

SIVISTYS, YHTEISÖLLISYYS JA OSALLISUUS HYVINVOINNIN PERUSTANA

Kärkiteeman nimi & diaarinumero: Yhteiskunnan polarisaation ehkäisy VNK/459/48/2014

Kärkiteeman rahoitus: 600 000 €

Kärkiteeman sisältö ja tavoitteet: Yhteiskunnallisen polarisaation syistä ja seurauksista sekä sen ehkäisyyn vaikuttavista toimenpiteistä tarvitaan uutta tietoa. Erityisesti tietoa kaivataan niistä polarisoitumisen trendeistä, jotka kohdistuvat nuoriin ja haavoittuviin yhteiskunnallisiin ryhmiin. Merkkejä huono-osaisuuden syvenemisestä on havaittavissa kasvavissa sosioekonomisissa hyvinvointieroissa, koulutuksellisessa tasa-arvossa ja ”taloudellisessa lukutaidossa”, mikä heijastuu talousvaikeuksiin joutuneiden määriin.

Syrjäytyminen on moniulotteinen kysymys, jonka yhtenä mittarina on nuorista puhuttaessa alettu käyttää ns. NEET-astetta (Not in Employment, Education or Training) eli nuoria, jotka eivät ole työssä, koulutuksessa tai harjoittelussa. Suomessa heitä oli vuonna 2011 yhteensä 9 prosenttia ikäluokasta eli 57 700 henkilöä. Euroopan komissio on todennut työttömät nuoret valtavaksi käyttämättömäksi resurssiksi ja sosiaalseksi kriisiksi (KOM(2013)447). Pelkästään koulutuspaikka ja työnhaku eivät auta, jos nuorella on ongelmia elämänhallinnassa tai elämän mielekkyys on kadonnut. Nuorten yhteiskuntatakuuta pohtinut työryhmä asetti tavoitteeksi, että vuonna 2016 päästään ns. normaalitilanteeseen, jossa nuorten palveluverkosto toimii, eikä nuorissa aikuisissa ole laajassa mittakaavassa yhteiskunnalliseen marginaaliin ajautuneita henkilöitä (TEM raportteja 8/2012). Tässä onnistuminen edellyttää uusien toimintamallien kehittämistä palveluihin.

TEA-työryhmä toteutti vuonna 2012 selvityksen siitä, mitä tiedämme politiikkatoimien vaikuttavuudesta lasten ja nuorten syrjäytymisessä sekä hyvinvointierojen vähentämisessä. Raportissa suositettiin oppilaanohjauksen tehostamista, työpajatoiminnan kehittämistä, oppisopimuskoulutuksen lisäämistä sekä nuorten voimavaroja parantavien toimien edistämistä työvoimapalvelujen ja muiden toimien yhteydessä. Raportissa nuorisotakuun tutkimuksellisesta tuesta todettiin, että olennaista olisi saada paikkakuntakohtaiset yhteistyömallit ja palveluprosessit sovitetuiksi yhteen kehittämällä integroituja palvelumalleja.

Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ja ottaa käyttöön yli hallinnonrajojen ulottuvan yhtenäisen toimintatavan, jonka avulla voidaan käytännön työssä tehokkaasti toteuttaa varhainen puuttuminen lasten ja nuorten ongelmiin, tiedonkulku ja toimenpiteiden seuranta sekä estää ongelmien paheneminen (Tarkastusvaliokunnan mietintö 1/2014 vp).

Tämän kärkiteeman ensimmäinen tehtävä (hanke A) käsittää ylivelkaantumisielmiöön johtavien tekijöiden selvittämisen ja muiden raha- ja luottomarkkinoilla vaikeuksiin joutuneiden eri-ikäisten ihmisten elämäntilanteen, selviytymis- ja auttamiskeinojen analyysin. Näiden asioiden edistämiseksi ja erityisesti sosiaalisen luototuksen kehittämiseksi ollaan asettamassa määräaikaista selvityshenkilöä. Nyt käynnistettävät kärkiteeman tutkimukset voivat tukea tätä työtä.

