

SELVITYS

**VALTIONHALLINNON TOIMENPITEISTÄ
LASTEN JA NUORTEN HARRASTUS-
TOIMINNAN EDISTÄMISEKSI**

26.1.2018

HANKKEEN TAVOITTEET

Hankkeen tavoitteena on

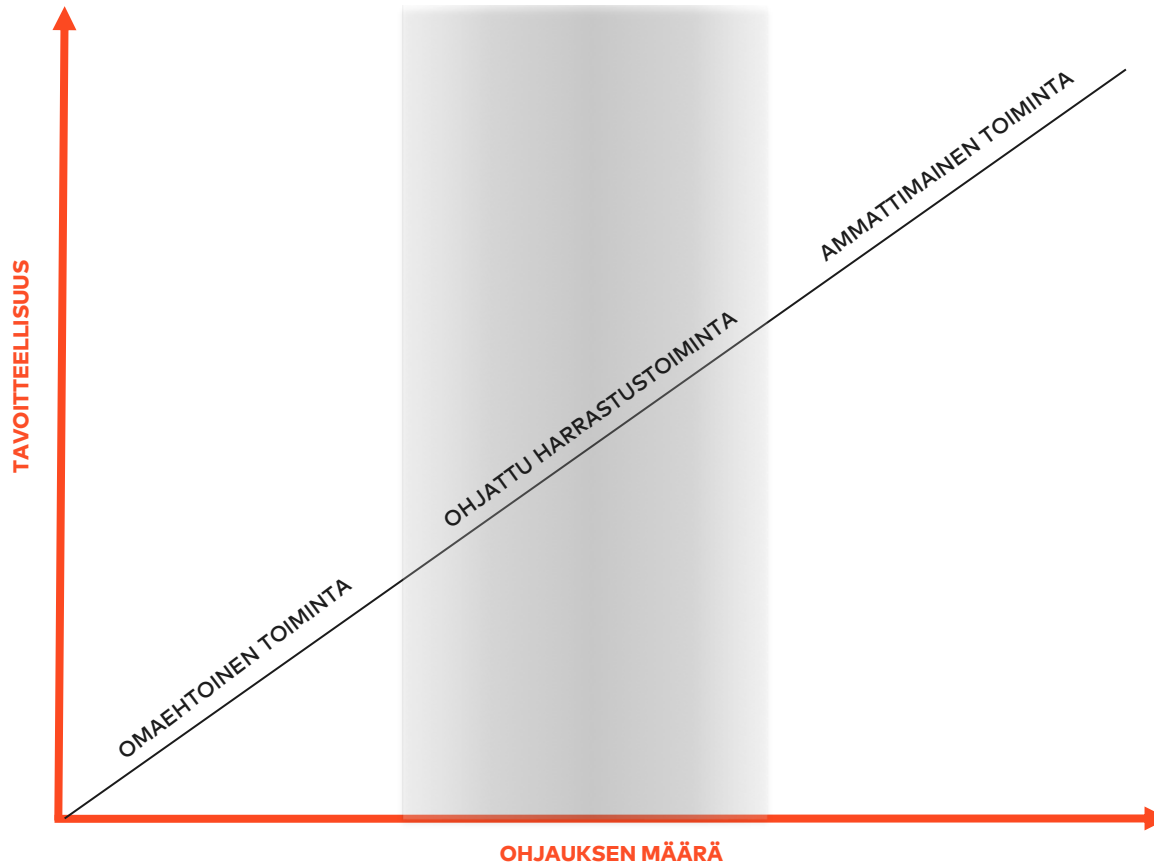
1. **Analysoida** valtionhallinnon eri toimialojen säädös-, informaatio- ja resurssiohjauksen **kokonaistilanne, tavoitteiden yhdensuuntaisuus ja toimenpiteiden tuloksellisuus** alle 29-vuotiaiden lasten ja nuorten harrastamista koskien.
2. **Muodostaa kokonaiskuva** valtionhallinnon eri toimialojen säädös-, informaatio- ja resurssiohjauksen tavoitteista, kohderyhmistä, resursoinnista ja toimenpiteiden tuloksellisuudesta.
3. **Laatia suositukset** ohjauskeinojen, tietoperustan ja vaikutusten arvioinnin kehittämiseksi.

