VALTIOVARAINMINISTERIÖ

21.10.2019

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta

Täydennys Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan kuulemiseen 11.10.2019 – talousarvioesitys 2019 ja Julkisen talouden suunnitelma 2020-2023: ilmiöpohjainen budjetointi

Tulevaisuusvaliokunnan kuulemistilaisuudessa perjantaina 11.10.2019 keskusteltiin mm. ilmiöpohjaisen budjetoinnin toteuttamisvaihtoehdoista. Kuuleminen koski talousarvioesitystä vuodelle 2020 ja Julkisen talouden suunnitelmaa vuosille 2020-2023. Kuulemisen yhteydessä edustaja Mäkisalo-Ropponen toi esille mahdollisuuden kokeilla ilmiöpohjaista budjetointia etenkin valtiovarainministeriön työryhmäraportin mallin 4 (yhteiskäyttömomentti) pohjalta esimerkiksi nuorten syrjäytymisen ehkäisyä koskevassa ilmiössä.

Valiokuntakuulemista täydentääkseni toisin esille seuraavia seikkoja.

Yhteiskäyttömomentin hyödyntämisestä yleensä:

Yhteiskäyttömomentin hyödyntäminen tarkoittaisi sitä, että valittuun ilmiöön liittyvät määrärahat yhdistettäisiin suuremmaksi kokonaisuudeksi yhdelle momentille. Vaikka yhteiskäyttömomenttiin liittyvää valmistelua tehtäisiin esim. ilmiöministerityöryhmässä, olisi vastuu momentista kuitenkin sillä ministerillä, jolle momentti kuuluisi. Kollegiaalinen vastuu yhdestä momentista ei olisi mahdollinen. Olisi mahdollista, että poliittisen yhteisymmärryksen saavuttaminen momentin määrärahajaossa olisi haastavaa. Tässä mallissa taloushallinto- ja toimivalta-asiat saattaisivat olla vaikeita. Mikäli momentin päätösosassa ei määriteltäisi käyttöä, vaan momentin selvitysosassa olisi esitetty arvioidut käyttötarkoitukset, voisi kokonaisuus olla vastaavan ministeriön taloushallinnon kannalta vaikeasti hallittavissa. Riskinä olisi esim. että määrärahan käyttö ylittäisi budjetoidun.

Mikäli haluttaisiin varmistaa, että osa määrärahasta kohdistuisi johonkin tiettyyn tarkoitukseen, olisi näistä lisättävä momentin päätösosaan esim. niin sanottuja enintään eriä. Enintään erillä voitaisiin myös varmistaa, ettei budjetoitu määräraha ylittyisi. Yhdistetty ilmiömomentti, jossa olisi runsaasti enintään eriä, ei eroaisi määrärahojen kohdentumistarkkuuden osalta merkittävästi nykytilanteesta, jossa rahoitetaan eri momenttien kautta samaan ilmiöön liittyvä asioita. Yhdistetty momentti olisi kuitenkin ilmiön saaman rahoituksen näkökulmasta läpinäkyvämpi ja mahdollisesti johtaisi määrärahojen tehokkaampaan kohdentamiseen jollain aikavälillä.

Eduskunnan budjettivalta saattaisi vähentyä, mikäli kootut määrärahat alun perin olivat erillisillä momenteilla, josta ne koottaisiin suurempiin kokonaisuuksiin. Toisaalta mikäli kootut määrärahat alun perin olisivat osa laaja-alaista momenttia, eduskunnan budjettivalta saattaisi itse asiassa kasvaa, jos määrärahat koottaisiin ja eduskunta päättäisi enintään eristä.

Nuorten syrjäytymisen ehkäisy yhteiskäyttömomentilla

Yhteiskäyttömomentti soveltuu parhaiten poikkihallinnolliseen ja suhteelliseen rajattuun ilmiöön. Ilmiöpohjaista budjetointia pohtivan työryhmän raportissa[1] esimerkkinä tällaisesta yhteiskäyttömomentista on esim. EU- puheenjohtajuuskauden valmistelurahat. Nuorten syrjäytymisen ehkäisy on ilmiönä poikkihallinnollinen ja varsin monitahoinen. Valtiovarainministeriöllä ei ole tietoa siitä, onko valiokunnassa käyty tarkempia keskusteluja ilmiön rajauksista. Seuraavassa on kuitenkin arvioitu budjettiteknisestä näkökulmasta sitä, mitä haasteita ns. yhteiskäyttömomentin hyödyntämisessä olisi kyseisen ilmiön osalta.

[1] Ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyviä näkökohtia selvittävän työryhmän raportti, VM:n julkaisu 9/2019

Valtiovarainministeriö Snellmaninkatu 1 A, Helsinki PL 28, 00023 Valtioneuvosto Puh 0295 16001 (Vaihde) Faksi 09 160 33123 valtiovarainministerio@vm.fi www.vm.fi Y-tunnus 0245439-9

Helposti arvioitavissa on, että seuraavat talousarvioesityksen momentit liittyisivät kiinteästi em. ilmiöön:

- Nuorten työpajatoiminta ja etsivä nuorisotyö, OKM:n pääluokka, n. 22 milj. euroa TAE 2020
- Rahapelitoiminnan tuotot nuorisotyön edistämiseen, OKM:n pääluokka, n. 54 milj. euroa TAE 2020

Koska nämä määrärahat sisältyvät nykyisin kaikilta osin samaan pääluokkaan, ei niiden kokoaminen erilliselle yhteiskäyttömomentille välttämättä toisi lisäarvoa. Ilmiöpohjaisuuden osalta keskeistä on, että rahoitus jakaantuu useampaan pääluokkaan.

