Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaostolle

Asia: O 41/2020 vp Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuus ja palveluiden vaikuttavuus

Asiantuntijalausunto- ja -kuulemispyyntö 3.3.2022 valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaoston kokoukseen 10.3.2022 asiana nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuus ja palveluiden vaikuttavuus

Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunto Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuus ja palveluiden vaikuttavuus -tutkimuksesta

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaosto on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuus ja palveluiden vaikuttavuus -tutkimuksesta. Tarkastusviraston lausunnossa pyritään vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

1. Onko syrjäytymisen ehkäisyn palveluihin kohdistuvat rahavirrat kuvattu tutkimuksessa realistisesti?
2. Onko esimerkiksi valtion talousarvioesityksestä mahdollista havaita, miten paljon rahaa kohdentuu nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluihin? Mikäli ei, miten tiedon saatavuutta voitaisiin parantaa?
3. Olisiko ilmiöpohjainen budjetointi toimiva menetelmä vastaamaan tietopohjan haasteisiin?

Yhteenvetona tarkastusvirasto toteaa seuraavaa:

- Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluihin kohdistuvat rahavirrat on kuvattu tutkimuksessa puutteellisesti ja tulkinnanvaraisesti. Keskeisen kokonaisuuden nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä muodostavat Kelan nuoren ammatillinen kuntoutus ja kuntoutusraha, joita ei ole huomioitu rahavirroissa.

- Nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn kohdistuvan rahoituksen kokonaismäärää ei voida määrittää nykyisillä tietoaineistoilla eikä se ole suoraan johdettavissa esimerkiksi valtion talousarvioesityksestä. Yksinkertaista ratkaisua tiedon saatavuuden parantamiseen ja kokoamiseen ei ole olemassa, koska kyse on syrjäytymisilmiöön ja tiettyyn väestönosaan kohdistuvien, eri toimialoille ja toimijoille hajoavien palvelujen rahoituksesta. Palveluihin käytetyn kustannustiedon saatavuus edellyttäisi kaikille kyseisten palvelujen järjestäjille yhteistä ja kattavaa palveluluokitusta ja kustannusten kirjaustapaa sekä yhtenäistä mahdollisimman reaaliaikaista, automatisoitua kansallista talousraportointia ja tilastointia.

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
PORKKALANKATU 1 | PL 1119 | 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321 | WWW.VTV.FI

- Tutkimuksessa suositeltu väestölähtöinen budjetointimenetelmä ja sen hallintamalli ovat lähtökohtaisesti toteuttamiskelpoisia nuorten syrjäytymistä ehkäisevien palvelujen budjetointiin kunnissa ja hyvinvointialueilla. Tutkimus tuo kuitenkin esiin useita tekijöitä, näkökulmia ja periaatteellisia seikkoja, joiden perusteella suosituksen toteuttaminen veisi useita vuosia.

- Budjetointimenetelmän tekninen kehittämistyö edellyttäisi laajaa valtakunnallista hanketta, jonka kehittämisen kohteita olisivat etenkin yhtenäinen palveluluokitus, laskenta- ja tilastointi- ja raportointitavat. Samalla myös tietojen saatavuus ja luotettavuus tulisi varmistaa yhtenäistämällä tietojärjestelmiä ja muuttamalla säädöksiä. Kehitystyö edellyttäisi resursointia ja osaamista myös hyvinvointialueilla ja kunnissa.

- Periaatteellisia, ratkaistavia kysymyksiä olisivat muun muassa nuorten syrjäytymisen ilmiön asemointi muihin perusteltuihin ilmiöihin nähden, yhdyspinnoilla tapahtuvien palvelujen osalta kunnilta ja hyvinvointialueilta edellytettävät samankaltaiset panostukset tiedontuotantoon palveluista ja taloudesta sekä palvelurakenteen ja -luokituksen pysyvyys ja integrointi muihin toimeenpano- ja valmisteluvaiheessa oleviin uudistuksiin, joilla on yhteys nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn.