ARVIOINNIN TEHTÄVÄT

1. **Synteesi olemassa olevasta tutkimus- ja asiantuntijatiedosta:** Tuotetaan katsaus tutkimus- ja asiantuntijatietoon perustuen lasten ja nuorten harrastamisen yleisyydestä, harrastamisen muodoista, harrastamista edesauttavista ja estävistä tekijöistä. Lisäksi huomioidaan lasten ja nuorten esille nostamat toiveet harrastamista koskien.
2. **Inventaari 2005-2016:** Kartoitus valtionhallinnon eri toimialojen toimenpiteistä lasten ja nuorten harrastetoimintaa koskien sekä kokonaisresursoinnin kuvaaminen vuosilta.
3. **Toimenpideinventaaari 2016** eli valtionhallinnon toimenpiteiden yksityiskohtainen arviointi: toimenpiteille asetetut tavoitteet, määrärahan myöntämisen reunaehdot, painopistealueet, myöntökriteerit sekä määrärahan suuruudet. Rahoituksen kohdennus sekä toimenpiteiden kohderyhmän ikä- ja väestöryhmät - yhdenvertaisuus- ja tasa-arvonäkökulmat huomioiden.
4. **Tulokset ja niiden arvioinnin välineet:** Vuoden 2016 pohjalta inventaarioon liitetään kuvaus valtionohjauksen piirissä tapahtuneen toiminnan tuloksista, niiden seurannasta ja arvioinnista ja käytetyistä menetelmistä.
5. **Raportti ja suositukset:** Tuotetaan kehittämissuosituksia valtion ohjauskeinojen, tietoperustan ja vaikutusten arviointijärjestelmän kehittämiseksi.

SELVITYKSEN KOHDE

OHJATTU HARRASTUSTOIMINTA



SELVITYKSEN KOHDE

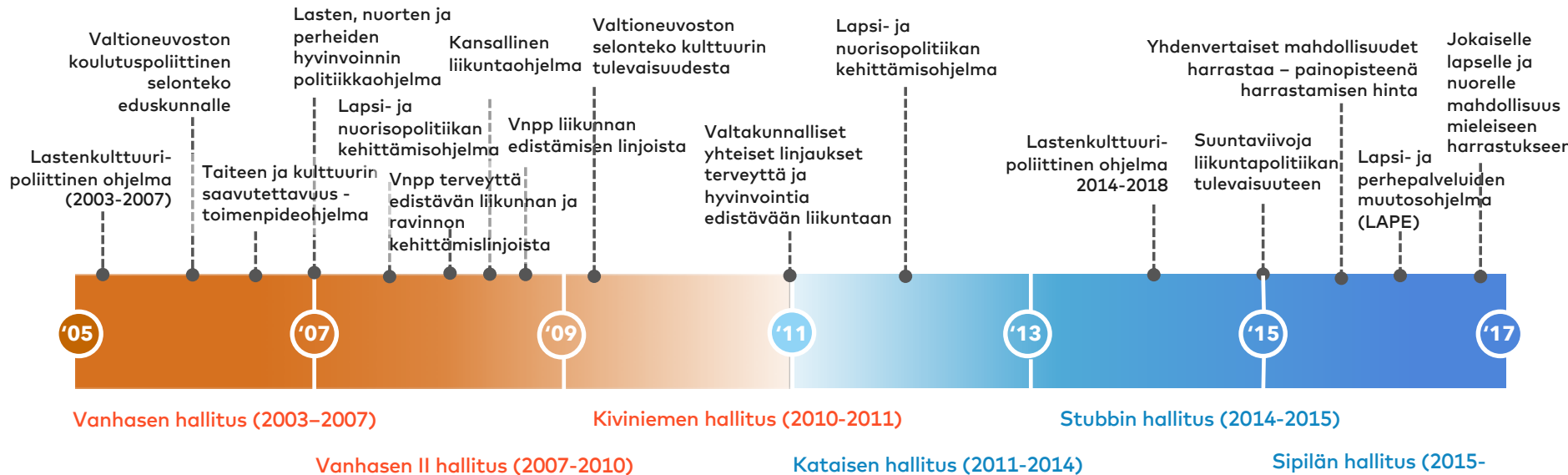
LAPSET JA NUORET

	Lapset ja nuoret	Aikuiset	Ikäihmiset
Ammattimainen toiminta (esim. huippu-urheilu)			
Ohjattu harrastaminen (esim. musiikkitunnit)	<i>Selvityksen kohde</i>		
Omaehtoinen toiminta (esim. kavereiden kanssa pelaaminen)			

