



Sisäministeriö  
Inrikesministeriet

Sisäinen turvallisuus | Sisäministeriön julkaisuja 2023:11

---

# Syrjäytymisvaarassa olevien lasten ja nuorten turvallisuuspääoman vahvistaminen

Sisäministeriön julkaisuja 2023:11

# Syrjäytymisvaarassa olevien lasten ja nuorten turvallisuuspääoman vahvistaminen

Selvityshenkilön raportti

Jussi Pyykkönen

Sisäministeriö Helsinki 2023

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Sisäministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-324-959-2

ISSN pdf: 2490-077X

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

## Syrjäytymisvaarassa olevien lasten ja nuorten turvallisuuspääoman vahvistaminen

<b>Sisäministeriön julkaisu</b> 2023:11		<b>Teema</b>	Sisäinen turvallisuus
<b>Julkaisija</b>	Sisäministeriö		
<b>Tekijä/t</b>	Jussi Pyykkönen	<b>Sivumäärä</b>	50
<b>Kieli</b>	Suomi		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Selvityksessä tarkastellaan lasten ja nuorten turvallisuuspääomaa, poikkihallinnollisuutta ja ilmiöbudjetointia ja esitetään uutta rakennetta lasten ja nuorten turvallisuuspääoman vahvistamiseksi.</p> <p>Turvallisuuspääoman vahvistamiseen ja riskien ennaltaehkäisyyn tarvitaan lisätoimia. Selvityksessä esitetään perustettavaksi valtioneuvoston yhteyteen ja ministerityöryhmän alaisuuteen "tilannehuone", jossa seurataan ja arvioidaan keskeisten lasten ja nuorten turvallisuuspääomaan liittyvien ilmiöiden kehittymistä, edistetään poikkihallinnollista kenttätöitä ja arvioidaan tehtyjen toimenpiteiden vaikuttavuutta.</p> <p>Tilannehuone kerää kentältä turvallisuuspääomaan liittyvää tietoa, muodostaa tilannekuvan ministerityöryhmälle ja laatii rahoitettavalle poikkihallinnolliselle kenttätöille kustannusvaikuttavuutta koskevan kriteeristön. Tilannehuoneen kautta rahoitetaan vain sellaisia toimenpiteitä, jotka ovat usean eri toimijoiden yhdessä valmistelemia ja toteutettavia kokonaisinterventioita, ja jotka täydentävät alueiden ja valtionhallinnon olemassa olevaa toimintaa.</p>		
<b>Asiasanat</b>	sisäinen turvallisuus, turvallisuus, nuoret, ilmiöt, rahoitus, syrjäytyminen, poikkihallinnollisuus, ilmiöbudjetointi		
<b>ISBN PDF</b>	978-952-324-959-2	<b>ISSN PDF</b>	2490-077X
<b>Julkaisun osoite</b>	<a href="https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-959-2">https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-959-2</a>		

## Ökat säkerhetskaptal för barn och unga som löper risk att marginaliseras

<b>Inrikesministeriets publikationer 2023:11</b>		<b>Tema</b>	Inre säkerhet
<b>Utgivare</b>	Inrikesministeriet		
<b>Författare</b>	Jussi Pyykkönen		
<b>Språk</b>	Finska	<b>Sidantal</b>	50
<b>Referat</b>	<p>Utredningen fokuserar på barns och ungas säkerhetskaptal, tväradministrativt perspektiv och fenomenbaserad budgetering och presenterar en ny struktur för att stärka barns och ungas säkerhetskaptal.</p> <p>Det behövs ytterligare åtgärder för att stärka säkerhetskaptalet och förebygga risker. I utredningen föreslås att det i anslutning till statsrådet inrättas ett "lägesrum" som är underställt en ministerarbetsgrupp. I lägesrummet ska man övervaka och bedöma hur de viktigaste fenomenen i anslutning till barns och ungas säkerhetskaptal utvecklas, främja tväradministrativt arbete på fältet och bedöma hur effektiva de vidtagna åtgärderna är.</p> <p>Lägesrummet ska samla uppgifter om säkerhetskaptal från fältet, skapa en lägesbild för ministerarbetsgruppen och utarbeta kriterier för kostnadseffektiviteten för det tväradministrativa fältarbete som finansieras. Genom lägesrummet finansieras endast övergripande interventioner som bereds och genomförs gemensamt av flera olika aktörer och som kompletterar regionernas och statsförvaltningens befintliga verksamhet.</p>		
<b>Nyckelord</b>	inre säkerhet, fenomenbaserad budgetering, säkerhet, unga, fenomen, finansiering, marginalisering, tväradministrativt perspektiv		
<b>ISBN PDF</b>	978-952-324-959-2	<b>ISSN PDF</b>	2490-077X
<b>URN-adress</b>	<a href="https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-959-2">https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-959-2</a>		

## Strengthening the Safety Capital of Children and Young People at Risk of Social Exclusion

---

<b>Publications of the Ministry of the Interior 2023:11</b>	<b>Subject</b>	Internal security
<b>Publisher</b>	Ministry of the Interior	

---

<b>Author(s)</b>	Jussi Pyykkönen	<b>Pages</b>	50
<b>Language</b>	Finnish		

---

### Abstract

This report examines the safety capital of children and young people, a cross-administrative approach and phenomenon-based budgeting, and proposes a new structure for strengthening the safety capital of children and young people.

Further measures are needed to strengthen safety capital and prevent risks. The report proposes that a 'situation room' be established under a ministerial working group to be appointed by the Government to monitor and assess the development of key phenomena related to the safety capital of children and young people, to promote cross-administrative fieldwork and to assess the effectiveness of the measures taken.

The situation room will collect information related to security capital from the field, form a situation picture for the ministerial working group and set criteria for cost-effectiveness for the cross-administrative fieldwork that will be funded. The situation room will only finance measures that are comprehensive interventions prepared and implemented jointly by several actors and that complement the existing activities of the regions and central government.

**Keywords** internal security, phenomenon-based budgeting, safety and security, young people, phenomena, funding, social exclusion, cross-administrative approach

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-324-959-2	<b>ISSN PDF</b>	2490-077X
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

---

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-959-2>

---

## Tiivistelmä

Selvityksessä tarkastellaan lasten ja nuorten turvallisuuspääomaa, poikkihallinnollisuutta ja ilmiöbudjetoitua. Selvityksessä esitetään uutta rakennetta lasten ja nuorten turvallisuuspääoman vahvistamiseksi.

Selvityksen mukaan syrjäytyminen heikentää lasten ja nuorten turvallisuuspääomaa ja sisäistä turvallisuutta. Suomessa on noin 64 000 syrjäytynyttä nuorta. Noin 350 000 lapsella ja nuorella on tavanomaista suurempi riski syrjäytyä.

Selvityksessä esitetään, että turvallisuuspääoman vahvistamiseen ja riskien ennaltaehkäisyyn tarvitaan lisätoimia, jotka eivät heikennä sellaista nykyistä toimintaa, jolle on muodostunut välttämätön rooli osana syrjäytymisestä seuraavien ongelmien ratkaisemista. Sen sijaan turvallisuuspääoman vahvistamiseksi tulee tehdä uusia poikkihallinnollisia investointeja, joiden kautta painopistettä ennaltaehkäisevään suuntaan saadaan vahvistettua ja toimintaa muutettua aidosti hallinnonalat ylittäväksi.

Selvityksen mukaan toistaiseksi esillä olleet poikkihallinnollisen johtamisen mallit ovat olleet liian kunnianhimoisia ja epärealistisia onnistuakseen. Ilmiölähtöisyydelle – ja ilmiöbudjetoitinnille – on selkeä tilaus. Realistisinta on edetä kohti ilmiöperusteisuutta siten, että toteutetaan tarkkarajaisia kokeiluja, jotka rahoitetaan kertaluonteisella lisärahoituksella.

Selvityksessä esitetään perustettavaksi valtioneuvoston yhteyteen ja ministerityöryhmän alaisuuteen ”tilannehuone”, jossa seurataan ja arvioidaan keskeisten lasten ja nuorten turvallisuuspääomaan liittyvien ilmiöiden kehittymistä, edistetään poikkihallinnollista kenttätöitä ja arvioidaan tehtyjen toimenpiteiden vaikuttavuutta.

Tilannehuone kerää kentältä turvallisuuspääomaan liittyvää tietoa, muodostaa tilannekuvan ministerityöryhmälle ja laatii rahoitettavalle poikkihallinnolliselle kenttätöille kustannusvaikeutta koskevan kriteeristön. Tilannehuoneen kautta rahoitetaan vain sellaisia toimenpiteitä, jotka ovat usean eri toimijoiden yhdessä valmistelemia ja toteutettavia kokonaisinterventioita, ja jotka täydentävät alueiden ja valtionhallinnon olemassa olevaa toimintaa.

Lasten ja nuorten turvallisuuspääoman vahvistamiseksi tilannehuoneen toimintaan esitetään hallitusneuvotteluissa varattavaksi hallituskaudelle (2023-27) 30 miljoonan euron kertaluonteinen lisärahoitus.

## Esipuhe

Nuorten syrjäytyminen ja väkivaltarikokset ovat puhuttaneet laajalti kuluneen vuoden aikana. Toimenpiteitä tämän kehityksen pysäyttämiseksi ja estämiseksi on jo tehty, mutta tekemistä riittää edelleen. On tärkeää, että eri toimijat pohtivat yhdessä ratkaisuja haasteisiin sen sijaan, että jokainen ratkoo niitä tahollaan. Sisäisen turvallisuuden yhteistyömekanismi on kehitetty tarpeesta tuoda eri toimijat yhteen tärkeiden asioiden äärelle.

Yhdessä sisäisen turvallisuuden yhteistyömekanismiin yhdeksästä painopisteryhmästä pohditaan Opetus- ja kulttuuriministeriön johdolla osattomien ja syrjäytymisvaarassa olevien lasten ja nuorten turvallisuuspääomaan liittyviä kysymyksiä. Yhteisessä pohdinnassa on mukana laaja edustus eri ministeriöistä, järjestöistä ja aluehallintovirastosta.

Painopistetyössä kohderyhmä on rajattu 7–28 vuotiaisiin osattomuutta kokeviin ja syrjäytymisvaarassa oleviin lapsiin ja nuoriin, jotka ovat heikommassa asemassa yhteiskunnassa. Painopisteryhmä on tarkastellut erityisesti Sisäisen turvallisuuden strategian, Kansallisen lapsistrategian, Koulutuspoliittisen selonteon ja Valtakunnallisen nuorisotyön ja -politiikan ohjelman kautta niitä toimintaympäristön muutoksia, jotka vaikuttavat osattomien ja syrjäytymisvaarassa olevien lasten ja nuorten turvallisuuspääomaan. Tältä pohjalta on tunnistettu haasteita ja katvealueita sekä pyritty löytämään yhteistyön paikkoja.

Vaikka valtioneuvostossa ja valtion virastoissa on laajasti käynnissä erilaisia ohjelmia, strategioita ja hankkeita, havaittiin työssä myös selkeitä puutteita. Moniviranomaistoimintojen johtaminen, koordinointi ja seuranta vaatii kehittämistä. Lisäksi tarkastelussa havaittiin, että ohjelmista puuttuu kohtaamistyön tarkastelu ja kehittäminen. Työn tueksi tarvitaan myös ennakoivaa ja tietoon perustuvaa päätöksentekoa.

Yhtenä tavoitteena painopisteryhmän toimenpidesuunnitelmassa määriteltiin selvityksen tekeminen valtioneuvoston tilannehuoneen perustamisesta. Painopisteryhmän ajattelussa tilannehuoneen rooliksi määriteltiin kohderyhmän turvallisuuspääomaan kohdistuvan toiminnan koordinointi ja yhteensovittaminen, kohderyhmään liittyvän tiedon koonti ja yhdistäminen, toiminnan vaikuttavuuden mittaaminen ja seuranta sekä kehittämisen tukeminen ja palvelutuottajien osaaminen vahvistaminen. Selvitystyön alussa tehtävään liittyviä kysymyksiä tarkennettiin.



Sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä oikeusministeriö päättivät yhdessä selvityksen toteuttamisesta. Päävastuu selvityksen teettämisestä oli sisäministeriöllä. Tehtävään valjastettiin syrjäytymisteen ympärillä jo aiemmin ansioitunut selvityshenkilö Jussi Pyykkönen ja selvityshenkilön tueksi osoitettiin erikseen nimetty tiimi. Tiimin aktiivinen keskustelu ja Jussin tärkeä työ tuotti nyt käsillä olevan tuotoksen ja esityksen tilannehuoneeksi sekä sen toimintamuodoksi. Esitys pyritään viemään osaksi tulevia hallitusneuvotteluja.

Sisäministeriö kiittää kaikkia selvitystyöhön vaikuttaneita tahoja.

Jari Lepistö  
pelastusylitarkastaja  
pelastusosasto

Emilia Hämäläinen  
erityisasiantuntija  
poliisiosasto

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Selvityksen tausta</b> .....	10
<b>2</b>	<b>Turvallisuuspääoma yhteiskunnallisena kysymyksenä</b> .....	12
<b>3</b>	<b>Syrjäytymisriskit turvallisuuspääomaa heikentämässä</b> .....	15
	3.1 Syrjäytymisen mittakaava .....	15
	3.2 Perhetaustalla ja asuinalueella yhteys riskikäyttäytymiseen.....	18
	3.3 Johtopäätökset lasten ja nuorten turvallisuuspääoman edistämisestä.....	23
<b>4</b>	<b>Poikkihallinnolliset ilmiöt haastavat siiloutunutta hallintoa</b> .....	25
	4.1 Ehkäiseviä toimia korjaavien rinnalle.....	25
	4.2 Ministerityöryhmien roolia kehitettävä.....	27
	4.3 Kohti ilmiöpohjaista budjetointia.....	31
	4.4 Johtopäätökset poikkihallinnollisesta johtamisesta .....	34
<b>5</b>	<b>Esitys uudesta rakenteesta osattomien ja syrjäytymisvaarassa olevien lasten ja nuorten turvallisuuspääoman vahvistamiseksi</b> .....	35
	5.1 Esitys pähkinänkuoressa .....	35
	5.2 Kokeiluluonteinen lisärahoitus poikkihallinnollisten ilmiöiden ratkaisemiseen ....	38
	5.3 Tilanhuoneen tehtävät .....	42
	5.4 Tilanhuoneen kriteeristöt .....	43
	5.5 Esimerkkejä mahdollisesti rahoitettavista kokonaisinterventioista.....	46
	5.6 Yhteenvedo: Mitä esitetyllä rakenteella voidaan saavuttaa? .....	47
<b>6</b>	<b>Loppusanat ja kiitokset</b> .....	49

# 1 Selvityksen tausta

Suomi pärjää erinomaisesti kansainvälisissä vertailuissa, joissa mitataan rikollisuutta, onnettomuuksia ja häiriöitä. Suomi on keskeisimmissä tutkimuksissa viiden turvallisimman kärkimaan joukossa ja parhaiten sijoittunut Pohjoismaa. Suomi on ollut vahvan turvallisuuspääoman yhteiskunta. Turvallisuuspääoma tarkoitetaan sellaisia tietoja ja taitoja, jotka auttavat kohtaamaan turvallisuusuhan sekä ennalta ehkäisemään riskikäyttäytymistä.

Turvallisuutta on viimeisimpien vuosikymmenten aikana pystytty edistämään monilla alueilla. Esimerkiksi liikennekuolemat ovat lähes puolittuneet viimeisen 20 vuoden aikana ja palokuolemien määrä on laskenut tasaisesti. Henkirikoksen uhriksi joutumisen todennäköisyys on noin puolet pienempi kuin 1980-luvulla. Samanlainen kehityskulku pätee useilla muilla arjen turvallisuuden osa-alueilla. Piilorikollisuus on tietyissä rikoksissa vähentynyt alentuneen ilmoituskynnyksen myötä<sup>1</sup>.

Isossa kuvassa myös suomalaiset lapset kokevat elämänsä turvalliseksi. Lapsibarometrin<sup>2</sup> mukaan Suomessa asuvista esiopetusikäisistä lapsista 74 prosenttia ajattelee, että heillä on jokin turvallinen paikka, ja 92 prosenttia lapsista ilmoitti, että heillä on turvallinen ihminen elämässään.