Tutkimus tuotti uutta tietoa nuorten syrjäytymistä ehkäisevien palveluiden tilasta sekä palveluiden järjestämiseen ja rahoitukseen liittyvistä epäkohdista ja kehittämiskohteista

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää syrjäytymistä ehkäiseviä palvelu- ja etuusrakenteita sekä palveluntuottajien välistä yhteistyötä; nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjä resursseja ja niiden kohdentumista sekä analysoida syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjen julkisten varojen vaikutuksia. Tarkoituksena oli muodostaa kokonaiskuva siitä, miten nuorten syrjäytymistä ehkäisevä palvelujärjestelmä tällä hetkellä toimii ja mihin suuntaan palvelujärjestelmää tulisi kehittää; mikä osuus julkisista varoista kohdistuu nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn sekä miten varoilla saataisiin aikaan entistä parempaa vaikuttavuutta syrjäytymisen ehkäisyssä.

Tutkimuksessa käytettiin ja kerättiin sekä laadullista että määrällistä aineistoa, jota analysoitiin innovatiivisilla menetelmillä. Tulosten yleistettävyyttä heikentää pieni kohdekuntien lukumäärä, vaikka kuusi kuntaa valittiin edustavasti kunnan koon, sijainnin ja syrjäytymisen indikaattoreiden perusteella. Pieni kuntien otos on ymmärrettävä, kun otetaan huomioon aineistojen saatavuuteen ja käsittelyyn liittyvät rajoitukset ja työmäärä. Toisaalta raportissa todetaan, että kattavia, vertailukelpoisia kunta-aineistoja rahavirtojen ja vaikuttavuuden vertaamiseen ei ole saatavilla. Mikäli käytettyjen julkisten varojen vaikutuksia halutaan seurata ja arvioida, tilastotuotantoa tulee yhdenmukaistaa ja systematisoida. Nämä havainnot luonnollisesti vaikuttavat tutkimusraportissa esitettyjen suositusten toteuttamiskelpoisuuteen lyhyellä aikavälillä.

Yleisesti voidaan todeta, että tutkimus on tuottanut uutta tietoa nuorten syrjäytymistä ehkäisevistä palvelujen nykytilasta sekä tunnistanut varteenotettavia epäkohtia ja kehittämiskohteita liittyen palvelujen rahoitukseen ja niiden vaikutusten seurantaan.

Nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn kohdistuvan rahoituksen kokonaismäärää ei voida määrittää nykyisillä tietoaineistoilla

Tutkimuksessa valtion budjettianalyysin lähteenä oli vuoden 2020 valtion talousarvioesitys, jota analysoitiin aihekohtaisella momenttitasolla lukuun ottamatta kuntien valtionosuuksia. Tutkimukseen valitun kuuden kunnan talous- ja tilinpäätöstiedon analyyseissa valtionosuudet olivat mukana, vaikka niitä ei voitu erottaa kunnan verovaroin katetuista käyttötalouden eristä. Raportin mukaan alle 10 prosenttia

valtion talousarvion määrärahoista voidaan tulkita kohdistuvan nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn. Nämä määrärahat on budjetoitu työ- ja elinkeinoministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkiin. Valtaosa määrärahoista on kollektiivista eli välillisesti syrjäytymisen ehkäisyyn kohdistuvaa rahoitusta, joka kanavoituu palveluihin monien eri tahojen kautta. Raportin mukaan ainoastaan työpajatoimintaan sekä nuorisotyön edistämiseen suunnatut OKM:n pääluokan varat (noin 67 miljoonaa euroa/v) ovat suoraan syrjäytymisen ehkäisyyn kohdistettuja. STM:n alaisuudessa toimivan Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen valtionavustuksien osuus nuorten syrjäytymisen ehkäisyn rahoituskokonaisuudesta on alle 2 miljoonaa euroa vuodessa.