LASTEN JA NUORTEN HARRASTAMISEN TILA

- **Valtaosalla lapsista ja nuorista on jokin harrastus.** Noin 90 %:lla lapsista on jokin harrastus, 80 %:lla harrastus on mieluisa. Haasteet korostuvat harrastetoiminnan ulkopuolelle jäävien riskiryhmissä. Koululaisia kiinnostaa monipuolisesti eri taiteen, kulttuurin ja liikuntaharrastukset, mikä on jossain määrin ristiriidassa vallalla olevan harrastuspalveluiden tarjonnan kanssa.
- **Harrastamisen notkahdus teini-iässä on lieventynyt.** Harrastusaktiivisuus liikunta- ja urheiluseuroissa heikkenee yhä radikaalisti murrosiässä. Ammattikoululaisten harrastusaste on alhaisempi verrattaessa tilannetta eri koulutusasteiden ja -muotojen välillä.
- **Noin 15 %:lla lapsista ja nuorista on toimintarajoitteita.** Toimintarajoite heijastuu niin koettuun syrjintään ja kiusaamiseen vapaa-ajalla kuin heikompaan liikuntasuosituksen mukaiseen liikkumiseen. **Kiusaaminen ja väkivalta ovat läsnä myös harrastuksissa,** ja vähemmistöryhmään kuulumisen altistaa sille.
- **Harrastusten hintaan tulee edelleen kiinnittää huomiota, mutta pelkkä maksuttomuus ja avoin pääsy eivät riitä.** Huomiota tulee kiinnittää erilaisia osallistumiskynnyksiä kohtaavan henkilön osallistumisen mahdollistamiseen tuetusti. Tärkeää on avoin asenne, tahto ja uskallus kokeilla ja keksiä uusia luovia tapoja tehdä.

STRATEGINEN OHJAUS JA TAVOITTEENASETTELU



STRATEGINEN OHJAUS JA TAVOITTEENASETELU

- **Harrastustoiminnan julkishallinnon tavoitteet ovat koko tarkastelujakson pysyneet hyvin samanlaisina.** Keskeiset tavoitteet liittyvät yhdenvertaisiin harrastusmahdollisuuksiin, yhdenvertaisuuteen ja tasa-arvoon.
- **Lasten ja nuorten harrastustoiminnan edistäminen on vahvasti poikkihallinnollinen ilmiö ja sitä ohjataan niin liikunnan, kulttuurin, nuorisotyön kuin syrjäytymisen ehkäisyyn liittyvillä strategioilla ja ohjelmilla.** Tämä tekee teemasta vaikeasti hallittavan kokonaisuuden: vaikka tavoitteet ovat saman suuntaisia, ovat lähtökohdat hyvin erilaisia. Harrastamista edistetään harvoin pelkästään harrastamisen vuoksi, vaan se kytkeytyy tiiviisti osaksi liikunnan, kulttuurin tai syrjäytymisen ehkäisyyn muita tavoitteita.
- **Vaikka yhdenvertaisten harrastustoiminnan edistämisen tavoitteet on kirjattu läpileikkaavasti kaikkiin tarkastelujakson ohjelmiin ja linjauksiin, yhteistä selkeää strategista ohjelmaa, jossa lasten ja nuorten harrastustoimintaa olisi käsitelty eri toimijoiden näkökulmasta, ei ole tunnistettavissa.** Tarkastelujaksolla lasten ja nuorten harrastustoiminnan tavoitteita on asetettu yli 20 eri ohjelmassa ja linjauksessa.