Toisessa nyt toteutettavassa selvityksessä (hanke B) tulisi kartoittaa ja arvioida nykyisten palvelurakenteiden vaikuttavuutta ja hyvien käytäntöjen edistämistä kaikkien nuorten osallisuuden varmistamiseksi. Kummassakin tapauksessa tarkoituksen on saada aikaan hankkeita, jotka koskettavat ministeriöistä ainakin mm. OKM:n, OM:n, STM:n ja TEM:n hallinnonalaan kuuluvia tehtäviä.

Hankkeiden tulee olla poikkihallinnollisia. Palveluista on syytä ottaa tarkasteluun ainakin opinto- ja kulutusluottojen myöntäminen, talous- ja velkaneuvonta, sosiaalinen luototus, mielenterveys- ja päihdepalvelut, etsivä nuorisotyö ja kuntoutus, mukaan lukien kuntouttava työtoiminta. Huomiota tulee kiinnittää palvelujen saannin esteisiin ja palvelujen yhdenvertaiseen käyttöön sekä ennen kaikkea toimenpiteiden vaikuttavuuteen.

Kolmas kärkiteeman aihealue (hanke C) koskettaa elintapoihin liittyvää polarisaatiota, siihen liittyviä kustannuksia ja eri politiikkatoimien mahdollisuuksia vähentää elintapoihin liittyviä sosioekonomisia eroja. Hyvinvoinnin ja terveyden näkökulmasta ongelmana ovat suuret erot terveyttä edistävien elämäntapojen (fyysinen aktiivisuus, ravitsemus, päihteettömyys) noudattamisessa ja vähäinen tietopohja liittyen erityisesti eri toimien vaikuttavuuteen ja kustannusvaikuttavuuteen. Esimerkiksi liikkumattomuudesta tai epäterveellisestä ruokavaliosta aiheutuvia kansantaloudellisia kustannuksia ei ole kokonaisvaltaisesti arvioitu. On myös epäselvää, tavoittavatko nykyiset politiikkatoimet ja palvelut kohderyhmänsä ja erityisesti haavoittuvimmat ryhmät.

Elintapojen integroitu, kokonaisvaltainen ja poikkihallinnollinen tarkastelu on tärkeää, kuten sektoritutkimuksen Hyvinvoipa-yhteistyöhankkeen (MMM, STM, OKM ja TEM) selvitys ”Ihmisen ja ympäristön hyvinvointi, yhteinen päämäärä, yhteinen politiikka” korostaa. Synergia-etujen saamiseksi on tarpeen tarkastella eri politiikkatoimien sekä elintapojen kokonaisuutta, jotta voitaisiin nykyistä paremmin ehkäistä elintapojen polarisaatiokehitystä.

Eriytyvien elintapojen taustalla olevien tekijöiden nykyistä parempi ymmärtäminen on välttämätöntä, jotta terveyseroihin voidaan vaikuttaa. Erityisesti terveyttä edistäviin elintapoihin kannustavista ympäristötekijöistä tarvitaan lisää tietoa, samoin lasten ja nuorten elintapojen vaikutuksesta myöhemmälle terveydelle, palveluntarpeelle ja ennenaikaiselle toimintakyvyn heikentymiselle.

Käytettävissä olevien voimavarojen kohdentaminen hyvinvointia ja terveyttä parhaiten edistäviin toimiin edellyttää myös riittävää tietoa vaihtoehtoisten tapojen vaikuttavuudesta ja kustannusvaikuttavuudesta eri väestöryhmissä. Kustannuksia vertailtaessa on tärkeää pohtia eri toimien kustannustehokkuutta ja sitä, miten ehkäisevän työn voidaan olettaa vähentävän korjaavan työn tarvetta.

Suunnitelman tavoitteena on 1-3 yhteishanketta, joka koskettavat erityisesti STM:n, OKM:n, MMM:n, YM:n ja VM:n toimia muiden ministeriöiden ohella. Tulevan hankkeen tulee olla monitieteellinen, poikkihallinnollinen ja hyödyntää erityisesti nykyisiä tutkimus- ja rekisteriaineistoja. Tutkimuslaitosten väliseen yhteistyöhön kannustetaan. Tavoitteena on ehkäistä yhteiskunnalle aiheutuvien kustannusten kasvua.