Rahavirta-arviossa ei ole mukana kuntien peruspalvelujen valtionosuuksien rahoitusta. Tutkimuksessa on arvioitu valitun kuuden kohdekunnan talous- ja tilinpäätöstiedoista, paljonko kunnat ovat käyttäneet valtion varoja ja omia verovarojaan nuorten syrjäytymistä ehkäiseviin palveluihin. Sitä vastoin mitään valtakunnallista arviota nuorten syrjäytymisen ehkäisevien palvelujen rahoituksesta ei voitu esittää, koska kattavia ja luotettavia kunta-aineistoja rahavirroista ei ole saatavilla.

Tutkimusraportin etuusmenoja ja sosiaaliturvaa koskevissa osissa on merkittäviä puutteita ja epätarkkuuksia. Tutkimusraportin luvussa 4.1 ”Valtion syrjäytymisen ehkäisyyn kohdentamat rahavirrat” olevaan kuvaan 11 perustuen on arvioitu, että vuonna 2020 erilaisista etuusmenoista noin 1,6 mrd. euroa kohdistui alle 30-vuotiaiden väestönosaan. Arvio perustuu työttömyysetuus-, asumistuki-, toimeentulotuki- ja opintotukimenoihin. Tekstissä ei suoraan sanota, että nämä etuusmenot kohdistuisivat syrjäytymisen ehkäisyyn, mutta tutkimusaiheen vuoksi tällainen käsitys lukijalle voi kuitenkin muodostua.

Työttömyysetuuksien ja asumistukien saannin yhteys syrjäytymiseen on epämääräinen eivätkä nämä etuusmenot kuvaa nuorten syrjäytymistä tai syrjäytymisen ehkäisyä millään tarkkuudella. Erityisesti valtionosuuksia nuorille kohdistuneista ansiosidonnaisista työttömyysetuuksista on tässä asiayhteydessä ongelmallista tulkita. Ansiosidonnaista työttömyysetuutta saadakseen henkilön on täytynyt täyttää työssäoloehto ja olla työttömyyskassan jäsen. Työssäoloehdon täyttäneet nuoret ovat pääsääntöisesti hyvin erilainen ryhmä kuin esimerkiksi vailla koulutusta olevat pitkäaikaistyöttömät nuoret. Toimeentulotuen pitkäaikaisen saannin ja nuoren syrjäytymisen välillä on yhteys, mutta läheskään kaikki toimeentulotukea saavat nuoret eivät ole syrjäytyneitä tai erityisessä syrjäytymisvaarassa. Tältä osin perustoimeentulotuen menot kytkeytyvät löyhästi syrjäytymiseen. Lisäksi rahavirtoja kuvatessa olisi ollut tarpeen tuoda esiin, että perustoimeentulotuen menot jakautuvat puoliksi valtion ja kuntien kesken.

Tutkimusraportin luvussa 5 käsitellään sosiaaliturvan ja syrjäytymisen välisiä kytköksiä. Luvussa keskitytään pääasiassa perustoimeentulotuen saantiin ja työvoimapalveluihin, jonka vuoksi sosiaaliturvajärjestelmän keinoista ehkäistä syrjäytymistä muodostuu liian yksipuolinen käsitys. Tutkimusraportissa menee jossain määrin sekaisin perustoimeentulotuki ja perustoimeentulotuen perusosa, jotka ovat kaksi eri asiaa. Paikoin tekstissä puhutaan toimeentulotuen perusosasta, mutta tarkoitetaan ilmeisesti perustoimeentulotukea. Esimerkiksi sivulla 51 verrataan toisen asteen opiskelijan opintorahan suuruutta perustoimeentulotukeen. Perustoimeentulotuen suuruudeksi mainitaan 504,06 euroa kuukaudessa. Perustoimeentulotuen suuruus ei kuitenkaan ole vakio vaan määräytyy tulojen ja hyväksyttävien menojen perusteella. Perustoimeentulotuen perusosan suuruus oli 504,06 euroa kuukaudessa vuonna 2021.