STRATEGINEN OHJAUS JA TAVOITTEENASETTELU

- **Tavoitteenasettelu on ylätasoista ja sen kytkentä rahoitukseen ja toimenpiteisiin osin sattumanvaraista** . Lasten ja nuorten harrastustoiminnan tavoitteenasettelu on ollut luonteeltaan tahtotilan ja vision kuvaamista. Konkreettisia tavoitteita ei muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta juuri ole (poikkeuksena esimerkiksi "jokaisella lapsella on vähintään yksi harrastus"). Tavoitteiden yleisluonteisuus, ohjaavien asiakirjojen määrä ja toisaalta niiden heikko kytkentä rahoitukseen, seurantaan ja arviointiin heikentää strategisen ohjauksen mahdollisuuksia.
- **Yhteistyö opetus- ja kulttuuriministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön välillä on tiivistynyt tarkasteluaikana; haasteena hallinnonalojen sisäinen poteroituminen.** Yhteistyö OKMn ja STMn välillä on tiivistynyt tarkasteluaikana. Hallinnonalojen välisen yhteistyön puutteen sijaan haasteena on tunnistettu pikemminkin hallinnonalojen sisäinen pirstaleisuus, tai asian omistajuuteen kiinnittyvät tekijät, jolloin samaan tavoitteeseen voidaan pyrkiä montaa eri kautta ja eri keinoin.

RAHOITUSJÄRJESTELMÄ

- **Valtio rahoittaa vuosittain lasten ja nuorten harrastustoimintaa noin 250-300 miljoonalla eurolla.** 2/3 rahoituksesta muodostuu kuntien valtionosuuksista. Loppu 1/3 on erilaisia valtionavustuksia järjestöille ja muille alan toimijoille. Kunnat saavat rahoitusta lasten ja nuorten harrastustoiminnan edistämiseen vuosittain noin 200 miljoonaa. Järjestöjen vuosittainen rahoitus samaan tarkoitukseen on noin 60 miljoonaa.
- **Rahoitusjärjestelmä on pirstaloitunut kymmeniin valtionavustusmuotoihin.** Erilaisia rahoitusinstrumentteja joiden kautta lasten ja nuorten harrastamista edistetään, on yhteensä yli 20. Yksin OKM:n hallinnonalalla on (vähintään) 15 eri valtionavustusta, joiden kautta rahoitetaan lasten ja nuorten harrastustoimintaa. Tämä tarkoittaa vuosittain noin 2500 erillistä rahoituspäätöstä ja niihin liittyviä haun ja raportoinnin prosesseja. Kun mukaan otetaan muiden hallinnonalojen avustukset ja jos lisäksi huomioidaan valtionosuuksien jakaminen, nousee rahoituspäätösten määrä useisiin tuhansiin. Resurssit valuvat hallinnolliseen työhön sen sijaan, että niitä hyödynnettäisiin vahvemmin ohjaukseen ja hyvien käytäntöjen jalostamiseen ja levittämiseen.