Jos nuorten syrjäytymisen ehkäisyä tarkastellaan laajempana ilmiönä, liittyy ilmiön rajaamiseen ainakin seuraavia kysymyksiä:

- Missä määrin koulutukseen sisältyviä määrärahoja sisällytettäisiin yhteiskäyttömomentille? Koulutus on keskeinen syrjäytymisen ehkäisemiseen liittyvä toimenpide, mutta seuraavilla momenteilla katetaan kaikki koulutukseen liittyvät toimet:
  - yleissivistävän koulutuksen ja varhaiskasvatuksen määrärahamomentilla on noin 705 milj. euroa (TAE2020).
  - ammatillisen koulutuksen määrärahat ja valtionosuudet, yhteensä eri momenteilla noin 938 milj. euroa (TAE2020).
- Millä tavalla kuntien valtionosuudet huomioitaisiin käsittelyssä; niiden kokonaissumma vuoden 2020 talousarvioesityksessä on noin 7 mrd. euroa. Kuntien valtionosuuksien laskennallisissa perusteissa huomioidaan esimerkiksi nuorten osuus kunnan väestöstä. Laskennallisiin kustannusten määräytymisperusteisiin vaikuttaa muiden palvelukäytön lisäksi ko. ikäluokan mielenterveyspalveluiden käyttö, joten määrärahalla on ilmeinen kytkös nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseen. Jonkin tietyn osion irrottaminen valtionosuusmomentilta toiselle momentille olisi sen yleisen periaatteen vastainen, että valtionosuudet maksetaan laskennallisen perusteen mukaisesti könttäsummana kunnille. Muutos edellyttäisi valtionosuuslain muuttamista. Irrottaminen toiselle momentille olisi hallinnollisesti haastavaa.
- Työttömyysturvaan liittyvät työttömyysetuudet on budjetoitu STM:n lukuun 20, yhteensä runsaat 2,2 mrd. euroa vuoden 2020 talousarvioesityksessä. Näille momenteille sisältyvät ikäryhmästä riippumatta kaikkien työttömien etuudet. Vain tietylle ikäryhmälle suunnattujen määrärahojen siirtäminen toiselle momentille toisi hallinnollisia ongelmia, kun kyse on lakisääteisistä etuuksista, joiden määrärahatarpeen ennakollinen arviointi on haastavaa. Lisäksi tällainen toimintamalli sirpaloittaisi työllisyyteen liittyvien kysymysten kokonaisvaltaista käsittelyä omana ilmiönään.
- Miten STM:n pääluokassa perhe-etuudet (momentin taso n. 1,6 mrd. euroa) ja asumistuki (1,5 mrd.) sekä OKM:n pääluokassa opintoraha ja asumislisä (n. 448 milj. euroa) huomioitaisiin? Kyseiset momentit kattavat kaikille suunnatut tuet, eivätkä koske pelkästään syrjäytyneitä tai syrjäytymisvaarassa olevia nuoria.
- Maahanmuuttajanuorten syrjäytymisen ehkäisyn osalta kotouttamistoiminta on keskeistä. TEM:n pääluokan luvussa 50 on vuoden 2020 talousarvioesityksessä yhteensä n. 198 milj. euroa kotouttamistoimintaan kohdennettuja määrärahoja, joista valtaosa koskee kunnille maksettavia korvauksia. Alle 7-vuotiaasta maksetaan kunnalle suurempi laskennallinen korvaus kuin yli 7-vuotiaasta. Samalta momentilta maksetaan kunnille maksettavat laskennalliset korvaukset sekä erillisten hakemusten perusteella myönnettävät korvaukset mm. alaikäisten huollosta. Näistä kokonaissummista nuoriin kohdistuvien laskennallisten korvausmäärien irrottaminen erilliselle momentille olisi hallinnollisesti haastavaa.
- Onko esim. joukkoliikenteen tukemisella tai kävely- ja pyöräilyreittien avustuksella yhteyksiä nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseen.

Tulee myös huomioida, että jos yllämainituilta isoilta momenteilta irrotetaan nuorille kohdistetut osuudet, heikentyisi esim. koulutusrahojen osalta budjetista saatava kokonaiskuva.

Yllä on pyritty avaamaan tarkemmin yhteiskäyttömomentin käyttöön liittyviä haasteita etenkin ilmiöön ja eri momentteihin liittyvien rajausten osalta, käyttäen esimerkkinä nuorten syrjäytymisen ehkäisyä. Vastaavia haasteita voidaan tunnistaa useiden muidenkin ilmiöiden osalta. Edellä kirjoitettu ei tarkoita sitä, etteikö nuorten syrjäytymisen ehkäisy olisi sellainen, jota voisi muutoin käsitellä ilmiönä hallituksen päätöksentekotilanteissa.

Armi Liinamaa
Neuvotteleva virkamies
Valtiovarainministeriö
Budjettiosasto