Tutkimuskysymykset:

Hanke A) Raha- ja luottomarkkinoilla vaikeuksiin joutuneet henkilöt

- Millaisilla keinoilla voidaan ennaltaehkäistä ilmiötä ja miten talousvaikeuksien ylisukupolvisuutta voidaan torjua parhaiten, kun otetaan huomioon olemassa oleva oikeus- ja palvelujärjestelmä sekä niiden toimivuus?
- Miten velkajärjestelyssä ja sosiaalisessa luototuksessa voitaisiin paremmin huomioida ihmisten ja heidän perheidensä koko elämäntilanne, tukea myönteistä elämänmuutosta ja estää luottopalveluista syrjäytyminen?

- Miten tuki- ja palvelujärjestelmästä saadaan ongelmalähtöisyyden sijaan ihmisten voimavaroja vahvistava ja osallisuutta rakentava?
- Miten kolmannen sektorin osallistumista ja yhteistyötä julkisen sektorin kanssa voisi edelleen vahvistaa?
- Miten sosiaalityötä tulisi kehittää, jotta se voisi vaikuttavasti tukea talousvaikeuksiin joutuneiden elämänhallintaa?

Hanke B) Eristäytyvien ja vetäytyvien nuorten elämäntilanne

- Keitä nämä nuoret ovat ja miten heidät tavoitetaan?
- Millaisia uusia keinoja tarvitaan perheiden tukemiseksi kasvatustyössään (neuvolassa, varhaiskasvatuksessa ja koulussa) ylisukupolvisen kierteen katkaisijoina?
- Miten palvelujärjestelmässä voidaan paremmin tunnistaa syrjäytymisriskit ja reagoida niihin jo olemassa olevaa tutkimustietoa hyödyntämällä? Miten torjutaan vastuuden viipalointi?
- Miten syrjäytyneiden tai syrjäytymisuhan alla elävien nuorten omat kokemukset koulutus- ja työmarkkinakansalaisina otetaan paremmin huomioon ja heidän omaa toimijuuttaan vahvistetaan, kun tavoitteena on ratkaisujen ja voimavarojen löytäminen?
- Miten luodaan kannustava ja joustava etuus- ja palvelujärjestelmä NEET-nuorille ottaen huomioon käynnissä olevat sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistukset?
- Miten otetaan käyttöön opiskelija- ja oppilashuollon sekä oppilaanohjauksen lupaavat käytännöt kotimaasta ja muualta, sekä kehitetään koulun, etsivän nuorisotyön ja sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyötä?
- Miten nuorten sosiaalityötä ja sosiaalista kuntoutusta tulisi uudistaa osana yli hallinnonrajojen ulottuvaa yhteistyötä?

Hanke C) Elintapoihin liittyvä polarisaatio

- Kuinka suuria kustannuksia yhteiskunnalle aiheutuu liikkumattomuudesta ja epäterveelliseen ruokavalioon liittyvästä palveluntarpeista terveydenhuollossa (sairastavuus ym.) sekä työhön osallistumattomuudesta (sairauspoissaolot, ennenaikainen eläköityminen, tuottavuuden alenemat)?
- Mitkä ovat ne yksilölliset, yhteisölliset ja yhteiskunnalliset tekijät, jotka parhaiten ennustavat eri ikäryhmien (ml. lapset, nuoret ja ikäihmiset) liikkumattomuutta ja muita epäterveellisiä elintapoja sekä niistä aiheutuvia yhteiskunnallisia kuluja?
- Vaikuttavatko nykyiset terveyttä edistävien elintapojen (fyysinen aktiivisuus, ravitsemus, alkoholi, tupakka, lihavuuden ehkäisy) edistämiseen liittyvät toimenpiteet ja ohjelmat kohderyhmänsä elintapoihin? (Lapset ja nuoret, haavoittuvat ryhmät sekä ne, joiden elintavoissa olisi eniten korjattavaa, kuten alemmat sosioekonomiset ryhmät, fyysisesti inaktiiviset, työttömät ja mielenterveyskuntoutujat.)
- Miten terveellisten elintapojen edistämisen lainsäädäntötoimia ja tukijärjestelmiä tulisi kehittää toiminnan vaikuttavuuden parantamiseksi? Tällaisia järjestelmiä ovat mm. erilaiset tukijärjestelmät, toimintaohjelmat, viralliset linjaukset, suositukset ja verotus.