Viimeisimpien vuosien aikana nuorten turvallisuus on kuitenkin noussut yhä keskeisemmäksi yhteiskunnalliseksi kysymykseksi. On ollut havaittavissa merkkejä siitä, että nuorten tekemät rikokset olisivat kasvussa. Alle 15-vuotiaiden rikosepäilyt ovat kasvaneet merkittävästi. Vuonna 2017 poliisi sai noin 1 700 rikosilmoitusta väkivallanteoista, joissa epäiltynä oli alle 15-vuotias. Vuonna 2021 ilmoituksia oli jo yli tuhat enemmän, ja vuonna 2022 häytytellään kolmen tuhannen tapauksen rajaa. Vuosina 2020 ja 2021 on kirjattu erityisen paljon alaikäisten tekemiä vakavia väkivaltarikoksia<sup>3</sup> Huolestuttava kehitys on saanut runsaasti myös mediahuomiota.

---

1 ks. [Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta](#)

2 [Lapsibarometri 2022 \(valtioneuvosto.fi\)](#)

3 [Nuorten väkivaltarikollisuuden määrä ja piirteet poliisin tietoon tulleen rikollisuuden valossa](#)

Merkkejä on myös siitä, että nuorten turvallisuuden tunne ja riskikäyttäytyminen ovat polarisoitumassa. Tutkimusten<sup>4</sup> mukaan melko pieni, yleensä syrjäytyneistä ja syrjäytymisvaarassa olevista ihmisistä koostuva joukko (alle 5 % väestöstä) tekee yli puolet kaikista rikoksista Suomessa. Heidän syrjäytymisensä saa usein alkunsa jo varhaisessa nuoruudessa, kun perheissä huono-osaisuus kasautuu. Kasaantunut huono-osaisuus heikentää mahdollisuuksia tunnistaa ja ehkäistä riskikäyttäytymistä.

Syrjäytymisen ja turvallisuuden suhdetta on käsitelty laajasti valtioneuvoston selonteossa sisäisestä turvallisuudesta (VNS 4/2021 vp). Sen mukaan syrjäytyminen, sosiaalinen pahoinvointi ja moniongelmaisuus ovat Suomen sisäisen turvallisuuden suurimpia uhkia. Syrjäytymisen ja turvallisuuden suhde on kaksisuuntainen: syrjäytyminen aiheuttaa turvallisuusongelmia, joiden kokeminen puolestaan kiihdyttää syrjäytymistä. Sisäisen turvallisuuden selonteko suosittaa, että viranomaisten toiminnassa tulisi siirtyä entistä enemmän ennalta ehkäisyyn.

Syrjäytymistä on pyritty ehkäisemään vuosikymmenien ajan. Hallinnonalojen siiloutuminen on todettu merkittäväksi haasteeksi syrjäytymisen ehkäisyssä. Siiloutumisen taustalla on rahoituksen ja muiden resurssien kohdentaminen hallinnonalakohtaisesti. Eduskunnan toteuttamissa selvityksissä on todettu, ettei yksittäisillä hallinnonaloilla ole kannustinta jakaa omia budjettivarojaan hallinnonalojen välisen yhteiskehittämisen tarpeisiin. Hallinnossa esiintyy reviiirikiistoja sekä osaoptimointia oman hallinnonalan hyväksi.

Selvityshenkilön tehtäväksi määritettiin uuden hallinnollisen rakenteen luominen lasten ja nuorten turvallisuuspääoman vahvistamiseksi. Selvitystyön edetessä – ministeriöiden edustajista koostuneen tiimin kanssa käytyjen keskustelujen pohjalta (ks. liite 1) keskeiseksi selvityskohteiksi valikoitui toimijoiden yhteisen ymmärryksen lisääminen, poikkihallinnollisen toiminnan tehostaminen ja koordinointi, vaikutusmahdollisuuksien lisääminen, tiedolla johtaminen sekä ilmiöbudjetointi.

Selvityksen keskeiseksi kysymykseksi määrittyi se, millaisella rakenteella saadaan parhaiten edistettyä sellaista uutta poikkihallinnollisesti toimintaa, joka vahvistaa osattomien ja syrjäytymisvaarassa olevien lasten ja nuorten turvallisuuspääomaa?

---

4 ks. [Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta](#)

## 2 Turvallisuuspääoma yhteiskunnallisena kysymyksenä

Suomalainen yhteiskunta on rakentunut turvallisuuden tunteen ympärille. Suomalaiset – yleisellä tasolla – kokevat arjen turvallisenä ja luottavat keskeisiin turvallisuusinstituutioihin. Suomalaisten turvallisuuden tunne ei ole syntynyt tyhjästä, vaan sen eteen on tehty vuosikymmenten työ. Vahvan turvallisuuspääoman yhteiskunnassa ihmisillä on sellaiset tiedot ja taidot, jotka auttavat toimimaan turvallisuusuhan kohdatessa ja tunnistamaan turvallisuusriskit omassa käytöksessä.

Heikon turvallisuuspääoman yhteiskunnassa ihmiset kokevat turvattomuutta, koska eivät tiedä miten toimia turvallisuusuhkien edessä, eivätkä pysty luottamaan siihen, että vastaan tuleva henkilö toimisi vallitsevien turvallisuusnormien mukaisesti.

Suomessa on perinteisesti ja kansainvälisesti vertaillen vahva yhteiskuntarauha ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus. Tätä selittävät muun muassa pitkä demokratiaperinne, yhteiskunnalliset rakenteet, jotka tukevat tasa-arvoisia mahdollisuuksia lähtökohdista riippumatta, ja vähäinen korruptio. Myös kolmas sektori ja kansalaisyhteiskunnan aktiivinen toiminta edistävät osallisuutta ja yhteenkuuluvuutta<sup>5</sup>.

Turvallisuuspääoma on verrattain tuore käsite suomalaisessa yhteiskuntapoliittisessa keskustelussa. Googlen hakukone löytää vain 322 osumaa, eli julkaisua tai tekstiä, jossa käsitettä on käytetty. Vertailun vuoksi: käsite ”syrjäytyminen” tuottaa 236 000 osumaa.

Käsitteellä turvallisuuspääoma tarkoitetaan yleisesti tietoa ja taitoja kohdata erilaisia uhkia. Käytännössä tämä tarkoittaa taitoa tunnistaa ja reagoida asianmukaisesti erilaisiin turvallisuusuhkiin: tiedostaa avun olevan saatavilla ja pyytää sitä tarvittaessa, välttää riskikäyttäytymistä, ja tunnistaa aikuisten mahdollista ongelmallista käytöstä (Valtioneuvosto 2021).

Turvallisuuspääomaa voidaan kehittää sekä yksilön, että ryhmän tasolla. Yksilön tasolla turvallisuuspääomaa kehitetään lisäämällä yksilön tietoja, taitoja, valmiuksia ja mahdollisuuksia tunnistaa ja reagoida paremmin erilaisiin turvallisuusuhkiin (Sisäministeriö 2022).

---

5 Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta

Ryhmän tasolla taas turvallisuuspääomalla viitataan sosiaalisten ryhmien (esimerkiksi vähemmistöjen) keskuudessa vallitseviin käsityksiin, tietämyksiin, uskomuksiin, kompetensseihin, valmiuksiin, taitoihin ja luottamukseen turvallisuudesta (ibid.). Vaikuttamalla näihin käsityksiin ja uskomuksiin yms. vaikutetaan välillisesti erilaisten sosiaalisten ryhmien turvallisuuspääomaan ja kehitetään sitä.

Turvallisuuspääoma voidaan ajatella sosiaalisen pääoman alalajina. Sosiaalinen pääoma<sup>6</sup> viittaa sosiaalisen rakenteen yhteisöllisiin piirteisiin, kuten sosiaalisiin verkostoihin, normeihin ja luottamukseen. Sosiaalista pääomaa kuvaavia pääulottuvuuksia ovat osallistuminen, kontrolli, yhteisötason rakenteiden ja piirteiden havaitseminen, sosiaalinen vuorovaikutus, verkostot ja tuki sekä luottamus, vastavuoroisuus ja sosiaalinen koheesio.

Sosiaalinen pääoma on liimaa, joka sitoo ihmisiä yhteen ja toimimaan yhteisesti hyväksytyllä tavalla. Se on edellytys sille, että toimivaan arkeen voidaan luottaa. Luottamusta siitä, että yhteisön jäsenet toimivat tavoilla, jotka ovat yhteisesti hyväksytyjä ja siten myös turvallisia.

Turvallisuuden tunne on osin yhteiskuntapolitiikan ulottumattomissa. Turvallisuuteen liittyvät ilmiöt ovat voimakkaasti kiinni ajassa, syntyen dynaamisesti turvallisuuteen vaikuttavien rinnakkaisten kehityskulkujen seurauksena. On selvää, että maailmanpolitiikka, globaalit megatrendit, sosiaalisen median kehitys ja erilaiset alakulttuurit vaikuttavat turvallisuuden kokemiseen voimakkaasti ja usein tavalla, joka on kansallisen politiikan ulottumattomissa.

Kuten sisäisen turvallisuuden selonteossa kuvataan, sisäinen turvallisuus on usein henkilökohtaista. Se, millaisia turvallisuusongelmia ihminen arjessaan kohtaa, tai mitä hän pelkää, riippuu hänen henkilökohtaisista ominaisuuksistaan, olosuhteistaan tai kokemuksistaan. Näitä ovat muun muassa ikä, sukupuoli, alkuperä, terveys, äidinkieli, asuinpaikka, sosioekonominen asema sekä muut häntä määrittävät tekijät.

Turvallisuuspääoman vahvistaminen on yhteiskunnallisena kysymyksenä erityisen merkityksellinen lasten ja nuorten osalta. Aikuisuudessa tavat, normit ja käyttäytymismallit ovat jo juurtuneet niin, että niiden kääntäminen on osoittautunut käytännössä työlääksi. Ihmisen tiedot ja taidot kohdata turvallisuusriskejä ja oman riskikäyttäytymisen perusta syntyy varhaisessa vaiheessa elämänpolkua.

---

6 ks. esim. [Tilastokeskus - Sosiaalinen pääoma \(stat.fi\)](#)

Turvallisuusongelmien juurisyihin voidaan vaikuttaa myös muilla kuin turvallisuusviranomaisten toimilla<sup>7</sup>. Työllisyys, koulutus, yhteiskunnallinen osallisuus, ihmisten terveys, vähäiset päihdehaitat ja hyvinvointi laajasti ymmärrettynä muodostavat perustan hyvälle arjen turvallisuudelle.

THL:n erityisasiantuntijan Anneli Portmanin mukaan hälyttäviä signaaleja voi olla välillä nähtävissä jo neuvolavaiheessa, joten näihin tilanteisiin pitäisi voida puuttua nykyistä paremmin jo aikaisessa vaiheessa<sup>8</sup>.

Teini-iässä tapahtuva rikoksilla oireilu on vain yksi näkökulma turvallisuuspääomaan. Yhteiskunnan turvallisuuskasvatus voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että lapsi saa koulupolkuunsa aikana sellaiset tiedot ja taidot, joiden avulla selviää mahdollisimman hyvin uhkaavista onnettomuustilanteista. Lapsen ja nuoren turvallisuuden tunteeseen vaikuttavat ymmärrys toimintamalleista, joiden pohjalta toimitaan pelastus- tai häiriötilanteissa. Toisaalta se voi olla myös sitä, että perhe saa neuvolavaiheessa niitä tietoja ja taitoja, joiden myötä perheen lapsien edellytykset turvalliseksi koettuun lapsuuteen ja nuoruuteen kasvavat.

Asiantuntijoiden lisäksi myös kokemusasiantuntijat korostavat ennalta ehkäisevän työn tärkeyttä. Miika Mehmetillä (Aggredi-ohjelma) on itsellään jengitausta. Hänen mukaansa keinoja puuttua on paljon vähemmän siinä vaiheessa, kun nuori on jo rikoskierteessä. Puuttumisen pitäisi tapahtua paljon aikaisemmin<sup>9</sup>.

Suomen sisäisen turvallisuuden politiikan tavoitteena on perustua ensisijaisesti ennaltaehkäisyyn. Tämä luo hyvän pohjan laajentaa ehkäisytöitä. Mahdollisimman monen tapaturman, onnettomuuden, rikoksen ja muu häiriön ennalta ehkäiseminen tulee myös yhteiskunnalle halvemmaksi kuin tapahtuneen korjaaminen jälkepäin.

---

7 ks. [Sisäinen turvallisuus - TUOVI \(sisainturvallisuus.fi\)](#)

8 [Sisäministeri Krista Mikkonen ja järjestöt keskustelivat nuorisoriikollisuudesta ja jengiytmisestä - Sisäministeriö \(intermin.fi\)](#)

9 [Sisäministeri Krista Mikkonen ja järjestöt keskustelivat nuorisoriikollisuudesta ja jengiytmisestä - Sisäministeriö \(intermin.fi\)](#)

## 3 Syrjäytymisriskit turvallisuuspääomaa heikentämässä

Suomen erinomaista turvallisuustilannetta heikentävät polarisoituminen ja syrjäytymiskehitys. Yleisestä eriarvoistumiskehityksestä on huolissaan yli 60 prosenttia Suomessa asuvista. Eriarvoisuus näkyy turvallisuudessa erityisesti väkivallan, onnettomuuksien, syrjinnän ja viharikosten sekä eri tavoin ilmenevän kaltoinkohtelun uhkaan liittyen<sup>10</sup>.

### 3.1 Syrjäytymisen mittakaava

Syrjäytyminen ei ole käsitteenä yksiselitteinen, eikä sen mittaaminen ole yksinkertaista. Yhteiskunnan näkökulmasta syrjässä oleva työtön henkilö ei välttämättä koe olevansa syrjäytynyt. Vastaavasti syrjäytyneeksi itsensä kokeva työllinen ja koulutettu henkilö ei välttämättä ole yhteiskunnan näkökulmasta syrjässä.

Toteutettavan yhteiskuntapolitiikan – erityisesti lasten ja nuorten turvallisuuspääoman – näkökulmasta syrjäytymistä ei tule ilmiönä sivuuttaa, vaikka sen täsmällinen määrittäminen on haasteellista. Yhteiskunnan kannalta on sekä inhimillisesti että taloudellisesti järkevää pyrkiä vähentämään turvallisuusongelmien syntymistä puuttamalla syrjäytymisriskeihin ja estämällä turvallisuuden kannalta kielteisen kierteiden syntymisen.

Toimintamalli on linjassa suomalaisen sosiaalipolitiikan perinteen kanssa. Sosiaalipolitiikka on rakennettu vakuutusperiaatteen kautta. Kaikki vakuutetut osallistuvat vakuutuspotin keräämiseen ja ovat oikeutettuja vakuutukseen. Vakuutusyhtiö, eli hyvinvointivaltio, puolestaan pyrkii siihen, että riskit eivät realisoituisi ja toteutuneet korvaukset olisivat mahdollisimman pieniä. Vakuutusyhtiöllä on intressi investoida syrjäytymisriskien pienentämiseen, koska se vähentää ongelmien realisoitumista ja siten myös korvauksia.

Suomessa on noin 1,4 miljoonaa 7–28-vuotiasta lasta ja nuorta (ks. Taulukko 1<sup>11</sup>). Heistä koululaisia ja opiskelijoita on noin 850 000. Töissä käy noin 400 000 henkeä. Työttömiä

<sup>10</sup> ks. [Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta](#)

<sup>11</sup> Aineiston lähde: Tilastokeskus, väestörakenne, 2021.



on 53 000 ja eläkeläisiä 12 000. Kategoriaan ”muut työvoiman ulkopuolella olevat” kuuluu 57 000 henkilöä, jotka eivät pääasiallisesti työskentele, opiskele tai ole eläkkeellä. Ryhmään kuuluvista osa on asepalveluksessa, osa lapsen/lasten kanssa kotona. Merkittävä osa heistä on kuitenkin syrjässä ja kadoksissa yhteiskunnan normiksi (työ tai opiskelu) koetuista käytännöistä.

Taulukkoon 1 on arvioitu sekä syrjäytymisriskissä että syrjässä olevien osuus ja määrä. Syrjäytymisriskissä olevien määrä pyrkii peilaamaan sen ryhmän kokoa, joiden osalta on keskimääräistä todennäköisempää, että myöhemässä elämänvaiheessa jää yhteiskunnassa ”normaaliksi koettujen” käytäntöjen, kuten työn ja opiskelun, ulkopuolelle. Syrjässä olevien määrä taas kuvaa arvioita siitä, kuinka suuri osa on pysyväisluonteisesti kouluttamattomana työelämän ulkopuolella, eli syrjässä yhteiskunnan normiksi (työ tai opiskelu) koetuista käytännöistä.