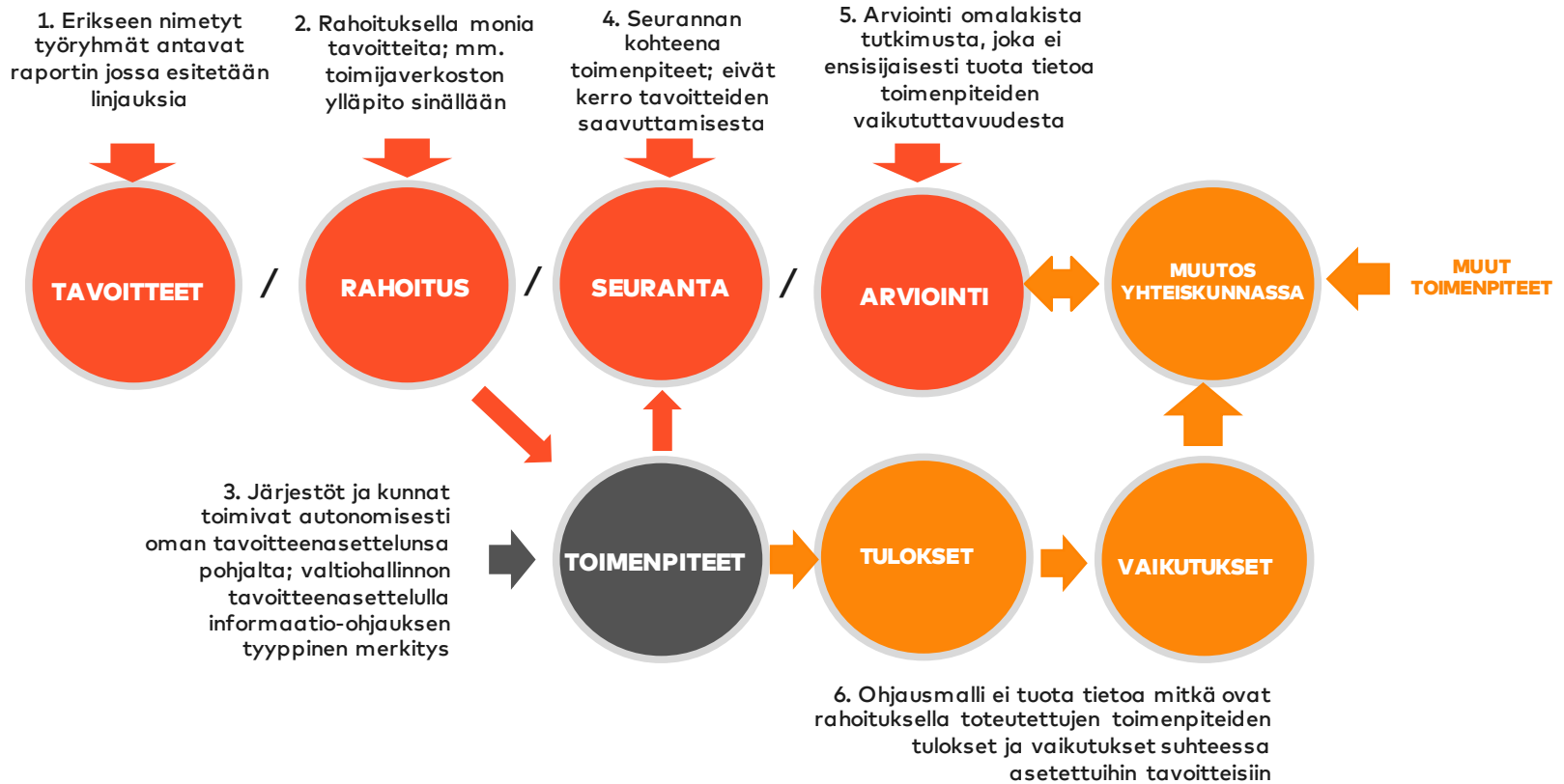
RAHOITUSJÄRJESTELMÄ

- **Rahoituksesta valtaosa kohdistuu olemassa olemassa olevan toimijaverkoston ylläpitämiseen; asetettujen tavoitteiden toteutumista ei juuri pystytä seuraamaan ja rahoituksen ohjaava merkitys verrattain vähäinen.** Strategisella tavoitteenasettelulla on varsin vähän merkitystä lasten ja nuorten harrastustoiminnan edistämisen suurimpiin rahavirtoihin, jotka ovat valtionosuuksia ja yleisavustuksia seuroille, järjestöille, opetuksen järjestäjille ja kunnille. Näiden rahoitusinstrumenttien ensisijainen tarkoitus on ylläpitää olemassa olevaa toimijakenttää, joka on toiminnassaan hyvin autonomista. Tähän kilpistyy myös rahoitusjärjestelmän ja ohjauksen suurin haaste: mahdollisuudet vaikuttaa autonomiseen toimijakenttään ovat tosiasiallisesti varsin vähäiset ja seurantajärjestelmä tuottaa varsin heikosti tietoa toiminnan vaikuttavuudesta.
- **Rahoitusinstrumenteissa on jonkin verran päällekkäisyyttä sekä toimijoiden että tavoitteiden tasolla.** Järjestöjen ja liittojen yleisavustusten osalta keskustelu samojen toimijoiden rahoittamisesta on ollut vireillä jo jonkin aikaa. Tavoitteiden tasolla rahoituksessa on jonkin verran päällekkäisyyttä lähinnä OKM:n tiettyjen instrumenttien sekä RAY:n/STEAN rahoituksessa. Myös MMM:n maaseudun kehittämisen rahoituksessa on yhtäläisyyksiä OKM:n rahoitusinstrumenttien kanssa.