Keskeisen kokonaisuuden nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä muodostavat Kelan kuntoutuspalvelut ja kuntoutusraha, joita tutkimusraportissa esitetyissä rahavirroissa ei ole otettu huomioon. Vuonna 2020 Kelan kuntoutuskustannuksista kohdentui 16-24-vuotiaille yhteensä noin 172 miljoonaa euroa, josta kuntoutusrahan osuus noin 128 miljoonaa euroa ja palveluiden osuus oli noin 44 miljoonaa euroa. Nuoren ammatillinen kuntoutus on suunnattu 16-29-vuotiaille, johon pääseminen ei edellytä lääkärinlausuntoa. Nuoren ammatillisen kuntouksen ajalta on mahdollista saada Kelan kuntoutusrahaa. Lisäksi 16-19 -vuotiaille on erikseen suunnattu nuoren kuntoutusraha, jonka tavoitteena on varmistaa nuoren ammatillisen kuntoutumisen käynnistyminen ja toteutuminen, parantaa työllistymisedellytyksiä sekä turvata toimeentuloa tilanteissa, joissa nuoren työ- tai opiskelukyky ovat olennaisesti heikentyneet. Nuoren kuntoutusrahan saaminen edellyttää lääkärinlausunnon.

Yhteenvetona voidaan todeta, että nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluihin kohdistuvat rahavirrat on kuvattu tutkimuksessa puutteellisesti ja tulkinnanvaraisesti. Osaksi tämä johtuu siitä, että nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn kohdistuvan rahoituksen kokonaismäärää ei voida määrittää nykyisillä tietoaineistoilla eikä se ole suoraan johdettavissa esimerkiksi valtion talousarvioesityksestä. Koska kyse on syrjäytymisilmiöön ja tiettyyn väestönosaan (alle 29-vuotiaat) kohdistuvien, eri toimialoille (sote-, nuoriso-, koulutus-, kuntoutus- ja työvoimapalvelut) ja toimijoille (kunta, hyvinvointialue, TE-toimisto, Kela, järjestöt) hajoavien palvelujen rahoituksesta, yksinkertaista ratkaisua tiedon saatavuuden parantamiseen ja kokoamiseen ei ole olemassa. Valtiontalousarvion rakenne ei tue tämänkaltaisen tiedon kokoamista. Palveluihin käytetyn kustannustiedon saatavuus edellyttäisi kaikille kyseisten palvelujen järjestäjille yhteistä ja yhtenäistä palveluluokitusta ja kustannusten kirjaustapaa sekä yhtenäistä mahdollisimman reaaliaikaista automatisoitua valtakunnallista tilastointia ja talousraportointia.

Nuorten syrjäytymistä ehkäisevien palvelujen budjetointi ja sen hallintamalli

Nuorten syrjäytymistä ehkäisevien palvelujen rahavirtoja selvitettiin väestölähtöisellä budjettianalyysilla, jossa sovellettiin lapsibudjetointiin kehitettyä menetelmää niihin käyttötalouden eriin, joita kohdekunnat kohdentavat 15–29-vuotiaiden palveluihin vuosittain. Analyyseissa kohdekuntien vuosien 2019 ja 2020 talous- ja tilinpäätöstiedot jaoteltiin kevyisiin, tukeviin ja raskaisiin palveluihin käyttäen lapsibudjetointiin luotua palveluluokitusta ja automaattisen talousraportoinnin ohjeistusta (liikennevalomallia). Keveisiin palveluihin kuuluvat ennalta ehkäisevät ja varhaisen tuen peruspalvelut, jotka ovat kaikille nuorille tarkoitettuja, mm. perusopetus ja harrastustoiminnat. Tukevia palveluja ovat tilapäiset tai toistuvat palvelut, jotka perustuvat tunnistettuun palvelutarpeeseen ja usein yksilölliseen asiakassuunnitelmaan, mm. riippuvuuksien hoito, työpajatoiminta, mielenterveyskuntoutus ja Ohjaamo-toiminta. Raskaat, korjaavat palvelut ovat yleensä ympärivuorokautiseen interventioon perustuvia palveluja, mm. ympärivuorokautinen kuntoutus, lastensuojelun sijaishuolto sekä nuorisopsykiatrinen osastohoito. Useissa palveluissa käytettiin laskentaperusteena Tilastokeskuksen ilmoittamia alle 30-vuotiaiden väestöosuuksia. Tutkimuksessa ei pystytty arvioimaan nuorten palvelujen rahoituksen vaikutuksia syrjäytymisen ehkäisyyn indikaattoritiedon ja taloustiedon yhdistämisen avulla.