**Taulukko 1.** Suomen 7–28-vuotias väestö vuonna 2021 (Tilastokeskus) ja arvio syrjäytymisriskissä olevista (oma arvio)

Ikä	Tilastokeskuksen tiedot					Arvio		
	Työlliset	Työttömät	Opiskelijat, koululaiset	Eläkeläiset	Muut työvoiman ulkopuolella olevat	Yhteensä	Syrjäytymis- riskissä (arviolta 30 %)	Syrjässä (10 %)
7	0	0	59 624	0	0	59 624	17 887	
8	0	0	60 528	0	0	60 528	18 158	
9	0	0	62 121	0	0	62 121	18 636	
10	0	0	62 622	0	0	62 622	18 787	
11	0	0	63 768	0	0	63 768	19 130	
12	0	0	63 392	0	0	63 392	19 018	
13	0	0	62 596	0	0	62 596	18 779	
14	0	0	61 974	0	0	61 974	18 592	
15	0	0	62 142	0	0	62 142	18 643	
16	0	0	60 111	3	579	60 693	18 208	
17	0	196	58 697	166	1 829	60 888	18 266	
18	18 440	1 112	37 833	501	2 124	60 010	18 003	
19	25 874	5 058	18 037	571	9 422	58 962	11 793	5 896
20	26 979	5 957	17 591	789	8 030	59 346	11 869	5 935
21	31 028	4 839	19 028	924	4 383	60 202	12 041	6 020
22	33 154	4 586	18 763	1 041	3 874	61 418	12 283	6 142
23	34 714	4 429	16 784	1 095	3 785	60 807	12 161	6 081
24	39 635	4 526	14 087	1 224	4 021	63 493	12 699	6 349
25	43 726	5 132	11 122	1 277	4 288	65 545	13 109	6 555
26	47 935	5 568	8 805	1 395	4 552	68 255	13 651	6 826
27	51 305	5 795	7 209	1 420	4 915	70 644	14 129	7 064
28	52 374	5 804	6 283	1 505	4 974	70 940	14 188	7 094
<b>Yhteensä</b>	<b>405 164</b>	<b>53 002</b>	<b>853 117</b>	<b>11 911</b>	<b>56 776</b>	<b>1 379 970</b>	<b>350 030</b>	<b>63 961</b>

Syrjäytymisriskissä olevien osuudeksi on arvioitu 30 prosenttia ja syrjässä olevien määräksi 10 prosenttia ikäluokasta. Osuudet perustuvat Pyykkönen et.al. (2021)<sup>12</sup> selvitykseen, jossa analysoitiin vuonna 1987 syntyneelle ikäluokalle tyypillisiä segmenttejä. Analysoidun ikäluokan suurimmat ryhmät olivat ”korkea-asteen koulutukseen hakeutuneet” ja ”toisen asteen tutkinnon jälkeen työllistyneet”. Heidän elämänpolkunsu oli analyysin valossa jokseenkin riskitöntä. Heitä oli 73 prosenttia ikäluokasta.

Sen sijaan ryhmät ”työttömyys- ja toimeentulotuki”, ”pätkätöitä toisen tutkinnon jälkeen” ja ”satunnaisia työpätkiä” olivat selkeästi vaikeimmassa tilanteessa. Heillä työttömyyttä on erityisesti nuoruuden elinkaaren lopussa enemmän kuin muilla ryhmillä. Nämä nuoret muodostivat noin 10 prosenttia ikäluokasta. Kyse on ryhmästä, joka ei syystä tai toisesta ole löytänyt työuralla omaa paikkaansa, joka turvaisi heille itsenäisen toimeentulon.

Näillä perustella laskettuna Suomessa oli vuoden 2021 lopussa

- a. Noin 350 030 lasta ja nuorta (7–28 v) syrjäytymisriskissä
- b. Noin 64 000 nuorta (19–28 v) syrjässä

Arvio on karkea, mutta se kuvaa syrjäytymiskysymyksen mittaluokkaa. Vaikuttavaa syrjäytymistä ehkäisevää yhteiskuntapolitiikkaa on mahdotonta harjoittaa, jos ongelmien mitta-kaavoja ja laajuutta ei ymmärretä ainakin karkealla tasolla.

## 3.2 Perhetaustalla ja asuinalueella yhteys riskikäyttäytymiseen

Suomalaiseen yhteiskuntaan on tutkitun tiedon pohjalta syntynyt varsin laajalti jaettu ymmärrys siitä, että perheen heikot elinolosuhteet sekä vanhempien haavoittuva asema ovat merkittäviä riskitekijöitä lasten ja nuorten syrjäytymiskehitykselle ja syrjään jäämiselle aikuisuudessa. Tiedämme, että heikoimmassa asemassa ovat ne lapset ja nuoret, jotka rakentavat elämäänsä olosuhteissa, joissa vanhempia koskevat syrjäytymisriskit ovat kasaantuneet. Kun perhetaustaa määrittävät riskitekijät kasautuvat, riski aikuisiän syrjäytymiselle, tulottomuudelle ja toimeettomuudelle kasvaa huomattavasti.

Syrjäytymisriskien merkitys turvallisuuspääomaan kehittymiseen on moniulotteinen ja siihen voidaan ottaa useita näkökulmia. Syrjäytymisriskit voidaan nähdä esimerkiksi varhaisessa aikuisiässä tapahtuvien tapaturmaisten kuolemien taustalla. Huumekuolemat ovat

12 [raportti-perustili-tie-kannustavaan-ja-lapinakyvaan-sosiaaliturvaan-20211 \(3\).pdf](#)

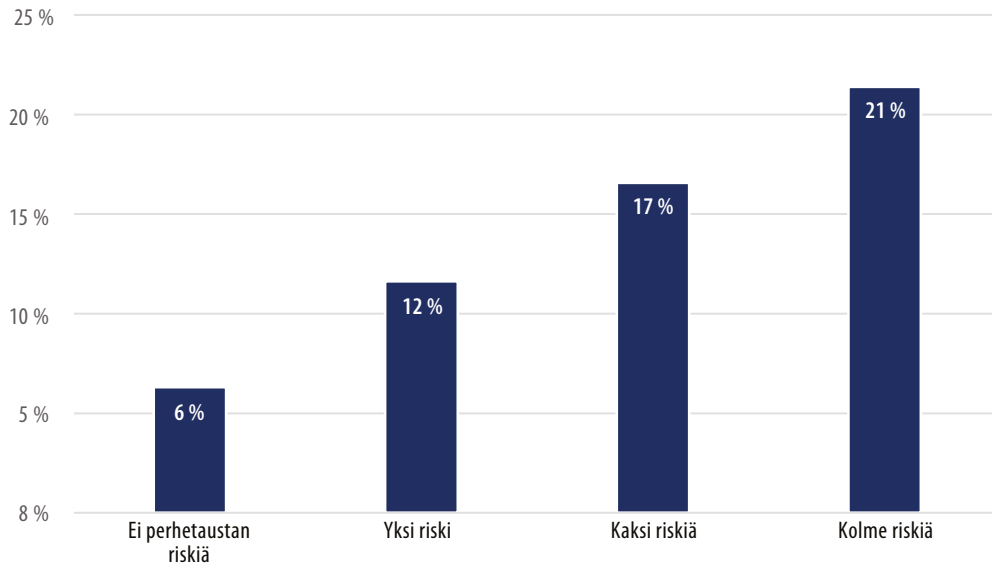
kasvaneet Suomessa koko 2000-luvun ajan. Syrjäytymisriskit voivat myös heikentää sitä, että lapsi saa koulupolkunsa aikana sellaiset tiedot ja taidot, joiden avulla selviää onnettomuustilanteista. Lapsen ja nuoren turvallisuuden tunteeseen vaikuttavat voimakkaasti ymmärrys niistä toimintamalleista, joiden pohjalta toimitaan pelastus- tai häiriötilanteissa.

Teini-iässä tapahtuva rikoksilla oireilu on yksi näkökulma turvallisuuspääomaan. Syrjäytymisen ja turvallisuuspääoman yhteyttä voidaan tarkastella tutkimalla esimerkiksi sitä, kuinka moni nuori saa rikostuomion varhaisnuoruudessa. Vuonna 1987 syntyneitä koskeva kohorttiaiaineisto<sup>13</sup> tarjoaa mahdollisuuden tarkastella rikoksilla oireilua. Aineistosta nähdään, että vuonna 1987 syntyneistä noin kahdeksan prosenttia oli saanut rikostuomiota tai viisi rikesakkoa 22-ikävuoteen mennessä.

Kuviosta 1 nähdään, että ko. ikäluokan perhetaustalla on merkittävä vaikutus rikollisuuteen. Ikäluokkaan kuuluvat henkilöt on jaettu ryhmiin perhetaustan riskien mukaan. Ne henkilöt, joiden perheessä oli yksi seuraavista syrjäytymisen riskeistä: *vanhemmalla mielenterveyshaasteita tai pitkäaikaista toimeentulotukea tai koulutuksen puutetta tai yksinhuoltajuutta* oli kaksinkertainen todennäköisyys syyllistyä rikokseen 22-ikävuoteen mennessä suhteessa henkilöihin, joiden perhetaustassa ei ole riskejä lainkaan. Henkilöistä, joiden taustalla on kolme tai enemmän mainituista riskitekijöistä, yli viidennes (21 %) syyllistyi rikoksen varhaisnuoruudessa.

---

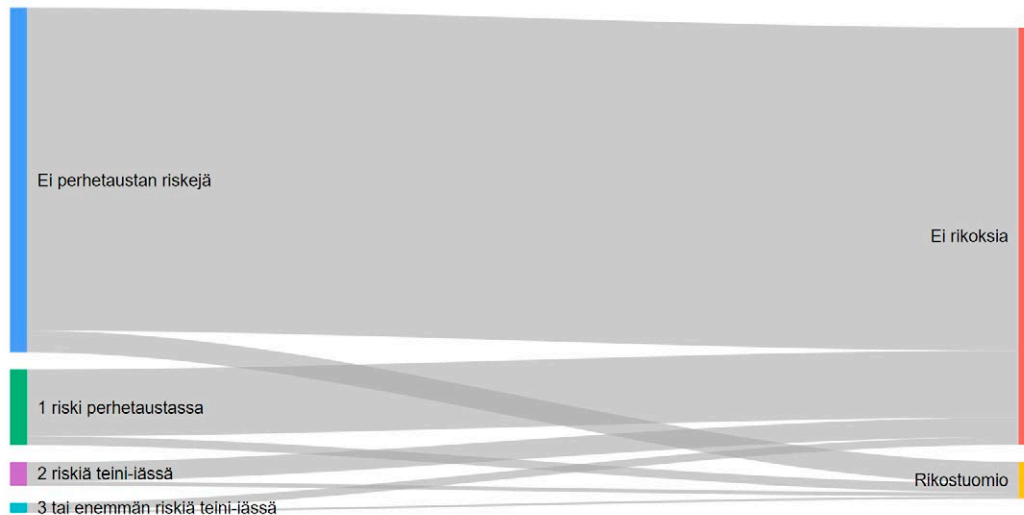
13 [Syrjäytymisen dynamiikka — Me-säätiö \(mesaatio.fi\)](#)

**Kuvio 1.** Rikostuomion todennäköisyys (%) varhaisaikuisuudessa perhetaustan mukaan (Kohortti 1987)Aineisto: THL<sup>14</sup>

Vaikka perhetaustan riskien ja rikollisuuden välinen yhteys näyttää vahvalta, ei se kerro koko kuvaa turvallisuusriskien mittakaavoista. Kun tarkastellaan absoluuttisia henkilömääriä (kuvio 2), nähdään, että noin 45 000 henkilöä vuonna 1987 syntyneiden ikäluokasta (n. 60 000) kuuluu ryhmään, joilla ei ole perhetaustassa lainkaan riskejä. Tästä ryhmästä kuusi prosenttia eli 2 800 tuomittiin rikoksesta 22-ikävuoteen mennessä.

14 Aineisto on käsitelty hyödyntämällä ”Syrjäytymisen dynamiikka” työkalua, [Syrjäytymisen dynamiikka — Me-säätiö \(mesaatio.fi\)](#)

**Kuvio 2.** Ikäluokka (n= 57000) perhetaustan ja varhaisaikuisuudessa tapahtuneiden rikosten mukaan. (Kohortti 1987), Aineisto: THL<sup>15</sup>



Näyttää siis tämän analyysin perusteella siltä, että perhetaustan riskiluokilla on selkeä yhteys myöhempään rikollisuuteen, mutta yli puolet rikoksista oli sellaisten nuorten toteuttamia, joiden perhetaustassa ei ollut riskitekijöitä lainkaan. Analyysin tulos on odotettu. Vaikka lapsuuden elinolosuhteet sekä vanhempien haavoittuva asema ovat merkittäviä riskitekijöitä lasten ja nuorten syrjäytymiskehitykselle, voi suunta muuttua elämäntietojen kautta. Vastaavasti riskittömistä lähtökohdista voidaan päätyä sellaiseen syrjäytymiskierteeseen, joka heikentää turvallisuuspääomaa.

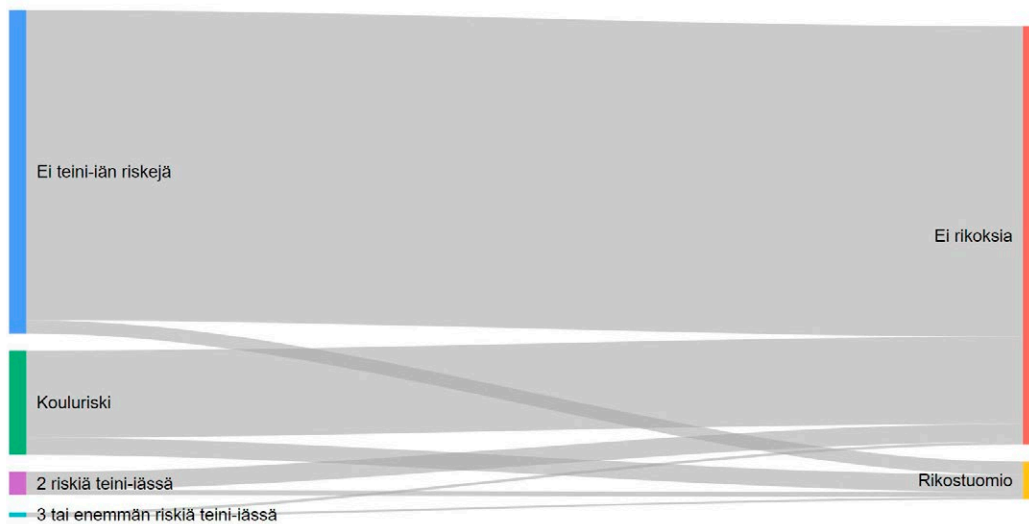
Suomalainen koulujärjestelmä on ollut menestystarina vailla vertaa. Viimeisten vuosien aikana on ollut havaittavissa myös huolestuttavaa kehitystä. Koulutuspolitiikka ei ilmeisesti toimi toivotulla tavalla. Kuten koulutuspoliittisessa selonteossa<sup>16</sup> kuvataan, varhaiskasvatukseen osallistutaan Suomessa vähemmän kuin muissa Pohjoismaissa. Perusopetuksen oppimistulokset ovat heikentyneet. Vaille toisen asteen tutkintoa jää merkittävä osa ikäluokasta eikä korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus ole noussut verrokki maiden tapaan. Koulutuksellinen tasa-arvo ei ole edennyt. Koulu-uupumus ja muut koulu- ja opiskelijoiden hyvinvoinnin uhkatekijät ovat lisääntyneet.

<sup>15</sup> Aineisto on käsitelty hyödyntämällä ”Syrjäytymisen dynamiikka” työkalua, [Syrjäytymisen dynamiikka — Me-säätiö \(mesaatio.fi\)](#)

<sup>16</sup> [Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko](#)

Kun tarkastellaan (kuvio 3) vuonna 1987 syntyneitä, nähdään että normaalia heikompi menestys (alle 7 keskiarvo) peruskoulussa, on vahvassa yhteydessä rikostuomioon 22-ikävuoteen mennessä. Lähes puolet henkilöistä, jotka olivat syyllistyneet rikoksiin varhaisaikuisuudessa, oli teini-iässä sellaisia vaikeuksia peruskoulussa, että arvosanojen keskiarvo oli alle 7 tai siirtymää jatko-opintoihin ei tapahtunut.