Lisätietoja: neuvotteleva virkamies Timo A. Tanninen, sosiaali- ja terveysministeriö, sähköposti: timo.a.tanninen@stm.fi, puh. +358295 163 572 (hankkeet A & B) ja pääsihteeri Minna Paajanen, opetus- ja kulttuuriministeriö, sähköposti: minna.paajanen@minedu.fi, puh. +358295330239 (hanke C).

Kärkiteeman nimi & diaarinumero: Koulutuksellisen tasa-arvon vaikutukset – osaaminen, kasvu ja hyvinvointi VNK/460/48/2014

Kärkiteeman rahoitus: 300 000 €

Kärkiteeman sisältö ja tavoitteet: Kansainvälisissä oppimistutkimuksissa on todettu, että koulutuksellisen tasa-arvon lisäämisellä on yhteys oppimistulosten nousuun. Laadukas perusopetus mahdollistaa sivistykseen perustuvan yhteiskuntarakenteen toimivuuden sekä kansantaloudellinen kasvun ja kilpailukyvyn nostamisen. Suomelle koko ikäluokan koulutuksen merkitys on korostetun suuri. Osaaminen ja siihen perustuva tiedon soveltaminen ovat tärkeimmät pääomamme globaalissa toimintaympäristössä. Suomalainen koulutus on tunnustettu kansainvälisesti korkeatasoiseksi. Viime vuosina oppimistulosten kansalliset ja kansainväliset arvioinnit ovat kuitenkin osoittaneet, että pitkään jatkunut osaamisen nousu on kääntynyt selvään laskuun. Samaan aikaan laajempi yhteiskunnallinen kehitys on muuttunut yhtenäistävästä eriyttäväksi. Tästä merkkeinä ovat mm. tuloerojen voimakas kasvu ja hyvinvoinnin jakautuminen entistä epätasaisemmin.

Osaamistason laskuun on haettu selitystä toisaalta koulun ulkopuolelta, yhteiskunnallisesta muutoksesta, toisaalta koulun käytänteistä. Yhteiskunnallinen muutos liittyy koulun merkityksen vähenemiseen nuorten elämässä. On argumentoitu, ettei koulua nähdä samanlaisena itsensä toteuttamisen foorumina, sosiaalisen nousun mahdollistajana tai hyvän tulevaisuuden takaajana kuin ennen. Myös oppimisen mielekkyys ja merkityksellisyys on kyseenalaistettu. Oppimisen pitää olla tulevaisuuden kannalta merkityksellistä; toisaalta houkuttelevaa, toisaalta riittävän vaativaa, jotta motivaatio oppimiseen herää ja säilyy. Hyvinvointierojen kasvaessa on myös herännyt kysymyksiä siitä, miten koulujen resursointi vastaa tukea tarvitsevien oppilaiden lisääntyneeseen määrään ja sitä kautta koulujen toimintaedellytyksiin. Koulun ja sen toimintaympäristön eri toimijoiden välisessä yhteistyössä on nähty mahdollisuuksia vaikuttaa lasten ja nuorten osallisuuteen ja sitä kautta oppimismotivaatioihin ja -tuloksiin.

Tehtävien selvitysten tulee olla poikkihallinnollisia ja huomioida eri hallintokuntien välinen yhteistyö (mm. opetus-, nuoriso-, kulttuuri-, liikunta- ja sosiaalityö). Hankkeissa tulee tarkastella oppimistulosten kehitystä kansallisissa ja kansainvälisissä tutkimuksissa erityisesti tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden näkökulmista (alueellinen, sosioekonominen, eri väestöryhmien ja sukupuolten välinen). Lisäksi niissä tulee ottaa huomioon perusopetuksen nivelvaiheet, mukaan lukien siirtymiset esiopetukseen ja peruskoulun toiselle asteelle. Huomiota tulee kiinnittää tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumiseen opetuksessa ja koulutuksessa.

