandemiaa, erilaiset valtionavustukset sekä määrälliset tulevaisuusinvestoinnit nousivat monin tavoin merkittävään rooliin ja nyt lisääntyneen koronarahoituksen myötä jopa toiminnan perusrahoitusta suuremmaksi. Lisäksi koronapandemian aikana avustusten epäämiset taloudellisissa vaikeuksissa olevilta kunnilta eivät tue kestäväää kuntataloutta ja ovat ristiriidassa kuntien itsehallintoon perustuvan päätöksenteon kanssa. Kuntaliitto painottaa, että lähtökohtaisesti lakisääteiset ja pysyväisluonteiset kuntien tehtävät ja velvoitteet tulee rahoittaa ensisijaisesti valtionosuusjärjestelmän kautta.

On myös huomattava, että nuorilla itsellään on erilaisia käsityksiä yhteiskunnasta, työstä, koulutuksesta ja omasta paikastaan näissä. Nuoria tulee kuulla heitä itseään koskevissa asioissa. Nuoret tarvitsevat kohtaamisia, kuulluksi tulemistä ja osallisuutta omassa elämässään. Myös koronapandemian aikana nuoret elävät omaa, ainutkertaista elämäänsä. Erilaisia kehitystehtäviä, siirtymiä tai elämänvaiheita ei voi kokonaan pysäyttää ja laittaa sivuun odottamaan pandemian mahdollista päättymistä. Hyvinvoinnin lisäämisessä, nuoria koskevien palveluiden uudelleenmuotoilussa sekä erilaisessa normituksessa on huomioitava nuorten autonomisuus sekä kehityopsykologinen ja kasvatustieteellinen osaaminen nykyistä paremmin.

Työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön tarve sekä resurssit

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 järjestäjinä toimivat yleisimmin kuntataustaiset organisaatiot, joita on 153 eli yhteensä 66,8 prosenttia kaikista työpajatoimijoista. Työpajapalvelut ovat laajasti saatavilla yli 90 prosenttia kunnista, ja kaikkiaan toimintaa on tarjolla yhteensä yli 460 toimenpiteessä. Myös etsivä nuorisotyö on pääasiassa kuntien järjestämää toimintaa ja sitä on saatavilla lähes kaikissa

Manner-Suomen kunnissa. Niissäkin kunnissa, jossa palveluntuottaja on jokin muu taho kuin kunta, kunta vastaa viime kädessä siitä, että palvelut järjestetään nuorisolain mukaisella tavalla. Työpajojen ja etsivän nuorisotyön työntekijöiden työpanos vuonna 2019 oli yhteensä 2 387 henkilövuotta (htv).

Opetus- ja kulttuuriministeriö sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto selvittävät vuosittain nuorten työpajatoiminnan⁵ ja etsivän nuorisotyön⁶ volyymiä sekä tuloksellisuutta. Työpajatoimintaan osallistui vuonna 2019 yhteensä 25 971 valmentautujaa, joista 14 424 (55,5 %) oli alle 29-vuotiaita nuoria. Heistä 56,8 prosenttia oli miehiä. Etsivä nuorisotyö puolestaan tavoitti vuoden aikana 20 924 nuorta, joista 57 prosenttia oli miehiä. Etsivän nuorisotyön tavoittamista nuorista 18 508 (88,5 %) oli jossain toimenpiteessä, eli sai neuvontaa, ohjausta ja tukea tulevaisuuden suunnitteluunsa. Edelleen noin 2 400 nuorta odotti vuoden lopussa pääsyä palveluun pääsyä.

Etsivän nuorisotyön työntekijät ohjaavat nuoria useisiin eri palveluihin ja toimenpiteisiin. Suurimman yksilöllisten toimenpiteiden joukon muodostavat erilaiset nuorten toimeentuloon liittyvät kysymykset. Usein haasteena ovat myös nuorten mielenterveys- ja päihdeongelmat, joihin edelleen ohjaaminen on haasteellista soveltuvien usein paikkojen puuttuessa. Vuoden 2019 lopussa aluehallintoviraston toteuttamassa peruspalveluiden arvioinnissa⁷ havaittiin, että valtaosa nuorille suunnatuista palveluista nähdään hyvin toimiviksi ja riittäviksi, mutta sekä nuorten mielenterveyspalvelut että julkinen liikenne ovat riittämättömiä kaikkien aluehallintovirastojen alueilla. Mielenterveyspalvelujen riittämättömyyttä kuvattiin pitkien jonojen ja hoitoon pääsyn hitautena. Lisäksi tuotiin esiin kokemuksia mielenterveyspalvelujen sirpaleisuudesta, palveluiden heikosta tunnettuudesta nuorten keskuudessa sekä siitä, että ne eivät ole nuorten saatavilla oikea-aikaisesti.