**Kuvio 3.** Ikäluokka (n= 57000) koulumenestyksen ja varhaisaikuisuudessa tapahtuneiden rikosten mukaan. (Kohortti 1987) Aineisto: THL<sup>17</sup>



Analyyysi tukee ajatusta, että riittävä turvallisuuspääoma, eli keskeiset tiedot ja taidot kohdata

turvallisuusriskejä ja vähentää omaa riskikäyttäytymistä, tulisi saavuttaa viimeistään peruskoulussa. Oireilu peruskoulussa pitäisi ottaa vakavasti ja ongelmiin puuttua, ennen kuin ne heikentävät yksilöiden ja ympäröivän yhteisön turvallisuutta.

Koulutuksessa on havaittavissa vastaavaa polarisoitumista kuin muuallakin yhteiskunnassa. Epätasaisesta toimeentulon, asumisen hinnan ja hyvinvoinnin jakautumisesta johtuva asuinalueiden eriytyminen eli segregatio on voimistunut Suomen suurimmissa kaupungeissa, vaikka se on edelleen kansainvälisesti verraten maltillista.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Aineisto on käsitelty hyödyntämällä "Syrjäytymisen dynamiikka" työkalua, [Syrjäytymisen dynamiikka — Me-säätiö \(mesaatio.fi\)](#)

<sup>18</sup> [VN\\_2021\\_7.pdf \(helsinki.fi\)](#)

Kaupungeissa asuvat välttävät muita useammin liikkumista jollain alueella: pääkaupunkiseudulla noin viidennes ilmoitti välttävänsä jotakin aluetta väkivallan uhan vuoksi, kun Suomen muissa kaupungeissa vastaava osuus oli noin 12 prosenttia. Taajaan asutuissa sekä maaseutumaisissa kunnissa välttämiskäyttäytyminen oli olennaisesti harvinaisempaa kuin kaupunkimaisissa ympäristöissä<sup>19</sup>.

Alueellinen eriytyminen ja turvallisuuden tunteen polarisoituminen näkyvät esimerkiksi siinä, minkälaisia käsityksiä ihmisillä on eri alueista. Asiaa voidaan tutkia tarkastelemalla, miten ihmiset keskustelevat internetin palstoilla eri alueista. Vantaan eri alueita koskevan tutkimuksen<sup>20</sup> perusteella rauhattomuuteen ja turvallisuuteen liittyvät kommentit poikkeavat merkittävästi alueen mukaan. Esimerkiksi Koivukylässä – jossa on keskimääräistä pienemmät tulot – on rauhattomuuteen ja turvattomuuteen liittyviä negatiivisia ilmauksia selkeästi enemmän kuin positiivisia ilmaisuja. Korkean tulotason alueella – Ylästö – ei negatiivisia ilmauksia rauhattomuudesta ja turvattomuudesta ole lainkaan.

Tutkitun tiedon ja tilastojen pohjalta nähdään segregaatian ja turvallisuusriskien yhteys vahvasti. Nuorten riskikäyttäytyminen tapahtuu pitkälti ennalta tiedossa olevissa kaupunginosissa. Näissä kaupunginosissa on selkeästi kasautuvia ongelmia, joista seuraa turvattomuutta.

Vastaavasti sisäisen turvallisuuden selonteossa kuvataan, että polarisaatio ja segregatiokehitys ruokkivat yhteiskunnallista levottomuutta, joka voi vahvistaa muun muassa jengiytymistä, väkivaltaisten ääri liikkeiden houkuttelevuutta ja terrorismin uhkaa. Rikollisuuteen ja heikkoon yhteiskunnalliseen luottamukseen johtavat tekijät vahvistuvat entisestään, mikäli ne määrittävät kokonaisia naapurustoja ja sosiaalisia ryhmiä.

### 3.3 Johtopäätökset lasten ja nuorten turvallisuuspääoman edistämisestä

Tässä selvityksessä toteutetun katsauksen perusteella lasten ja nuorten turvallisuuspääoman vahvistaminen onnistuu parhaiten varhaisella puuttumisella. Syrjäytymiskehityksen ehkäiseminen sekä lasten ja nuorten turvallisuuspääoman vahvistaminen kytkeytyvät toisiinsa erityisesti seuraavissa kolmessa elämänvaiheessa:

19 Ks. Sisäisen turvallisuuden selonteko

20 Salmijärvi (2020) [Salmijarvi\\_Joonas\\_maisterintutkielma\\_2020.pdf \(helsinki.fi\)](#)



1. Ylisukupolvinen huono-osaisuus **perheissä** toisintaa syrjäytymistä ja heikentää turvallisuuspääomaa. Heikoista lähtökohdista päädytään syrjäytymiskierteeseen, joka näkyy sekä riskikäyttäytymisenä että turvallisuuden tunteen heikentymisenä.
2. Suomalainen yhteiskunta tavoittaa jokaisen lapsen peruskoulun kautta. **Peruskouluikäisten** tietoihin ja taitoihin tulee vaikuttaa, ennen kuin riskikäyttäytyminen etenee liian pitkälle.
3. Turvallisuuden tunne jakautuu voimakkaasti alueiden mukaan. Alueiden huono-osaisuuden kierre synnyttää turvallisuusuhkia. Syrjässä olevien **nuorten** turvallisuusriskeihin puuttuminen tarkoittaa alueellisia interventioita.

Lapset ja nuoret voidaan jakaa toimenpiteiden kohdentamisen näkökulmasta seuraaviin ryhmiin:

1. Jokaisen kouluikäisen saavuttaneen lapsen ja nuoren (**1,4 miljoonan henkeä**) turvallisuuspääomaa tulee vahvistaa yleisellä tasolla. Käytännössä tämä tarkoittaa turvallisuuspääomaan liittyvien tietojen ja taitojen edistämistä esim. peruskoulussa.
2. Syrjäytymisriskissä olevien osalta tulee tukea perheitä myös uusilla tavoilla ennalta ehkäisevästi. Syrjäytymisriskissä olevat 7–28-vuotiaita on arviolta **350 000 henkeä**.
3. Syrjässä olevien nuorten osalta tulee vaikuttaa alueen yleiseen turvallisuustilanteeseen ja luoda alueellisia yhteisöä vahvista käytäntöjä. Syrjässä on arviolta **64 000 henkeä** (18–28 v).

## 4 Poikkihallinnolliset ilmiöt haastavat siiloutunutta hallintoa

Sisäisen turvallisuuden selonteossa<sup>21</sup> linjataan, että viranomaisten toiminnan painopistettä siirretään yhä voimakkaammin reaktiivisista palveluista ennalta ehkäisyyn ja varhaiseen tukeen. Ennalta ehkäisevällä toiminnalla ylläpidetään yhteiskunnan, ihmisten ja ympäristön turvallisuutta, turvallisuuden tunnetta ja luottamusta viranomaisiin sekä vähennetään syrjäytymistä.

Selonteossa esitetään, että yhteiskunnallisen osallisuuden kokemus, terveys, työ, toimeentulo ja läheiset ihmissuhteet ehkäisevät parhaiten syrjäytymistä. Monialaisia hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen toimenpiteitä tulisi vahvistaa yhteistyössä kuntien, järjestöjen ja muiden toimijoiden kanssa.

Ennalta ehkäisevä toiminta nähdään taloudellisesti kannattavaksi, kun rikosten ja häiriöiden vahingoista sekä mahdollisesta rikosprosessista ja seuraamusten toimeenpanosta aiheutuvat kulut pienenevät.

### 4.1 Ehkäiseviä toimia korjaavien rinnalle

Eduskunnan tarkastusvaliokunta<sup>22</sup> on selvittänyt nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuutta ja palveluiden vaikuttavuutta. Valtionhallinnossa vastuut nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä koettiin pääosin selkeinä. Kuitenkin valtionhallinnon sisäistä yhteistyötä haastaa hallinnonalojen siiloutuminen.

Selvityksen mukaan hallinnonalojen siiloutumiseen johtaa esimerkiksi se, että rahoitus ja resurssit kohdennetaan hallinnonalakohtaisesti eivätkä rahoitukset mahdollista poikkileikkaavaa yhteiskehittämistä läpi hallinnonalojen. Koska rahoitusta myönnetään ministeriökohtaisesti, ei yksittäisillä hallinnonaloilla ole kannustinta jakaa omia budjettivarojaan hallinnonalojen pitkäjänteisen yhteiskehittämisen tarpeisiin.

---

21 Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta

22 [https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/TRVJ\\_1\\_2022\\_Nuorten\\_syrjailyminen.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/TRVJ_1_2022_Nuorten_syrjailyminen.pdf)

Yhteiskehittämisen ongelmat siiloutuneessa hallinnossa ovat näkyneet esimerkiksi siinä, miten väestön liikkumattomuuteen on onnistuttu puuttumaan. Terveytensä kannalta riittämättömästi liikkuvien määrä on ollut yhteiskunnallinen kysymys jo vuosikausia, ellei vuosikymmeniä. Lapsista, nuorista ja työikäisistä vain 10–30 prosenttia (määrittelytavasta riippuen) ja ikäihmisistä merkittävästi vähemmän liikkuu suositusten mukaisesti. Riittämättömän liikkumisen yhteiskunnallisten kustannukset ovat huomattavat.

Valtion liikuntaneuvoston vaalikauden 2019–23 tavoitelistan ensimmäiseksi toimenpiteeksi nostettiin ”poikkihallinnollinen liikkumisohjelma”. Sen mukaan liikkumisen lisäämiseen tarvitaan mukaan kaikki hallinnonalat. Liikkumisongelmaa ei ole kyetty ratkaisemaan siiloutuneen hallinnon toimilla. Liikkumiseen aktivointi on enemmän kuin liikunta- ja urheilukysymys. Vaikka liikunta- ja urheilu-uskoa on julistettu sadoin hankkein ja kampanjoin, ei väestötasolla näkyvää muutosta ole syntynyt – väestön liikkuminen on joidenkin tutkimusten mukaan jopa vähentynyt.

Lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä poikkihallinnollisuuden hyödyntämisen haasteet ovat olleet samanlaista kuin liikkumattomuuden ehkäisyssä. Kokonaisvastuu syrjäytymisen ehkäisemisestä on tunnustettu yhteiseksi, mutta toteutus, resurssit ja rahoitus ovat vahvasti toisistaan irrallaan. Siiloutuneella hallinnolla ei ole työkaluja käyttää valtion budjettivaroja yhteisesti nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn. Kukin toimija käyttää budjettiaan omista lähtökohdistaan ja oman toiminnan näkökulmasta.

Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) yhtyy siiloutumista koskevaan kritiikkiin. VTV:n<sup>23</sup> raportin mukaan ministeriöillä ei ole yhteistä poikkihallinnollista tietopohjaa ilmiöistä. Hallinnossa esiintyy reviirikiistoja sekä yhteisten tavoitteiden ja määrärahojen käytön osaoptimointia oman hallinnonalan hyväksi. Uusi ilmiölähtöinen ja poikkihallinnollinen lähestymistapa vaatisi ylimmän virkamiesjohdon sitoutumista.

Syrjäytymisen ehkäisy ja turvallisuuspääoman vahvistaminen ovat hyvin laajasti jaettuina tavoitteita, mutta johtamisen ja budjetoinnin rakenteet ohjaavat siilomaiseen työskentelyyn. Korjaavien palveluiden tarve kasvaa niin voimakkaasti, että ennaltaehkäisevään toimintaan ei ole aikaa eikä resursseja. Tavoitteet hyvinvoinnin kasvattamiselle ovat väistyneet pahoinvoinnin vähentämisen tieltä. Johtaminen ja budjettirakenteet ohjaavat laittamaan haavaan laastarin, mutta eivät ohjaa optimaalisella tavalla vähentämään niitä ”kaatumisia”, jotka haavan alun perin aiheuttivat.

---

23 [Havainnot ilmiöpohjaisesta budjetoinnista \(vtf.fi\)](#)

Näyttää siltä, että syrjäytymisen ja osattomuuden vastainen työ on solmussa. Yhteiskunnan on mahdotonta vähentää ”kaatumisten määrä”, jos kaikki resurssit kohdistuvat haavojen hoitoon. Ongelmaa ei voida ratkaista yksilö ja laastari kerrallaan, vaan sen sijaan tulisi pienentää väestötasolla riskejä sekä niiden realisoitumisen todennäköisyyksiä.

Toisaalta on selvää, että pahoinvointia on pakko hoitaa ja pyrkiä vähentämään. Jokaisella ”korjaaviin toimiin” keskittyvillä toiminnoilla on oma perusteltu funktio, joka on syntynyt vuosikymmenten aikana keskeiseksi osaksi hyvinvointivaltion rakenteita.

Yksi tarkastusvaliokunnan selvityksen keskeisistä huomioista onkin se, että tuen painopisteen siirtäminen varhaiseen tukeen ja ennaltaehkäisyyn vaatisi alkuvaiheessa tuplabudjetoitua, ja siksi kyseisiin palveluihin on haasteellista löytää varoja budjettineuvotteluissa.

Kunnat budjetoivat palveluihin lain velvoittamalla tavalla. Sen sijaan varhaisen tuen ja ennaltaehkäisyn palvelut eivät ole lakisääteisiä, ja siksi niihin panostaminen tarkoittaisi ”tuplabudjettia”.

Yhteenvedon voidaan todeta, että turvallisuuspääoman vahvistamiseen ja riskien ennaltaehkäisyyn tarvitaan toimia, jotka eivät heikennä sellaista nykyistä toimintaa, jolle on muodostunut välttämätön rooli osana syrjäytymisestä seuraavien ongelmien ratkaisuja. Sen sijaan tulee tehdä uusia investointeja turvallisuuspääoman vahvistamiseksi, joiden kautta painopistettä ennaltaehkäisevään suuntaan saadaan vahvistettua ja toimintaa muutettua aidosti hallinnonalat ylittäväksi.

## 4.2 Ministerityöryhmien roolia kehitettävä

Hallinnonalojen rajat ylittävät tavoitteet eivät ole uusi asia. Syrjäytymisen ja turvallisuuspääoman kaltaisten ilmiöiden käsittelyyn sekä tiedon jakamiseen on perustettu useita erilaisia yhteistyöfoorumeita. Keskeisin valtionhallinnon poikkihallinnollinen toiminto on *ministerityöryhmät*.

Valtioneuvosto voi sopia, että tietyn asian tai asiakokonaisuuden valmisteluun, kuten hallituksen isojen poikkihallinnollisten uudistusten valmisteluun, perustetaan yhteistyötä ja yhteensovittamista varten ministerityöryhmä. Ministerityöryhmästä ja sen tehtävistä päätetään hallituksen neuvottelussa, jonka jälkeen valtioneuvosto asettaa työryhmän.

Kuvio 4. Valtioneuvoston valmistelu- ja päätöksentekoprosessi



Hallitus asettaa tarvittavan määrän strategisia ministerityöryhmiä, jotka toimivat pisimillään vaalikauden ajan. Päätöksessä esitetään ministerityöryhmän tavoitteet ja tehtävät, puheenjohtaja ja jäsenet sekä sihteeristö ja muut tukipalvelut. Vastuuministerillä on ministeriryhmän johtovastuu. Ministeriryhmän työhön osallistuvat kunkin ministeriön keskeiset virkamiehet sekä valtioneuvoston kanslian vastuuvirkamiehet.

Toisin kun ministerivaliokunnilla, työryhmillä ei ole lain velvoittamaa roolia. Niiden toimintamalli ja tavoitteet elävät kunkin hallituksen tahtotilan mukaan. Seuraava hallitus voi päättää, että niiden rooli on nykyistä merkittävästi suurempi tai se voi päättää, että ministerityöryhmiä ei tarvita lainkaan.

Tyypillisesti ministerityöryhmien tehtäväksi on määritetty toimenpiteiden poikkihallinnollinen yhteensovittaminen ja tiedonvaihdon varmistaminen, yleiset ohjaustehtävät, tilannekuvan muodostaminen sekä linjaukset erilaisista toimista ja hankkeista. Ministerityöryhmillä ei kuitenkaan ole ollut varsinaista päätöksentekoroolia, vaan niissä on haettu eri ministereiden yhteistä tilannekuvaa ja puoltoja erilaisille toimenpiteille, joista kuitenkin varsinaisesti päätetään hallituksen neuvotteluissa.