TULOKSET JA VAIKUTUKSET

- **Seuranta- ja arviointijärjestelmä ei tuota tietoa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta.** Keskeisenä tavoitteena on koko tarkastelujakson ollut yhdenvertaisten harrastusmahdollisuuksien takaaminen sekä erityisesti vähän harrastavien ja syrjäytymisvaarassa olevien nuorten tavoittaminen.
 - Harrastusten ilmiökentästä ja siitä, keitä harrastusten ulkopuolella olevat nuoret ovat, löytyy jo runsaasti. Haasteena on, ettei rahoituksen seuranta eivätkä arvioinnit tuota tietoa siitä tavoitetaanko nykyisillä toimenpiteillä ko. nuoria.
 - Seurantajärjestelmät eivät tuota sellaista tietoa joka mahdollistaisi tavoitteiden toteutumisen arvioinnin.
- **Lasten ja nuorten osallistaminen ja kuuleminen on vahvistunut** selvityksen tarkastelujaksolla, ja on jo huomioitu pääosin vuoden 2016 rahoituksen painopisteissä ja valintakriteereissä. Vahvin esimerkki on kulttuurin kärkihanke, jossa velvoitetaan koululaiskyselyn tulosten hyödyntäminen rahoitusta suunnattaessa.
- **Yhdenvertaisuuden ja saavutettavuuden edistämistä on painotettu läpileikkaavasti rahoitusinstrumenteissa ja sen huomiointi on vahvistunut normiohjauksessa.** Liikunnan ja kulttuurin saavutettavuuteen on kiinnitetty enemmän huomiota, mutta edelleen satunnaisesti. Erityisesti monikulttuurisuuden huomiointi keskeisesti esillä, mutta toiminnan vaikuttavuudesta on edelleen vähän tietoa.

OHJAUKSEN NYKYTILAN HAASTEET



SUOSITUKSET

Suositus 1. Strategisen ohjauksen tiivistäminen, terävöittäminen ja vision kirkastaminen.

- Lasten ja nuorten harrastustoiminnalle tulisi asettaa selkeät valtioneuvostotasoiset (kaikkien hallinnonalojen yhteiset) konkreettiset ja mitattavat tavoitteet, jotka vastaavat tunnistettuihin harrastamiseen liittyviin haasteisiin.
- Tavoitteenasettelussa tulisi nykyistä paremmin huomioida saatavilla oleva tieto harrastustoiminnan nykytilasta ja haasteista.

SUOSITUKSET

Suositus 2. Rahoitusten kokoaminen vaikuttavammiksi kokonaisuuksiksi

- Erityisavustuksia tulisi koota laajemmiksi kokonaisuuksiksi ja kohdentaa siten, että mahdollistetaan eri toimijoiden vaikuttavammat yhteishankkeet ja tuloksien vaikuttavuuksia vahvistavat koordinoivat hankkeet ja niistä viestiminen. Erityisesti koulupäivän aikaista harrastamista edistävät erityisavustukset tulisi koota yhteen.

SUOSITUKSET

Suositus 3. Seuranta- ja arviointijärjestelmä tulisi kytkeä selkeämmin toiminnan päämääriin ja prosessia tulisi systematisoida.

- Valtionavustuksille tulisi luoda seuranta- ja arviointijärjestelmä joka mahdollistaa asetettujen tavoitteiden toteutumisen seurannan ja toiminnan vaikuttavuuden arvioinnin.

SUOSITUKSET

Suositus 4. Huomio erityis-/aliedustettuihin ryhmiin

- Lasten ja nuorten harrastustoiminnan rahoituksessa tulisi nykyistä selkeämmin huomioida ja määritellä ne ryhmät joihin tällä hetkellä liittyvät suurimmat haasteet lasten ja nuorten harrastustoiminnassa.
- Erityisesti tulisi nykyistä vahvemmin *luoda kannusteita* toimintarajoitteisten ja muiden erityisryhmien huomioimiseen.
- Toimenpiteiden toteutumista tulisi seurata tarkemmin ja tuottaa hyviä käytäntöjä laajempaan käyttöön.