Tänä syksynä valmistunut rekisteritutkimus⁸ osoittaa, että työpajoilla toteutettava valmennus tukee nuorten siirtymistä työhön ja koulutukseen sekä ehkäisee syrjäytymistä. Toiminta vahvistaa työ- ja toimintakykyä sekä koulukuntoisuutta. Erityisen hyviä tuloksia valmennus tuottaa, kun työskennellään ammatillisen koulutuksen keskeyttäneiden, koulutuksesta syrjään jäävien tai mielenterveysongelmien kanssa kamppailevien nuorten kanssa. Koulutuksen ulkopuolelle jääneiden nuorten osalta työpajavalmennus mahdollistaa julkisen talouden kustannussäästöjä maksettujen tulonsiirtojen vähenemisen ja maksettujen verojen lisääntymisen myötä. Sama tutkimus osoittaa edelleen, että myös etsivä nuorisotyö auttaa NEET-nuoria kiinnittymään työhön ja koulutukseen. Osa etsivän nuorisotyön syrjäytymistä vähentävästä vaikutuksesta liittyy ennalta ehkäisevään toimintaan. Tavoittamalla ulkopuolisuuden riskissä olevia nuoria etsivä nuorisotyö tuo palveluiden piiriin niitä nuoria, jotka tulisivat muihin palveluihin viiveellä tai eivät lainkaan.

Nuorten työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön palvelut ovat merkityksellisiä kaikkialla, mutta erityisen tärkeitä ne ovat niillä seutukunnilla, joista kunnallisen nuorisotyön lisäksi lähes kaikki

⁵ Bamming, Ruth & Hilpinen, Merja (2020): Työpajatoiminta 2019 — valtakunnallisen työpajatoiminnan tiedonkeruun tulokset Aluehallintoviraston julkaisuja 91/2020

⁶ Bamming, Ruth & Hilpinen, Merja (2020): Etsivä nuorisotyö 2019 - Valtakunnallisen etsivän nuorisotyön kyselyn tulokset. Aluehallintoviraston julkaisuja 90/2020.

⁷ Peruspalveluiden arviointi. Kunnassa nuorille suunnattujen palvelujen riittävyys. www.patio.fi <https://www.patio.fi/web/pepa-2019-valtakunnallinen/nuorille-suunnatut-palvelut>

⁸ Vauhkonen, Teemu & Hoikkala, Tommi (2020): Syrjäytymisen lasku – tutkimus syrjäytymisestä, sen kustannuksista ja kohdennetun nuorisotyön vaikuttavuudesta. Nuorisotutkimusverkosto

muut nuorille suunnatut palvelut ovat loitontuneet. Riittävällä tasolla valtion budjetissa resursoidut palvelut on toistaiseksi pystytty turvaamaan lähipalveluna eri puolilla Suomea.

On ilmeistä, että etsivän nuorisotyön tarve on koronaepidemian myötä kasvanut ja nuorten tilanteet hankaloituneet useiden muiden palveluiden sulkeutumisten tai esimerkiksi mielenterveysvastaanottojen siirtymisten takia. Etsivään nuorisotyöhön onkin osoitettu osana lasten ja nuorten hyvinvointipakettia lisärahoitusta valtion neljännessä lisätalousarviosta. Koulujen ja oppilaitosten kanssa tehtävän nuorisotyön ja etsivän nuorisotyön vahvistamiseen osoitettiin tuolloin 12 miljoonan euron lisäys, josta noin puolet kohdennettiin nimenomaisesti etsivään nuorisotyön lisäsubventioon sekä kokonaan uusiin vakansseihin.

Kuntaliitto katsoo, että vuoden 2021 budjetissa osoitettu 13,150 miljoonaa euroa yhdessä lisätalousarvion rahoituksen kanssa takaa etsivän nuorisotyön palvelut vuonna 2021. Etsivän nuorisotyön varsinaisesta rahoituksesta 1,838 miljoonaa euroa on edelleen rahapelitoiminnan tuottojen momentilla, josta se on tarkoituksenmukaista siirtää varsinaisen budjetin puolelle viimeistään vuonna 2022.

Työpajatoiminnan 16,3 miljoonan euron rahoitus on edellisten vuosien tasoa. On tärkeää, että rahoitus pysyy vähintään tällä tasolla, sillä on nähtävissä, että pandemian myötä entistä suurempi joukko nuoria on näiden palveluiden tarpeessa. Työpajoilla olisi erityistä tarvetta kehittää edelleen koronan aikana käynnistettyjen, kasvokkaisia toimia ja etäyhteyksiä yhdistävien hybridipalveluiden kehittämistä. Lisäksi nuorten matalan kynnyksen mielenterveyspalvelut ovat puutteellista kautta Suomen, jolloin työpajojen matalan kynnyksen toimintaa, starttivalmennusta tulisi resursoida aiempaa vahvemmin.

Lisäksi Kuntaliitto nostaa huomiona esiin, että hallitusohjelmassa esitetään sekä etsivän nuorisotyön ja nuorten työpajatoiminnan toiminnallisten että taloudellisten edellytysten vahvistamista. Taloudellisia seikkoja on huomioitu, mutta toiminnallisten edellytysten turvaamisesta on vahvistettava edelleen. Kuntaliitto katsoo, että vireillä olevilla sote- ja sotu-uudistuksilla sekä työllisyyden kuntakokeilulla on vaikutusta työpajapalveluiden järjestämiseen jatkossa. Työpajatoiminnan edellytyksien turvaamiseksi tulisi yhteensovittaa eri hallinnonalojen sääntelyä, toimenpiteitä ja rahoitusta nuorten ja aikuisten palveluissa niin, että toimintaa voidaan uudistusten jälkeenkin tarjota lähipalveluna kaikkialla Suomessa.

SUOMEN KUNTALIITTO

Terhi Päivärinta
johtaja, opetus ja kulttuuri

Mari Ahonen-Walker
erityisasiantuntija