Ministerityöryhmissä on jossain määrin keskusteltu myös resursseista ja budjettikysymyksistä, mutta käytännössä varsinaiset päätökset budjetista on tehty kehys- ja budjettiriiheen kuuluvissa prosesseissa, joissa ministerityöryhmillä ei ole ollut varsinaista roolia.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ministerityöryhmät on perustettu sellaisten ilmiöiden ympärille, joiden ei ole koettu olevan ratkaistavissa yhden ministeriön toimin. Ministerityöryhmät ovat:

- Työllisyyden edistämisen ministerityöryhmä
- Ilmasto- ja energiapoliittinen ministerityöryhmä
- Sote-ministerityöryhmä
- Osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden ministerityöryhmä
- Lapsi- ja nuorisopoliittinen ministerityöryhmä
- Oikeusvaltion kehittämisen ja sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmä
- Suomen kestävän kasvun ministerityöryhmä
- Digitalisaation, datatalouden ja julkisen hallinnon kehittämisen ministerityöryhmä
- Koronaministerityöryhmä
- Varautumisen ministerityöryhmä

Lasten ja nuorten turvallisuuspääoma on vastaavanlainen ilmiö kuin edellä esitetty. Sen edistämiseksi ei ole löydettävissä yhtä ”kotiministeriötä”. Tiedot ja taidot kohdata turvallisuusuhkia ja riskikäyttäytymisen ehkäisy voidaan perustellusti nähdä niin sisäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, oikeusministeriön kuin työ- ja elinkeinoministeriön toimialan painopisteeksi.

Ministerityöryhmät ovat vakiintuneet osaksi valtionhallinnon johtamismallia. Niiden toimintaan ei olla hallinnossa eikä poliitikkojen piirissä oltu täysin tyytyväisiä. Tyytymättömyys on koskenut pääosin sitä, että työryhmien käyttämä valta on ollut rajallista, koska niillä ei ole käytännössä ollut esimerkiksi budjettivaltaa. Toisaalta on perusteltua olettaa, että ministerityöryhmien rooli tulee jatkossa pysymään ennallaan tai jopa kasvamaan, sillä poikkihallinnolliset ilmiöt tulevat haastamaan siiloutunutta hallintoa myös tulevaisuudessa. Esim. Lasten ja nuorten syrjäytymisen poikkihallinnollinen ehkäisytyö soveltuu ministeriöiden välisen yhteistyön kohteeksi. Voidaan ajatella, että ministerityöryhmiä tullaan kaikella todennäköisyydellä tulevaisuudessakin näkemään, mutta niiden roolia ja mandaattia tullaan uudistamaan konkreettisempaan suuntaan.

### ***Esimerkki onnistuneesta poikkihallinnollisesta toiminnasta: Harmaan talouden torjunnan ohjausryhmä***

Yksi esimerkki onnistuneesta poikkihallinnollisesta toiminnasta valtionhallinnossa on harmaan talouden torjunnan ohjausryhmä, jonka toiminta on saanut kiitosta hyvin laajasti. Toimenpideohjelmaan kuuluvat hankkeet ovat valtaosin edenneet suunnitellusti ja aikataulussaan. Toimenpideohjelman vahvuutena on nähty sen joustavuus, joka mahdollistaa tarvittavien uusien hankkeiden käynnistämisen ketterästi.<sup>24</sup>

Toimenpideohjelma sisältää useita kymmeniä hankkeita, joita ministeriöt ja viranomaiset edistävät yhdessä. Harmaan talouden torjuntaan on perustettu erillinen ohjausryhmä, jolla on pyritty varmistamaan hallitusohjelman toimenpiteiden toteuttaminen sekä muiden harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan edellyttämien toimenpiteiden valmistelu.

Ohjausryhmän tehtäväksi asetettiin harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategia ja sitä toteuttava toimenpideohjelman hyväksyminen. Ohjausryhmään kuuluvat keskeisten ministeriöiden ja viranomaisten edustajat, hallituspuolueiden talouspoliittiset erityisavustajat sekä työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen edustajat. Toimenpideohjelman hankkeilla ehkäistään harmaata taloutta sekä tuetaan viranomaisten toimintaedellytyksiä ja yhteistyötä muuttuvassa toimintaympäristössä.

Toimenpideohjelmassa on esitetty edellisen ohjelman mallin mukaisesti konkreettiset toimenpiteet ja niiden tavoitteet, vastuutahot, aikataulu sekä keinot toimenpiteiden vaikutusten arvioimiseksi. Osaan hankkeita on varattu erillisiä rahoitusta hallitusohjelman harmaan talouden lisärahoituksesta.

Hallitusohjelmassa harmaan talouden hankkeisiin on varattu 20 miljoonaa euroa. Periaatepäätöksen linjaukset ja toimet toteutetaan valtiontalouden kehysten ja valtion talousarvioiden puitteissa. Vuosien 2021–24 julkisen talouden suunnitelmassa harmaan talouden torjuntaan on osoitettu rahoitusta 4 660 000 euroa vuodelle 2021, 5 340 000 euroa vuodelle 2022 ja 3 950 000 euroa vuodelle 2023. Näiden lisäksi vuodelle 2024 ohjelman toimeenpanoon on tarkoitus käyttää 5 000 000 euroa.

---

24 [Harmaan talouden torjuntaohjelma etenee suunnitellusti - Työ- ja elinkeinoministeriön verkkopalvelu \(tem.fi\)](https://tem.fi)

### 4.3 Kohti ilmiöpohjaista budjetointia

Ministerityöryhmät ovat toistaiseksi olleet askel kohti poikkihallinnollista toimintaa, mutta ilman budjettivaltaa niiden käytännön rooli on jäänyt vaillinaiseksi. Poikkihallinnollisten ilmiöiden haastaessa siiloutunutta hallintoa on Suomessa alettu keskustella ilmiöpohjaisesta budjetoinnista.

Ilmiöbudjetointi on Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitran<sup>25</sup> lanseeraama. Sitran mukaan ilmiölähtöisyys on tapa hahmottaa asioita osana laajempaa järjestelmää ja asiakokonaisuutta. Samalla se on keino vastata esimerkiksi eriarvoistumisen ja ilmastonmuutoksen kaltaisiin monimutkaisiin ja laaja-alaisiin ilmiöihin, jotka haastavat samanaikaisesti monen sektorin yhteiskunnallista päätöksentekoa. Se tarkoittaa pyrkimistä pois hallinnonaloittain pirstaloituneesta tarkastelusta ja yksittäisten osakysymysten ratkomisesta kohti kokonaisvaltaista tarkastelua, joka on luonteeltaan strategisempaa, pitkäjänteisempää ja yhtenäisempää.

Sitran ehdotukset ovat lähteneet strategisen hallitusohjelman ideasta. Käytännössä kyse on ollut yrityselämästä lainatusta johtamismallista, jossa aluksi määritetään iso visio ja sen jälkeen sitä koskevat välitavoitteet. Näiden strategisten tavoitteiden (hallitusohjelma) pohjalta luodaan hallituskauden aikana toimenpiteet. Sitran mallissa strategiset tavoitteet ovat ilmiöpohjaisia, eivät hallintoalakohtaisia.

Strategisten tavoitteiden pohjalta muodostetaan ns. kärkihankkeet, joiden toimenpiteet ja vaikuttavuuden seuranta olisivat hallituskauden keskiössä. Sitra ehdottaa, että valtion budjetin valmistelua ja toimeenpanoa tulisi muuttaa niin, että budjettiin voitaisiin rakentaa ilmiölähtöisiä kokonaisuuksia. Kullekin hallitusohjelman strategiselle tavoitteelle ja siihen liittyvälle uudistukselle tulisi määritellä budjettikehys ja muut toteutusresurssit valtioneuvoston tasolla. Lisäksi vaalikauden kehyksiin tulisi jättää erillistä liikkumavaraa, joka voitaisiin kohdentaa strategisten tavoitteiden tueksi.

Pääministeri Juha Sipilän hallitus (2015–19) sekä pääministeri Antti Rinteen ja pääministeri Sanna Marinin hallitus (2019–23) ovat pitäneet tarpeellisena edistää ilmiöpohjaista ja kestävän kehityksen budjetointia. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta on niin ikään kehottanut sen kokeilemiseen ja kehittämiseen.

Ilmiöbudjetointi ja strateginen ote hallitusohjelmaan ovat olleetkin myötätuulussa poliittisen tahtotilan osalta kohtuullisen pitkään. Sitran esitykset ovat pääosin jo vuodelta 2018 ja ensimmäiset avaukset vuosikautia aiemmin. Paljon ei kuitenkaan ole konkreettisesti

<sup>25</sup> [Ilmiömäinen julkinen hallinto \(sitra.fi\)](https://www.sitra.fi/)



tapahtunut. Ilmiöbudjetointi on ollut ajatuksen tasolla yksinkertainen ja kannatettava, mutta törmännyt kerta toisensa jälkeen arjen realiteetteihin. Harvoin onnistuneisiin poikkihallinnollisiin ja ilmiökohtaisiin toteutuksiin on kuulunut harmaan talouden vastainen ohjelma, joka on onnistunut jakamaan rahaa poikkihallinnollisesti ja tehokkaasti (ks. Tietolaatikko).

Ilmiöbudjetoinnissa on ollut kaksi keskeistä haastetta: 1) käsitteen epämääräisyys sekä 2) uudistusehdotuksien epärealistisuus.

Ilmiöbudjetointi on periaatteessa yksinkertainen asia. Se tarkoittaa sitä, että hallinnonalan ja ministeriön sijasta budjettivarat tarkastellaan ilmiökohtaisesti. Yksinkertaisen ajatuksen käytännön toteutus on ollut haastavaa, koska on ollut hyvin vaihtelevia käsityksiä siitä, mitä ilmiökohtainen budjetointi käytännössä tarkoittaa. Tarkoittaako se vain tiedon kokoamista vai konkreettisten eurojen jakamista? Ja jos tarkoittaa, miten se tehdään?

Valtiovarainministeriö asetti kesäkuussa 2018 työryhmän selvittämään ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyviä näkökohtia. Työryhmä jätti raporttinsa tammikuussa 2019. Se tunnisti viisi mallia, joilla ilmiöpohjaista budjetointia voitaisiin toteuttaa. Mallit olivat:

1. **Ilmiöitä koskevan tiedon kokoaminen budjetissa.** Esimerkiksi ilmiötä koskevien määräraha- ja verotietojen kokoaminen yhteen ja sen perusteella ilmiöiden arviointi. Mallin etuna se piti ilmiön kokonaisuuden parempaa hahmottamista, ilman että nykyistä budjettirakennetta tarvitsee muuttaa.
2. **Ilmiötä koskeva vastuu osoitetaan yhdelle niin sanotulle ilmiöministerille.** Budjetin pääluokkarakenne säilyy ennallaan, mutta ilmiöministeri vastaa hänelle kuuluvista momenteista, jotka ovat mahdollisesti useissa eri pääluokissa. Tämä helpottaisi ilmiökokonaisuuden sisäisten uudelleenarviointien ja painopistemutosten tekemistä.
3. **Ilmiölle myönnettävä lisärahoitus.** Mallin etuna työryhmä piti sen selkeyttä: budjettirakenne säilyy ennallaan ja lisärahoituksen jakamiselle muodostuu helposti ilmiöön kytkeytyvä yhteistyötaho.
4. **Ilmiötä koskevat määrärahat kootaan yhteen suuremmaksi kokonaisuudeksi yhdelle momentille.** Yhdistetty momentti tekee ilmiöön kohdistuvat määrärahat läpinäkyvämmäksi.
5. **Ilmiötä koskevat asiat kootaan yhteen muuttamalla ministeriöiden toimivaltoja (esimerkiksi uusi ilmiöministeriö) ja vastaavasti budjetin rakennetta.** Etuna on ilmiön kokonaisuuden parempi hahmottaminen, haasteena muun muassa uudelleenjärjestelyn hitaus suhteessa vaalikauden ja uusien rajapintojen muodostuminen.

Esitetyistä malleista nro 2 (Ilmiöministeri), nro 4 (Ilmiömomentti) ja nro 5 (Ilmiöministeri) muuttaisivat hyvin radikaalilla tavalla nykyistä tapaa johtaa valtioneuvostoa. Niihin siirtyminen voidaan perustellusti nähdä lyhyellä aikavälillä epärealistiseksi. Tätä mieltä ovat olleet myös valtiovarainministeriö ja Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Epärealistisuudelle on perusteet. *Ilmiöministeri*, joka vastaisi momenteista, jotka kuuluvat muiden ministeriöiden pääluokkiin, edellyttäisi toimiakseen, että priorisoidut ilmiöt olisivat aidosti toisistaan irrallisia. Olisi hyvinkin todennäköistä, että syntyisi ylitsepääsemättömiä ristiriitoja siitä, mikä momentti kuuluu minkin ilmiön alle. Olisivatko esimerkiksi hiileneutraaliin liiketoimintaan tähtäävät t & k-varat ilmastonmuutoksen torjuntaan koskevan ilmiön vai osaamisen kehittämistä koskevan ilmiön alla?

*Ilmiömomentti* -toimintamalli on saman haasteen edessä. On epätodennäköistä, että ilmiömomentille löytyisi merkittävää määrää ristiriidattomia euroja. Esimerkkinä käytettyä ilmastonmuutoksen vastaista toimintaa on laajalti eri ministeriössä, eikä niiden irrottaminen nykyisestä toiminnasta olisi helppoa.

*Ilmiöministeriön* perustamisen haasteet ovat samat kuin yllä. Lisäksi haasteeksi tulisi se, että ilmiöiden tulisi toisaalta olla niin isoja, että ne ansaitsevat oman ministeriön, mutta toisaalta niin selkeärajaisia, että ne muodostaisivat selkeitä kokonaisuuksia.

Ilmiöministeri, ilmiöministeriö ja/tai ilmiömomenttia ovat ideaaleja, joiden konkreettinen toteuttaminen lienee nykynäkymin mahdotonta. Ensisijainen ongelma näissä ehdotuksissa on sama kuin *strategisessa hallitusohjelmassa*. Ajatellaan, että julkinen hallinto olisi vapaa intressiristiriidoista ja toimintaympäristö olisi yhtä selkeä ja lineaarinen kuin liike-elämässä.

Toinen ongelma on sama kuin *ennaltaehkäisevän ja korjaavana* työn ristiriidassa. Täysin uuden rakenteen synnyttäminen tarkoittaa vanhojen rakenteiden purkamista. Vanhat rakenteet ovat kuitenkin suurelta osin rakennettu lakisääteisten tehtävien suorittamiseen, eikä niiden äkillinen muuttaminen ole mahdollista.

Käyttökelpoisin valtiovarainministeriön työryhmän esittämä ilmiöpohjaisen budjetoinnin malli on *ns. lisärahoitusmalli* (vaihtoehto 3). Viimeisimpien hallituskausien aikana on varattu kertaluonteista hankerahoitusta priorisoituihin kohteisiin. Pääministeri Sipilän hallitus toteutti yhden miljardin euron kärkihankerahamallia. Pääministeri Marinin hallitus teki kolmen miljardin euron kertaluonteisen tulevaisuusinvestoinnin. Lisämäärärahan tavoitteena on ollut ainakin osin edistää hallituksen painopisteiden mukaisia laajoja tavoittekokonaisuuksia poikkihallinnollisesti.

VTV teki kotimaisen ja kansainvälisen aineiston pohjalta havaintoja eri tavoista, joilla ilmiöpohjaista lähestymistapaa voitaisiin Suomessa vahvistaa. Se nostaa esille seuraavan prosessin:

- Päätös budjetoinnin kohteeksi valittavista ilmiöistä tulee tehdä korkealla poliittisella tasolla, esimerkiksi hallitusohjelmassa.
- Ilmiöitä koskevan tavoitteenasettelun tulee olla tarpeeksi konkreettista.
- Hallituksen tulee määritellä ilmiötä koskevat tavoitteet, keinot, vastuutahot ja käytettävät resurssit sekä seurannan mittarit riittävän tarkasti, jotta ne voidaan johdonmukaisesti sisällyttää julkisen talouden suunnitelman ja talousarvioesityksen valmisteluun.

VTV:n mukaan realistinen tapa ratkoa haasteita on ilmiöpohjaisen budjetoinnin edelleen kehittäminen rajatun kokeilun avulla. Tarkastelun kohteeksi voidaan valita yksi ilmiö, jonka ympärille kootaan olennaisista ministeriöistä virkamiesjoukkue. Sen tehtävänä on yhdessä kuljettaa ja seurata hallituksen ilmiölle asettamia tavoitteita kokonaisuutena läpi budjettiprosessin ja identifioida, millaisia työkaluja prosessin tueksi tarvitaan. Samalla voidaan pilotoida henkilöresurssien ja määrärahojen käytön yhteistä hallinnointia sekä etsiä tapoja käytännön haasteiden ratkomiseksi.