Tutkimuskysymykset:

- Tiedetään, että oppilaan taustatekijät kuten sukupuoli, kotitausta ja asuinalue vaikuttavat oppimiseen sitoutumiseen, opinnoissa menestymiseen sekä jatko-opintoihin siirtymiseen. Missä määrin tällaiset taustatekijät ovat yhteydessä menestymättömyyteen koulutuksessa ja missä määrin putoaminen koulutusuralta osuu samoihin lapsiin ja nuoriin, jotka jäävät usein myös harrastusten ja muun osallistavan ja kehittävän toiminnan ulkopuolelle? Mikä on näiden tekijöiden yhteisvaikutus ja millä keinoilla tällaisten lasten ja nuorten asemaa koulutuksessa ja harrastustoiminnassa voidaan parantaa?
- Mitkä tekijät selittävät oppimistulosten laskua, koulutuksellista eriytymistä sekä hyvinvoinnin epätasaista jakautumista? Millaisin keinoin voidaan tehokkaasti puuttua tähän kehityskulkuun?

- Miten oppilaiden vuorovaikutustaitoja ja muita vahvuuksia voidaan parhaiten tukea kouluyhteisössä, harrastuksissa ja yhteistyössä perheen ja lähiyhteisön kanssa?
- Miten moniammatillinen oppilashuolto ja yhteistyön eri tahot voivat parhaiten tukea lasten oppimiskykyä, motivaatiota ja sosiaalisia taitoja?

Lisätietoja: opetusneuvos Tommi Karjalainen, opetus- ja kulttuuriministeriö, sähköposti: tommi.karjalainen@minedu.fi, puh. +358295330140.

Kärkiteeman nimi & diaarinumero: Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen - kansalaisvaikuttaminen ja osallisuus VNK/461/48/2014

Kärkiteeman rahoitus: 350 000 €

Kärkiteeman sisältö ja tavoitteet: Yhteiskunnallisen osallistumisen eriarvoistumisesta sekä eriarvoistumisen ehkäisyyn vaikuttavista toimenpiteistä tarvitaan uutta tietoa. Tietoa kaivataan myös uusista demokraattisista osallistumisen muodoista ja niiden vaikutuksesta valmisteluprosessiin ja päätöksentekoon.

Hallitusohjelmassa linjataan, että demokratiaa kehitetään hallituskauden aikana annettavan demokratiapoliittisen selonteon pohjalta (annettu eduskunnalle 13.3.2014). Valtioneuvoston demokratiapoliittikka pyrkii vastaamaan demokratian haasteisiin ja trendeihin, kuten äänestysaktiivisuuden laskuun, osallistumisen eriarvoistumiseen ja uusien osallistumuotojen kehittämiseen. Tavoitteena on, että päätöksenteko perustuu avoimeen valmisteluun, kansalaisten laajaan osallistumiseen ja että siinä toteutuu osallistumisen yhdenvertaisuus. Demokratiapoliittinen selonteko linjaa uusien osallistumis- ja vaikuttamiskanavien kehittämistä sekä hallinnon avoimuuden ja sidosryhmien kanssa käytävän vuorovaikutuksen lisäämistä. Selonteon pohjalta valmistellaan toimintaohjelmaa demokratian vahvistamiseksi, toimenpiteiden seuraamiseksi ja arvioimiseksi. Käynnistettävä tutkimushanke tukee tätä valtioneuvoston demokratiapoliittista työtä.

Suomi liittyi 13.4.2013 kansainväliseen Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan, jonka tavoitteena on kansalaisten osallistumisen sekä hallinnon läpinäkyvyyden, vaikuttavuuden ja tuottavuuden sekä vastuullisuuden lisääminen. Hallituskauden aikana on toteutettu myös Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelmassa (SADE) sähköiset osallistumispalvelut (kansalaisaloite, kuntalaisaloite, lausuntopalvelu, ota kantaa, nuorten aloitepalvelu). Samoin käynnissä on kuntalain kokonaisuudistus, jossa kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia lisätään. Uuden kuntalain on tarkoitus astua voimaan 1.1.2015.