## 4.4 Johtopäätökset poikkihallinnollisesta johtamisesta

Hallinnossa esiintyy reviirikiistoja sekä yhteisten tavoitteiden ja määrärahojen käytön osaoptimointia oman hallinnonalan hyväksi. Ilmiölähtöinen ja poikkihallinnollinen lähestymistapa vaatii ylimmän virkamiesjohdon sitoutumista. Johtopäätökset poikkihallinnollisesta johtamisesta:

- Poikkihallinnollisten ilmiöiden ratkaiseminen pakottaa hallintoa uudistumaan. Ilmiölähtöisyydelle on selkeä tilaus. Ilmiölähtöisyys on askel parempaan.
- Ilmiöperusteinen hallinto ei synny hetkessä. Toistaiseksi esillä olleet kokonaisvaltaiset johtamisen mallit ovat olleet liian kunnianhimoisia ja epärealistisia onnistuakseen.
- Realistisinta on edetä kohti ilmiöperusteisuutta siten, että kehitetään olemassa olevia johtamisrakenteita, toteutetaan tarkkarajaisia kokeiluja, jotka rahoitetaan lisärahoituksen kautta.

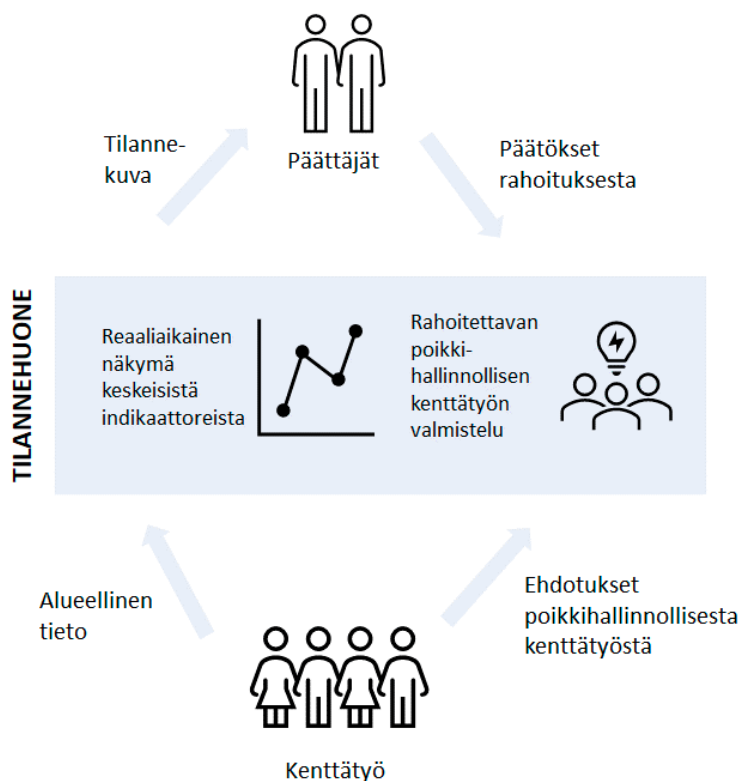
## 5 Esitys uudesta rakenteesta osattomien ja syrjäytymisvaarassa olevien lasten ja nuorten turvallisuuspääoman vahvistamiseksi

### 5.1 Esitys pähkinäkuoressa

Esitän valtioneuvoston yhteyteen ja ministerityöryhmän alaisuuteen perustettavaa tilannehuonetta, jossa seurataan keskeisten turvallisuuspääomaan liittyvien ilmiöiden kehittymistä, rahoitetaan poikkihallinnollista kenttätyötä sekä seurataan ja arvioidaan toimenpiteiden vaikuttavuutta.

Tilannehuoneen kautta rahoitetaan vain sellaisia toimenpiteitä, jotka ovat usean eri toimijoiden yhdessä valmistelemissa ja toteutettavissa kokonaisinterventioita, ja jotka täydentävät alueiden ja valtionhallinnon olemassa olevaa toimintaa.

**Kuvio 5.** Esitys tilannehuoneesta pähkinäkuoressa

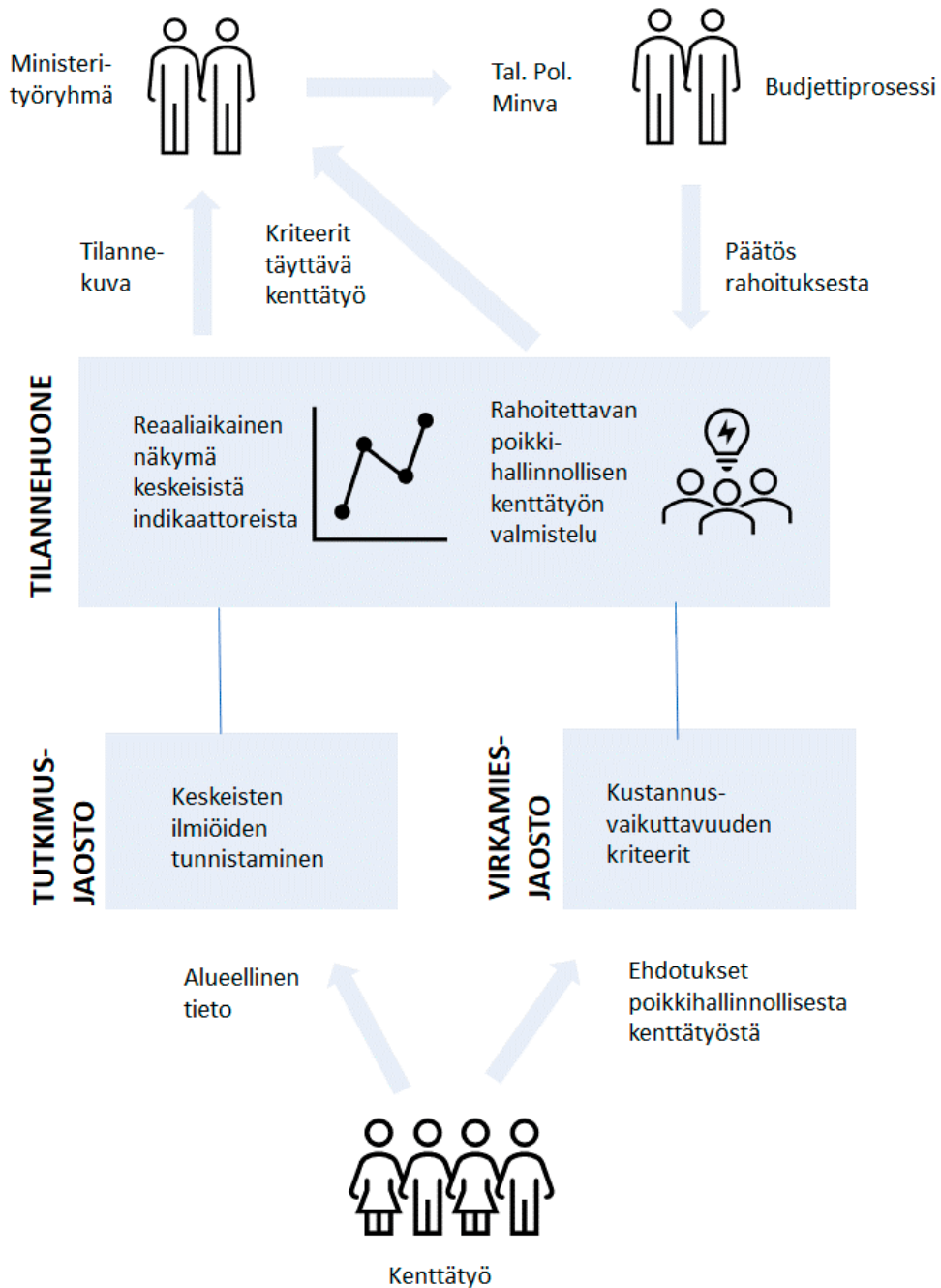


## Esitys muodostuu seuraavista osakokonaisuuksista:

- Hallitusneuvotteluissa kohdennetaan poikkihallinnollisten ilmiöiden ratkaisuun **lisämäärärahoja**. Yksi rahoitettava ilmiökokonaisuus on osattomien ja syrjäytymisvaarassa olevien lasten ja nuorten turvallisuuspääoman vahvistaminen. Hallitusneuvottelussa varataan 30 miljoonaa euron kertaluontoinen lisärahoitus lasten ja nuorten turvallisuuspääoman vahvistamiseksi. Hallitusohjelmaan kirjataan, että ilmiökokonaisuutta koskevasta varojen tarkemmasta jakautumisesta päätetään talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa hallituskauden aikana asiasta vastaavan ministerityöryhmän esitysten pohjalta. Julkisen talouden suunnitelmassa 30 miljoonaa euroa kirjataan VM:n pääluokan alla jakamattomaan varaukseen.
- Hallitusneuvotteluissa linjataan perustettavista **ministerityöryhmistä**. Jokainen lisärahoitettava poikkihallinnollinen ilmiö asetetaan yhden ministerityöryhmän alle. Ilmiöstä vastaa ministerityöryhmä, ei yksittäinen ministeri. Ministerityöryhmä puoltaa tilannehuoneen esityksestä talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle rahoitettavat kohteet. Osattomien ja syrjäytymisvaarassa olevien lasten ja nuorten turvallisuuspääoman tilannehuone perustetaan yhden ministerityöryhmän alle. Tilannehuoneeseen palkataan päällikkö ja kaksi asiantuntijaa. Hallinnollisesti tilannehuone sijaitsee ministerityöryhmän puheenjohtajan ministeriössä.
- Osattomien ja syrjäytymisvaarassa olevien lasten ja nuorten turvallisuuspääoman **tilannehuoneelle määritellään seuraavat tehtävät**: Tilannehuone
  - kerää kentältä turvallisuuspääomaan liittyvää reaaliaikaista tietoa,
  - muodostaa tilannekuvan ministerityöryhmälle,
  - kerää tietoa alueellisista uuden poikkihallinnollisen kenttätöiden ideoista,
  - muodostaa rahoitettavalle poikkihallinnolliselle kenttätöille kustannusvaikuttavuutta koskevan kriteeristön,
  - vastaanottaa rahoitushakemuksia kokonaisinterventioista,
  - esittelee ministerityöryhmälle kriteerit täyttävät ideat,
  - seuraa rahoitettujen kokonaisinterventioiden vaikuttavuutta ja
  - suunnittelee vaikuttavimpien poikkihallinnollisten kokonaisinterventioiden juurruttamista yhdessä kenttätöiden toteuttajien – kuntien, hyvinvointialueiden sekä valtionhallinnon – kanssa.

Seuraavissa alaluvuissa on kuvattu ja perusteltu osakokonaisuuksia tarkemmin.

**Kuvio 6.** Tilannehuoneen toimijat, roolit ja prosessi



## 5.2 Kokeiluluonteinen lisärahoitus poikkihallinnollisten ilmiöiden ratkaisemiseen

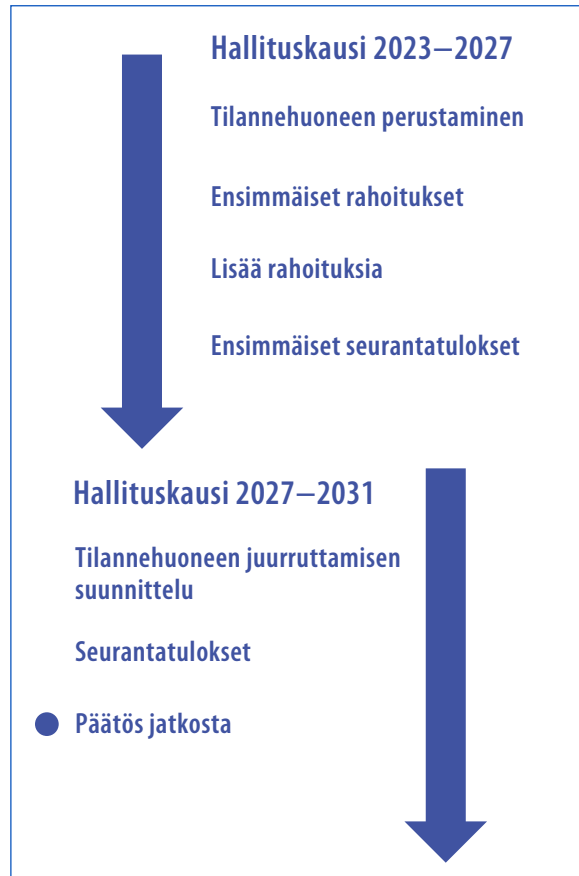
Nykyinen budjetointimalli antaa vastuuministerille vallan ja vastuun. Budjettivalta on käytännössä vastuuministerillä ja valtionvarainministeriöllä. Muiden ministeriöiden käytännön valta kohteena olevan ilmiön suhteen jää pieneksi. Nykyinen tilanne on todettu ongelmalliseksi poikkihallinnollisten ilmiöiden kuten työperäisen maahanmuuton, hyvän arkiympäristön tai osattomien ja syrjäytyneiden lasten ja nuorten turvallisuuspääoman osalta.

Budjetoinnin nykymallin tilalle on esitetty ilmiöbudjettia. Kuitenkin sellaiset ilmiöbudjetoinnin mallit, jotka muuttaisivat nykyistä ministeriökohtaista momenttirakennetta merkittävästi, ovat epärealistisia. Täysin uusien johtamismallien sijasta olisi luontevaa edetä VM:n työryhmän esittämän vaihtoehdon ”ilmiöiden lisärahoitus”-mallin mukaisesti (ks. luku 4.3.).

Käytännössä tämä tarkoittaa, että nykyiseen lakisääteiseen tai jo käynnistettyyn toimintaan ja sen rahoitukseen ei puututtaisi. Myöskään varsinaisia lainsäädännöllisiä muutostarpeita ei syntyisi. Sen sijaan hallitusneuvotteluissa kohdennetaan tarkkarajaisten poikkihallinnollisten ilmiöiden kenttätyöhön kertaluonteinen lisämäärärahaa. Kenttätyöllä tarkoitetaan tässä yhteydessä työ, joka on pääasiassa asiakastyötä, eli toimenpiteiden konkreettista toteuttamista alueilla. Rahoitettaviin tehtäviin voi kuulua kehittäviä/tutkimuksellisia elementtejä, mutta painopisteen tulee olla asiakastyössä.

Yhdeksi rahoitettavaksi ilmiökokonaisuudeksi sopii osattomien ja syrjäytymisvaarassa olevien lasten ja nuorten turvallisuuspääoman vahvistaminen. Esitys lähtee siitä, että hallitusneuvottelussa varataan tulevalle hallituskaudelle (2023–27) 30 miljoonaa euron lisärahoitus lasten ja nuorten turvallisuuspääoman vahvistamiseksi. Lisäksi varaudutaan puoliväliriihessä arvioimaan, kuinka paljon lisärahoitusta tarvitaan vuosien 2027–31 hallituskaudelle, ja huomioimaan tämä julkisen talouden suunnitelmassa. Vuosien 2027–31 aikana ei enää rahoitettaisi uusia kokonaisinterventioita, vaan kyseeseen voisivat tulla 2023–27 aikana päätettyjen kokonaisinterventioiden (kesto 2–3 vuotta) rahoituskauden jatkumisesta yli hallituskauden. (Ks. Kuvio 6).

**Kuvio 7.** Tilannehuoneen toiminnan painopisteet hallituskausilla 2023–2027 ja 2027–2031



Hallitusohjelmaan kirjataan, että ilmiökokonaisuutta koskevasta varojen tarkemmasta jakautumisesta päätetään talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa hallituskauden aikana asiasta vastaavan ministerityöryhmän esitysten pohjalta. Talouspoliittisen ministerivaliokunnan päätökset integroidaan kulloiseenkin budjettiprosessiin. Näin on käytännössä toimittu tulevaisuusinvestointien osalta viimeisimmän hallituksen aikana.

Julkisen talouden suunnitelmassa 30 miljoonaa euroa kirjataan VM:n pääluokan alle jakamattomaan varaukseen. Rahoituksesta varattaisiin 3 miljoonaa euroa tilannehuoneen toimintamenoihin (6 vuotta) ja 27 miljoonaa poikkihallinnollisen kenttätöiden rahoittamiseen.

Toimintamenojen kustannustason verrokkina voidaan käyttää esimerkiksi valtion liikuntaneuvostoa, jossa työskentelee pääsihteeri ja kaksi asiantuntijaa. Liikuntaneuvoston yhteydessä toimii useita jaostoja ja se teettää selvityksiä. Valtion liikuntaneuvostolle budjetoiitiin vuodelle 2022 yhteensä 480 000 euroa. Tilannehuoneen toiminta tulisi olla 4+2 vuotta, joten rahoitustarve olisi noin kolme miljoonaa euroa yhteensä.



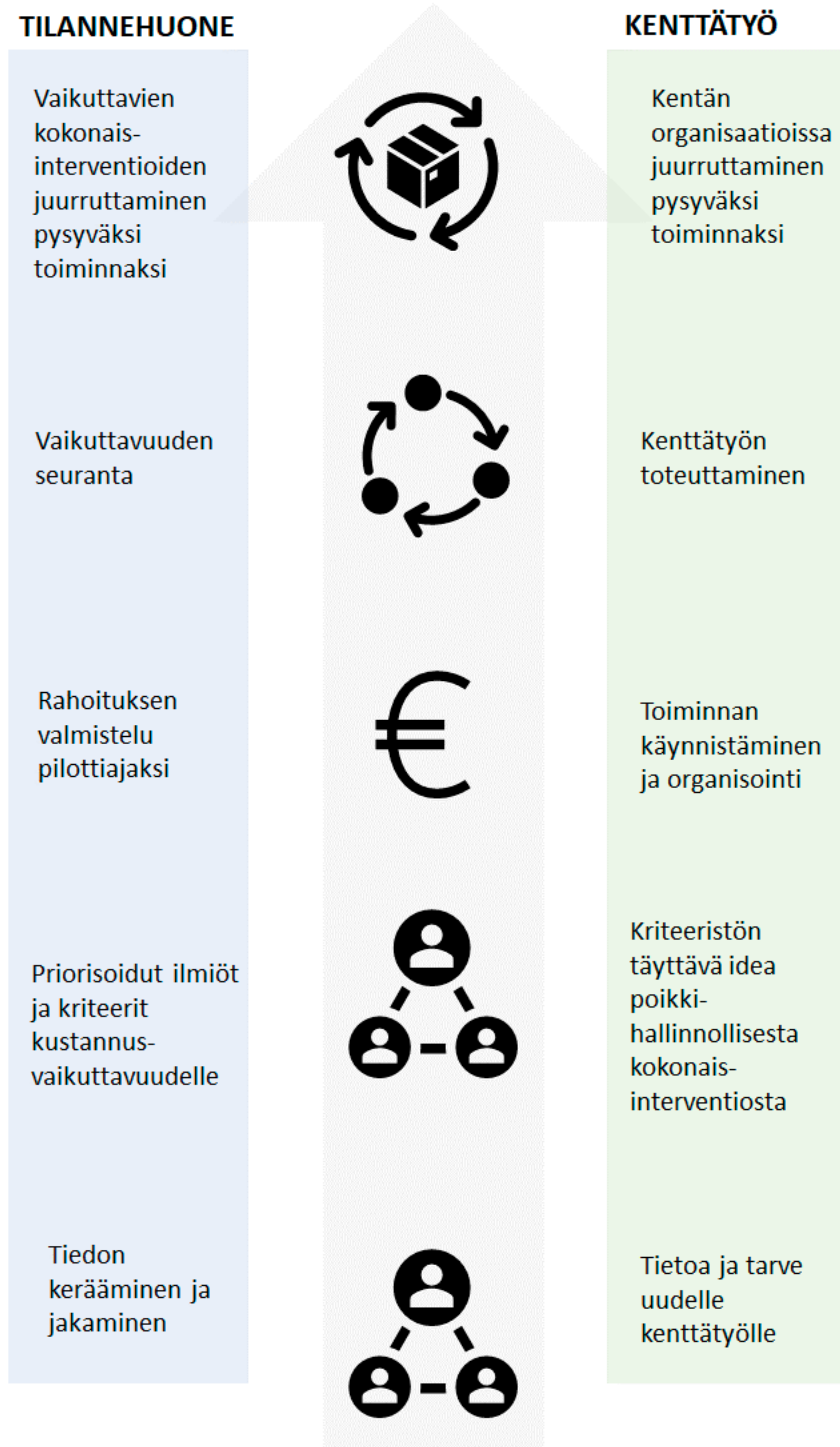
Tilannehuoneen toimintamenot kohdistuvat päällikön ja kahden asiantuntijan palkkakuluihin sekä muihin tarpeellisiin menoihin. Palkattujen asiantuntijoiden tehtävänä on ensimmäisten vuosien (1–2 vuotta) aikana koota kentältä tilannekuva, luoda kriteeristöt sekä koota esityksiä ministerityöryhmälle. Hallituskauden jälkipuolella tehdään viimeiset rahoituspäätökset, kerätään vaikuttavuustietoa ja ylläpidetään tilannekuvaa. Seuraavan hallituskauden (vuodet 5–6) kerätään vaikuttavuustietoa käynnissä olevasta kenttätöistä. (ks. kuvio 6).

Jotta kokonaisinterventioiden rahoitus jakautuisi mahdollisimman laajasti lasten ja nuorten pariin, tulee alustavana lähtökohtana rahoitettavilla kokonaisuuksille olla noin kolmen miljoonan euron suuruinen avustusosuus kenttätöihin. Tällöin rahoitusta (27 miljoonaa euroa) voitaisiin osoittaa vähintään kahdeksan–yhdeksän kenttätöiden kokonaisuudelle.

Yksittäisten kokonaisuuksiin allokoitava summa on kuitenkin syytä pitää siinä määrin avoimena, että mahdollistetaan erikokoisten ja sisältöisten kokonaisinterventioiden kokeileminen. Ehdotuksessa lähdetään lisäksi siitä, että mikäli kustannusvaikuttavuudelta potentiaalisia rahoitettavia interventioita on ennakoitua enemmän tai niiden toimintakausi olisi luontevasti kolmea vuotta pidempi, voidaan puoliväliriihessä arvioida tulisiko ilmiöiden ratkaisemiseen kohdentaa seuraavalla vaalikaudella esimerkiksi vastaava summa.

Kaikkia lasten ja nuorten turvallisuuspääomaan liittyviä kysymyksiä ei poikkihallinnollisen kenttätöiden rahoittamisella ratkaista, mutta rahoituksella voidaan tuoda merkittävää vaikuttavuutta niiden tietojen ja taitojen osalta, joita lapset ja nuoret tarvitsevat kohdattaessaan turvallisuusuuhkia ja jotka ehkäisevät nuorten riskikäyttäytymistä. Ilmiökohtainen lisärahoitus olisi nimensä mukaisesti nykytoimintaa täydentävää rahoitusta.

**Kuvio 8.** Tilannehuoneen tehtävät ja kentältä kerättävä tieto



## 5.3 Tilannehuoneen tehtävät

Tilannehuone valmistele ministerityöryhmään vietävät esitykset. Hallitusneuvotteluissa linjataan perustettavista ministerityöryhmistä. Jokainen lisärahoitettava poikkihallinnollinen ilmiö asetetaan yhden ministerityöryhmän alle. Ilmiöstä vastaa ministerityöryhmä, ei yksittäinen ministeri. Ministerityöryhmä puoltaa tilannehuoneen esityksestä talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle rahoitettavat kohteet. Lasten ja nuorten turvallisuuspääoman tilannehuone perustetaan yhden ministerityöryhmän alle.

Tilannehuoneeseen palkataan päällikkö ja kaksi asiantuntijaa. Hallinnollisesti tilannehuone sijaitsee ministerityöryhmän puheenjohtajan ministeriössä. Lasten ja nuorten turvallisuuspääoman tilannehuoneelle määritettäisiin seuraavat tehtävät.

- a. Tilannehuone kerää kenttätyön ammattilaisilta turvallisuuspääomaan liittyvää reaaliaikaista tietoa. Tiedon keräämiselle muodostetaan selkeät käytännöt ja kriteerit (kohta b), jotka mahdollistavat niiden reaaliaikaisen käsittelyn ja kerättävän tiedon priorisoinnin.
- b. Tilannehuone muodostaa kriteerit turvallisuuspääomaa koskevan ilmiötiedon suodattamiselle. Työn tueksi perustetaan tutkimusjaosto. Tutkimusjaostoon kutsutaan lasten ja nuorten turvallisuuspääoman näkökulmasta keskeinen tieteellinen edustus. Tavoitteena on koota ja priorisoida kattavasta alueellisesti tiedosta akuuteimmat ja ajankohtaiset teemat tilannekuvaraporttiin. Tilannehuone esittelee tilannekuvaa säännöllisesti ministerityöryhmälle.
- c. Tilannehuone edesauttaa uuden poikkihallinnollisen kenttätyön syntymistä jakamalla tietoja ja toimimalla aktiivisesti hyvinvointialueiden, kuntien ja valtionhallinnon viranomaisten, järjestöjen ja muiden toimijoiden kanssa. Tilannehuone kerää tietoa alueellisista uuden poikkihallinnollisen kenttätyön ideoista samalla kun se kerää tietoja ajankohtaisista teemoista (kohta b).
- d. Tilannehuone muodostaa rahoitettavalle poikkihallinnolliselle kenttätyölle kustannusvaikuttavuutta koskevan kriteeristön. Työn tueksi perustetaan virkamiesjaosto (vähintään SM, OKM, STM, OM, TEM, VM), jonka tehtävänä on varmistaa, että rahoitettavat kokonaisinterventiot ovat uusia eikä päällekkäisyyttä olemassa olevien toimien kanssa ole. Lisäksi virkamiesjaosto loisi luo kustannusvaikuttavuuden kriteeristön (ks. luku 5.4), joka määrittäisi millaisten ennakkoehdot tulee täytyä, jotta rahoitusta voidaan myöntää.
- e. Tilannehuone vastaanottaa rahoitushakemuksia kokonaisinterventioista, jotka keskittyvät turvallisuuspääoman vahvistamiseen, eli niiden tietojen ja taitojen vahvistamiseen varhaisnuoruudessa, jotka auttavat kohtaamaan turvallisuusriskejä ja ennalta ehkäisemään riskikäyttäytymistä. Kokonaisinterventiot tulee olla kohdennettu alueille, joilla on havaittu merkittäviä haasteita ja joissa asuu vähintään 5 000 alle 15-vuotiasta lasta tai nuorta.

Kokonaisinterventioiden tulee olla poikkihallinnollisia vähintään siten, että niitä toteuttaa enemmän kuin yksi organisaatio ja enemmän kuin yhdeltä toimialalta. Kokonaisinterventiot koskisivat koko alueen yhteisöä, eivätkä olisi lähtökohtaisesti yksilön tilannetta korjaavia toimenpidekokonaisuuksia.

- f. Tilannehuoneen päällikkö esittelee ministerityöryhmälle kaikki sellaiset kokonaisinterventiot, jotka täyttävät rahoitusta ja ilmiötä koskevat kriteerit. Ministerityöryhmä linjaa siitä, mitkä kriteerit täyttävät kenttätöiden kokonaisinterventiot esitetään talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle rahoitettaviksi. Talouspoliittisen ministerivaliokunnan päätös otetaan osaksi kehys- ja budjettiriihien prosesseja vastaavalla tavalla kuin tulevaisuusinvestoinneista on linjattu pääministeri Sanna Marinin hallituskaudella.
- g. Tilannehuone seuraa rahoitettujen kokonaisinterventioiden vaikuttavuutta ja luo niiden vaikuttavuuden seurannalle pysyvän mallin. Vaikuttavuuden seuranta rakentuu kriteeristön (luku 5.4) yhteydessä määritettyjen tietotarpeiden kautta. Vaikuttavuuden seuranta tulisi pyrkiä toteuttamaan siten, että sen pohjalta olisi mahdollista tehdä johtopäätöksiä kenttätöiden konseptien toimivuudesta ja tarvittaessa suosittaa niiden pohjalta juurtumista pysyväksi toiminnaksi (ks. kuvio 7). Tilannehuone esittelee kokonaisinterventioiden vaikuttavuutta säännöllisesti ministerityöryhmälle.
- h. Tilannehuone suunnittelee vaikuttavimpien poikkihallinnollisten kokonaisinterventioiden juurruttamista yhdessä kenttätöiden toteuttajien – kuntien, hyvinvointialueiden sekä valtionhallinnon – kanssa. Tilannehuone koordinoisi sellaisten kenttätöiden konseptien suosittaa juurtumista pysyväksi toiminnaksi, joiden vaikuttavuus olisi kohdan g mukaisesti pystytty toteamaan.

## 5.4 Tilannehuoneen kriteeristöt

Tutkimusjaoston työn kautta priorisoitaan päätöksentekoon vain sellaiset turvallisuuspääomaan liittyvät kysymykset ja ajankohtaiset teemat, jotka läpäisevät ”keskeisen lasten ja nuorten turvallisuuspääomaa uhkaavan/vahvistavan kysymyksen” kriteeristön. Tilannehuoneeseen kerättäisiin kenttätöiden ammattilaisten tunnistamaa turvallisuuspääomaan liittyvää tietoa kentältä. Mutta vain se tieto, joka täyttää tutkijoiden määrittämän ilmiötä koskevan kriteeristön, nousisi ministerityöryhmälle tuotettaviin raportteihin. Tällöin ministerityöryhmä kävisi nykyistä vähemmän keskustelua siitä, *mikä* on keskeinen ongelma, vaan pikemminkin pyrkisi luomaan *yhteistä käsitystä* siitä, *miksi* ongelmat esiintyvät ja minkä tyyppisiä *vaikutuksia* niillä voidaan ennakoida olevan. Tarkemmat yksityiskohdat tulee jättää perustettavan tutkimusjaoston linjattavaksi, eikä niihin tässä selvityksessä ole tarkoituksenmukaista ottaa yksityiskohtaisesti kantaa. Jotta tutkimusjaoston ”keskeisten kysymysten kriteeristö” olisi kestäväällä pohjalla, tulisi sen perustua akateemiseen tutkimukseen.

Virkamiesjaosto luo erillisen kustannusvaikuttavuuden kriteeristön, joka määrittää min-kälaiset ennakkoehdot tulee täyttyä, jotta rahoitusta voidaan myöntää. Kustannusvaikutavuuden kriteeristö ei tarkoita, että idean vaikuttavuudesta olisi pakollista olla empiiristä näyttöä. Sen sijasta tulisi olla määriteltynä vaikuttavuusketjun mukaiset tiedot (ks. alla, kohdat 1–7), joihin rahoitusta hakeva organisaatioiden yhteenliittymä sitoutuu. Empiirinen näyttö intervention vaikuttavuudesta on toivottava asia, mutta käytännössä sen vaatiminen kaikilta hakijoilta on epärealistista, koska lapsia ja nuoria koskevien toimenpiteiden vaikuttavuuden todentaminen vaatii useimmiten vuosikausien työn, ja siksi tutkittua tietoa on hyvin rajallisesti saatavilla.

Käytännössä kyse voisi olla siitä, että virkamiesjaosto edellyttäisi seuraavan kaltaisen raportointivelvoitteen (vaikuttavuusketju) täyttämistä, ennen kuin esitys kenttätöiden rahoituksesta voisi edetä seuraavaan vaiheeseen. Tilannehuoneelle tulisi toimittaa esitys poikkihallinnollisesti kenttätöistä siten, että kokonaisuudesta ilmenee seuraavat seikat:

1. **Tarve.** Mistä konkreettista "alailmiöstä" on kysymys?  
Ensimmäisenä vaiheena on tunnistaa mistä lasten ja nuorten turvallisuuspääomaan liittyvästä kysymyksestä ollaan kiinnostuneita. Tarvetta määritellessä on toteuttava perusteellinen toimintaympäristön analyysi ja arvioida miten ongelma kohdistuu valittuun kohderyhmään.
2. **Idea.** Mitä halutaan saavuttaa?  
Toisena vaiheena on määrittää toimintamallin idea. Koska kyseessä on kertaluoteista rahoitusta saava kokonaisinterventio, tulisi se määritellä pilottimaiseksi, eli idean toimivuutta kokeilevaksi. Ideaa kirjatessa pitää pystyä vastaamaan kysymykseen: Mitä halutaan saavuttaa pitkällä aikavälillä? Miten nyt rahoitettava kenttätöiden pilotti auttaa idean laajemmassa toteutuksessa?
3. **3. Tavoite.** Mitä tuloksia tulee syntyä, jotta visio on mahdollinen?  
Kolmantena vaiheena on määrittää mitä konkreettisia tuloksia kenttätöistä on synnyttävä, jotta ideaa vastaavan tavoitteen toteutuminen on mahdollista. Tavoitteita kirjatessa on määriteltävä mille aikavälille ja kohderyhmälle muu-  
tosta tavoitellaan.
4. **Resurssit.** Millä resursseilla tavoitteita saavutetaan?  
Neljäntenä vaiheena on määrittää mitä resursseja kenttätöiden toteuttamiseen valitun kohderyhmän osalta tarvitaan. Resurssit kirjatessa on määriteltävä, miten ne jakautuvat ajallisesti ja tavoitekohtaisesti.
5. **Toimenpiteet.** Mitä toimenpiteitä resursseilla tehdään?  
Viidentenä vaiheena on määrittää mitä toimenpiteitä resursseilla toteutetaan. Toimenpiteitä kirjatessa on määriteltävä, miten ne jakautuvat suhteessa resursseihin.
6. **Tulokset.** Mitä tuloksia toimenpiteistä on seurannut?