Kärkiteeman tutkimushanke tukee selonteon jälkeen toteutettavaa toimintaohjelmaa demokratian vahvistamiseksi, seuraamiseksi ja arvioimiseksi sekä kuntalain kokonaisuudistuksen ja osallistumispalvelujen arviointia.

Kansainvälisissä demokratiavertailuissa Suomi menestyy hyvin. Poliittinen järjestelmä on avoin, vakaa ja korruptiota esiintyy vähän. Myös keskeisten poliittisten instituutioiden legitimitetti on varsin tyydyttävä verrattuna esimerkiksi muihin EU-maihin. Perinteinen kiinnittyminen politiikkaan on Suomessa kuitenkin heikentynyt edellisten vuosikymmenten aikana, jopa nopeammin kuin monissa muissa läntisissä demokratioissa.

Samalla kun luottamus perinteistä päätöksentekoa kohtaan on heikentynyt ja kansalaisten sovinnainen osallistuminen politiikkaan vaali- ja puolueareenalla on vähentynyt, kansalaisten kiinnostus vaikuttaa politiikkaan uudentyypisillä tavoilla on kuitenkin lisääntynyt.

Tämän kärkiteeman ensimmäisen selvityksen (hanke A) teema käsittelee avointa hallintoa ja uusia osallistumisen muotoja sekä niiden vaikutusta ja vaikuttavuutta hallinnon valmisteluprosesseissa ja päätöksenteossa.

Toisessa nyt toteutettavassa selvityksessä (hanke B) tulisi kartoittaa yhteiskunnallisen polarisaation syitä ja tukitoimenpiteitä, joilla eri väestöryhmien yhdenvertaista osallistumista voitaisiin tukea. Selvityksissä suositellaan tekemään kansallista ja kansainvälistä vertailua sekä nostamaan esille hyviä käytäntöjä.

Tutkimuskysymykset:

Hanke A) Avoin hallinto ja uudet osallistumuodot

- Onko valmistelun avoimuus ja osallistava valmistelu lisääntynyt julkishallinnossa? (mm. sähköinen lausuntomenettely, joukkoistaminen, verkkokeskustelut)
- Miten uudet osallistumuodot vaikuttavat päätöksentekoon ja koetaanko niiden parantavan valmistelua? Mitä muita vaikutuksia valmistelun avoimuudella voi olla päätöksentekoprosessin kannalta?
- Lisääkö avoin ja vuorovaikutteinen valmistelu osallistumisen yhdenvertaisuutta niin yksittäisten kansalaisten kuin järjestöjenkin keskuudessa?
- Miten kansalaiset ja kansalaisjärjestöt ovat ottaneet osallistumisen kanavat kuten kansalaisaloitteen, kuntalaisaloitteen, kuulemisfoorumit ym. demokratiainnovaatiot käyttöönsä?
- Miten uudet osallistumisen muodot on kyetty yhdistämään strategiseen päätöksentekoon?

Hanke B) Yhteiskunnallisen osallistumisen eriarvoistuminen

- Onko osallistumisen eriarvoistuminen alueellisesti ja eri sosioekonomisten ryhmien välillä jatkunut?
- Mitkä ovat osallistumattomuuden syyt?
- Onko erityisryhmien (maahanmuuttajat, lapset ja nuoret) osallistumista koskevissa tiedoissa, taidoissa tai motivaatiossa havaittu muutosta? Miten hallinto voisi omalta osaltaan tukea erityisryhmien osallistumisen edellytyksiä?
- Miten eri väestöryhmien osallistumista voisi jatkossa paremmin tukea hallinnon sekä kansalaisyhteiskunnan toimesta?

Lisätietoja: erikoissuunnittelija Niklas Wilhelmsson, oikeusministeriö, sähköposti: niklas.wilhelmsson@om.fi, puh. +358295150348.