7. Kuudentena vaiheena on määrittää miten ja millä aikavälillä tulokset syntyvät ja miten niitä seurataan. Tulosten kirjaamisessa on huolehdittava tietojen luotettavuudesta sekä riittävän tiheästä tiedon tuotannosta.
8. **Vaikuttavuus.** Mitä tulokset tarkoittavat pitkällä aikavälillä?
9. Seitsemäntenä vaiheena on määrittää mitä vaikutuksia tulosten saavuttamisesta seuraa pitkällä aikavälillä suhteessa alkuperäiseen tarpeeseen.

Mikäli yllä kuvatut kriteerit tietotarpeista täyttyisivät, arvioisi virkamiesjaosto onko valtion rahoittamana vastaavaa toimintaa jo nyt olemassa. Mikäli vastaavaa poikkihallinnollista kenttätöitä ei olisi, voisi kokonaisuus edetä prosessin seuraavaan vaiheeseen. Kokonaisinterventioiden tulisi yllä kuvatussa mielessä olla uusia. Tämä kriteeri ei kuitenkaan sulki pois sellaisten, jo nykyisellään vaikuttaviksi todettujen käytäntöjen rahoittamista, jotka kytkettäisiin osaksi uutta poikkihallinnollista kokonaisinterventiota, joka täyttäisi muut asetetut kriteerit.

Lisäksi ehtona olisi, että kokonaisinterventio kohdistuisi nimenomaisesti lasten ja nuorten turvallisuuspääoman vahvistamiseen, eli niiden tietojen ja taitojen vahvistamiseen, jotka auttavat kohtaamaan turvallisuusriskejä ja ennalta ehkäisemään riskikäyttäytymistä. Kokonaisinterventiot tulisi lisäksi olla kohdennettu alueille, joilla on havaittu merkittäviä haasteita ja joissa asuu vähintään 5 000 alle 15-vuotiasta lasta tai nuorta. Kokonaisinterventioiden tulisi myös olla poikkihallinnollisia vähintään siten, että ne koskevat koko alueen yhteisöä, eivätkä olisi lähtökohtaisesti yksilön tilannetta korjaavia toimenpidekokonaisuuksia.

## 5.5 Esimerkkejä mahdollisesti rahoitettavista kokonaisinterventioista

### **Esimerkki 1: Maahanmuuttajaäitien kotiin vietävä palvelukokonaisuus**

Ylisukupolvinen huono-osaisuus ja osattomuus perheissä toisintavat syrjäytymistä ja heikentävät turvallisuuspääomaa. Heikoista lähtökohdista päädytään syrjäytymiskiarteeseen, joka näkyy sekä riskikäyttäytymisenä että turvallisuuden tunteen heikentymisenä sekä mm. suurempana onnettomuus- ja riskitilannealttiutena.

Syrjäytymisriskissä olevia lapsia on 350 000 henkeä (ks. luku 2).

Moni maahanmuuttaja tulee mieselättäjämallin maasta. Suomalaisessa yhteiskunnassa perheen

on kuitenkin vaikea tulla toimeen ja tulla osaksi yhteiskuntaa ilman osallisuutta työelämässä. Vieraskielisten äitien työllisyysaste on 31 prosenttia. Maahanmuuttajanaisia tulee ohjata entistä määrätietoisemmin kohti työelämää. Tämä lisäisi lasten ja nuorten turvallisuuspääomaa ja vähentäisi syrjäytymisriskejä kokevien määrää.

Yhtenä esimerkkitoimenpiteenä voisi olla maahanmuuttajaäitien kotiin vietävä palvelukokonaisuus, joka lähtee siitä, että jokaiselle äidille tulisi vastuutyöntekijä. Vastuutyöntekijä koordinoisi poikkihallinnollista kenttätökokonaisuutta, johon kuuluisi esimerkiksi niin perhe- ja sosiaalityön ammattilaisia, kuin työllisyyspalveluiden ammattilaisia. Kokonaisuutta voisi toteuttaa esimerkiksi kolmannen sektorin toimijan koordinoimana, ja siihen osallistuisivat niin kunta kuin yksityinen sektori.

### **Esimerkki 2: Alueellinen turvallisuuspääomaa kasvattava kokeilu kouluissa.**

Suomalainen yhteiskunta tavoittaa lähes jokaisen lapsen peruskoulun kautta. Peruskouluikäisten tietoihin ja taitoihin voidaan vaikuttaa ennen kuin riskikäyttäytyminen etenee liian pitkälle. Yksi turvallisuuspääomaan liittyvistä keskeisistä kysymyksistä on kiusaaminen. Olennaista on pyrkiä tunnistamaan polut, jotka johtavat kiusaamisryppäisiin erityisesti tietyn alueen kouluissa. Tämä toimenpide olisi ”yleinen” ja kohdennettu kaikille koulun oppilaille.

Kouluiän saavuttaneita lapsia ja nuoria on yhteensä 1,4 miljoonan henkeä (ks. luku 2).

Yhtenä esimerkkitoimenpiteenä voisi olla kaupunginosakohtainen palvelukokonaisuus, joka lähtee siitä, että alueella puututaan kiusaamisen taustalla vaikuttaviin ilmiöihin, jotka heikentävät turvallisuuspääomaa. Kokonaisinterventiot suunniteltaessa tunnistettaisiin missä kouluissa tarvittaisiin lisätoimenpiteitä. Sen jälkeen arvioitaisiin, miten turvallisuuden tunnetta heikentäviin ilmiöihin voitaisiin puuttua koulun ja opetuksen kautta, mutta

toimintamallilla, johon osallistuisi eri hallinnonalan toimijoita. Kokonaisuutta voisi toteuttaa esimerkiksi kunnan koordinoimana, ja siihen osallistuisivat niin kolmas sektori kuin valtiokin.

### **Esimerkki 3: Levottoman alueen yhteisökeskus**

Turvallisuuden tunne jakautuu voimakkaasti alueiden mukaan. Alueiden huono-osaisuuden kierre synnyttää turvallisuushkia. Syrjässä olevien nuorten turvallisuusriskeihin puuttuminen tarkoittaa alueellisia interventioita, jossa luodaan tietyille alueelle voimakas interventio, joka luo positiivisia mahdollisuuksia alueen nuorille. Syrjässä olevien nuorten osalta tulisi pyrkiä vaikuttamaan alueen yleiseen turvallisuustilanteeseen ja pyrkiä luomaan yhteisöä vahvista käytäntöjä.

Syrjässä olevien nuoria on arviolta 64 000 henkeä.

Yhtenä esimerkkitoimenpiteenä voisi olla kaupunginosan yhteisökeskus, joka lähtee siitä, että alueen 18-vuotta täyttäneille nuorille luodaan merkityksellisyyttä voimistamalla yhteisön positiivisia vahvuuksia ja puuttamalla alueen erityisiin haasteisiin (kuten aikuisten päihteidenkäyttö). Kokonaisinterventiota suunniteltaessa tunnistettaisiin millä alueilla tarvittaisiin lisätoimenpiteitä. Sen jälkeen arvioitaisiin, miten yhteisöllistä heikentäviin ja vahvistaviin ilmiöihin voitaisiin puuttua jalkautuvan nuorisotyön kautta, mutta toimintamallilla, johon osallistuisi eri hallinnonalan toimijoita. Kokonaisuutta voisi toteuttaa esimerkiksi kunnan koordinoimana, ja siihen osallistuisivat niin hyvinvointialue kuin valtiokin.

## **5.6 Yhteenveto: Mitä esitetyllä rakenteella voidaan saavuttaa?**

Selvityksen toimeksianto oli laaja. Selvityshenkilön tehtäväksi määritettiin uuden hallinnollisen rakenteen luominen lasten ja nuorten turvallisuuspääoman vahvistamiseksi. Keskeisiksi selvityskohteiksi valikoitui toimijoiden yhteisen ymmärryksen lisääminen, poikkihallinnollisen toiminnan tehostaminen ja koordinointi, vaikutusmahdollisuuksien lisääminen, tiedolla johtaminen sekä ilmiöbudjetointi. Selvityksessä esitetyllä rakenteella pyritään vastaamaan näihin kysymyksiin mahdollisimman kattavasti.

Selvityksenä keskeisenä ohjenuorana on ollut realismi. Selvitys on rakennettu siten, että se voidaan ottaa osaksi vuonna 2023 aloittavan hallituksen ohjelmaa, mikäli poliittista tahtoa lasten ja nuorten turvallisuuspääoman edistämiseksi on riittävin määrin. Mikäli hallitusneuvotteluissa päätettäisiin tilannehuoneen perustamisesta, voitaisiin seuraavalla hallituskaudella seuraavat kaksi asiaa:



- **Lapset ja nuoret omaksuisivat nykyistä enemmän niitä tietoja ja taitoja, joita he tarvitsevat kohdatessaan turvallisuusuhkia ja jotka ehkäisevät heidän omaa riskikäyttäytymistään.** Rahoituksen myötä voitaisiin vaikuttaa keskeisimpiin lasten ja nuorten turvallisuuspääomaa haastaviin kysymyksiin vähintään 10 alueella, joilla on yhteensä vähintään 5 000 lasta ja nuorta. Rahoituksen avulla vähennettäisiin riskikäyttäytymistä ja parannettaisiin turvallisuuden tunnetta.
- **Hallinto ottaisi askeleen lähemmä ilmiölähtöistä budjetointia ja poikkihallinnollisuutta** Esitys on rakennettu ministerityöryhmien ympärille tavalla, joka konkretisoi ja uudistaa niiden tehtäväkenttää. Hallinto toteuttaisi esityksessä mallissa poikkihallinnollista budjetointia systemaattisesti. Esitetty malli mahdollistaisi nopean reagoinnin hallituskauden aikana ja perustuisi valtionhallinnon sisäisen priorisoinnin sijasta kentältä tuleviin ideoihin.

## 6 Loppusanat ja kiitokset

Selvityshenkilön työ voisi olla yksinäistä puurtamista. Tällä kertaa – selvityshenkilön onneksi – työn tukena ollut poikkeuksellisen asiantunteva ja innovatiivinen tiimi, jota ilman työn tulos olisi monin verroin heikompi ja yksiulotteisempi. Selvitystä tukevaan työhön ja kommentointiin ovat osallistuneet:

Kimmo Halme, sisäministeriö  
 Jari Lepistö, sisäministeriö  
 Emilia Hämäläinen, sisäministeriö  
 Riina-Maria Leskelä, sosiaali- ja terveysministeriö  
 Marja Pulkkinen, opetus- ja kulttuuriministeriö  
 Jari Rajanen, opetus- ja kulttuuriministeriö  
 Saija Sambou, oikeusministeriö  
 Jani Lehto, työ- ja elinkeinoministeriö  
 Janne Savolainen, työ- ja elinkeinoministeriö

Erytiskiitokset tiimin työhön osallistuneelle ja selvityksen taustatöissä avustaneelle:  
 Camilla Bergman, opetus- ja kulttuuriministeriö

Suomi on pullollaan syrjäytymiseen, turvallisuuspääomaan ja hallintoon liittyvien kysymysten asiantuntijoita. Selvitys on saanut lopullisen muotonsa erilaisten selvitystyön aikana käytyjen erilaisten kohtaamisten, taustakeskustelujen ja ajatusten vaihdon kautta. Sekä substanssia (syrjäytyminen, turvallisuuspääoma) että hallintoa (poikkihallinnollisuus, ilmiöbudjetointi) koskevat taustakeskustelut ovat olleet korvaamaton apu turvallisuuspääomaa koskevan kokonaiskuvan sekä uusien mallien muodostamisessa.

Kiitos kaikille selvitykseen suoraan tai välillisesti vaikuttaneille ministeriöiden, virastojen, kuntien, järjestöjen edustajille sekä tutkijoille ja monille muille asiantunteville tahoille mieltä avartavista keskusteluista.

## Lähteet

- Bernelius, Venla & Heidi Huilla (2021) Koulutuksellinen tasa-arvo, alueellinen ja sosiaalinen eriytyminen ja myönteisen erityiskohtelun mahdollisuudet [VN\\_2021\\_7.pdf \(helsinki.fi\)](#)
- Eduskunta (2022) Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelurakenne, rahavirrat sekä seurannan haasteet. Riikka-Leena Leskelä, Laura Käsmä, Virve Jokiranta, Neea Salonen, Mikko Valtakari, Maria Yli-Koski, Mirja Määttä. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2022 [https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoinii/julkaisut/Documents/TRVJ\\_1\\_2022\\_Nuorten\\_syrjailytyminen.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoinii/julkaisut/Documents/TRVJ_1_2022_Nuorten_syrjailytyminen.pdf)
- Iisakka, Laura (2004) Sosiaalinen pääoma suomalaisissa haastattelu- ja kyselyaineistoissa vuoden 1990 jälkeen. Tilastokeskus. [Tilastokeskus - Sosiaalinen pääoma \(stat.fi\)](#)
- Keskusrikospoliisi (2022) Nuorten väkivaltarikollisuuden määrä ja piirteet poliisin tietoon tulleen rikollisuuden valossa. [Nuorten väkivaltarikollisuuden määrä ja piirteet poliisin tietoon tulleen rikollisuuden valossa](#)
- Lapsiasiavaltuutetun toimisto (2022) Lapsibarometri 2022, Terhi Tuukkanen (toim.)
- Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2022:9 [Lapsibarometri 2022 \(valtioneuvosto.fi\)](#)
- Pyykkönen et al. (2021) Perustili – tie kannustavaan ja läpinäkyvään sosiaaliturvaan. Jussi Pyykkönen, Topias Pyykkönen, Pekka Pulli. Itlan raportit ja selvitykset 2021:1 [raportti-perustili-tie-kannustavaan-ja-lapinakyvaan-sosiaaliturvaan-20211 \(4\).pdf](#)
- Salmijärvi (2020) Mielikuvat vantaalaisista asuinalueista verkkokeskusteluissa ja niiden suhde alueelliseen eriytymiseen. [Salmijarvi\\_Joonas\\_maisterintutkielma\\_2020.pdf \(helsinki.fi\)](#)
- Sisäministeriö 2022. Sisäisen turvallisuuden kansallinen yhteistoimintamalli. Väliraportti - kevät 2022. [Linkki tekstiin.](#)
- Sisäministeriö (2022) Tiedote: Krista Mikkonen ja järjestöt keskustelivat nuorisorikollisuudesta ja jengiytymisestä. [Sisäministeri Krista Mikkonen ja järjestöt keskustelivat nuorisorikollisuudesta ja jengiytymisestä \(valtioneuvosto.fi\)](#)
- Sitra (2018) Ilmiömäinen julkinen hallinto [Ilmiömäinen julkinen hallinto \(sitra.fi\)](#)
- Terveystieteiden tutkimuskeskus ja Me-säätiö (2018) Missä elämänvaiheissa syrjäytyminen syntyy? Pekka Pulli, Tiina Ristikari, Jussi Pyykkönen, Juha Kivelä, Marko Merikukka ja Niko Eskelinen
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2022) Tiedote: Harmaan talouden torjuntaohjelma etenee suunnitellusti [Harmaan talouden torjuntaohjelma etenee suunnitellusti - Työ- ja elinkeinoministeriön verkkopalvelu \(tem.fi\)](#)
- Valtioneuvosto (2021a) Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta. [Linkki tekstiin.](#)
- Valtioneuvosto (2021b) Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko [Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko](#)
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2020) Havainnot ilmiöpohjaisesta budjetoinnista. [Havainnot ilmiöpohjaisesta budjetoinnista \(vtv.fi\)](#)



**Sisäministeriö**  
Inrikesministeriet

**Sisäministeriö** PL 26, 00023 Valtioneuvosto  
**Inrikesministeriet** PB 26, 00023 Statsrådet

[www.intermin.fi](http://www.intermin.fi)