Tutkimuksessa suositellaan ilmiöön kohdistuvaa väestölähtöistä budjetointimenetelmää, jonka taustalla oleva ilmiö olisi tässä tapauksessa syrjäytyminen ja kohdennettuna väestöryhmänä olisivat nuoret, mikä tarkoittaisi konkreettista budjettimäärärahaa nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn. Suosituksen mukaan menetelmän avulla olisi mahdollista yhteismitallistaa kuntien ja hyvinvointialueiden erilaisia talous- ja tilinpäätöstietoja ja saada käsitystä palvelujärjestelmän rahavirtojen painopisteestä ja nuorten palveluihin kohdistuvista suorista kustannuksista.

Kunnat ja kuntayhtymät raportoivat tällä hetkellä palveluistaan AURA-käsikirjassa määriteltyjen palvelukokonaisuuksien pohjalta Valtionkonttoriin. Raportointivelvoite koskee myös uusia hyvinvointialueita. Menetelmä tulisi saattaa yhteensopivaksi Valtiokonttorin hallinnoiman automatisoidun talousraportoinnin kanssa. Menetelmän käyttöönottoa varten tulisi parantaa palveluluokittelua ja laskentatapaa sekä testata menetelmää useamman kunnan tai kuntayhtymän taloustiedoilla. Väestölähtöinen budjetti koostuisi eri toiminta-alueilta kerätyistä nuorten palveluiden käyttötalouden menoista, ja siihen tulisi sisällyttää laajasti suoria ja kollektiivisia nuorten palveluja. Kuntien ja hyvinvointialueiden väestölähtöisten budjettien laadintaa varten tarvittaisiin vastaavat tiedot taloudesta kunnittain riittävällä tarkkuustasolla. Kuntien ja hyvinvointialueiden talouden ja palveluiden käytön tilastoinnissa tulisi noudattaa samaa kansallista luokittelua ja luokituksen tulisi olla melko pysyvä.

Raportissa todetaan, että kehittämistyötä tehdään parhaillaan Valtiokonttorissa ja mikäli tiedot saataisiin pääsääntöisesti Valtiokonttorin muun raportoinnin yhteydessä, muutos ei aiheuttaisi merkittävää lisätyötä kunnille tai tuleville hyvinvointialueille. Väestölähtöinen tarkastelu edellyttäisi lähinnä liikennevalomallin kytkemistä kuhunkin palveluluokkaan, uusia raportoinnin näkymiä ja raportoinnin liittämistä palvelujen käyttötilastoihin. Näin väestölähtöinen budjetti nivoutuisi osaksi alueen talouden ja

toiminnan vuotuista suunnittelua ja seurantaa ja toimisi myös hyvinvointialueen ja kunnan välisenä yhteisenä suunnittelupohjana valtuustokausittain. Raportissa kuitenkin todetaan, että suosituksen toimeenpano edellyttäisi vaiheittaista etenemistä alueilla. Hyvinvointialueiden perustaminen voi lisätä tietojärjestelmien yhteensovitus- ja tiedonkeruun ongelmia. Työllisyydenhoidon siirtyminen kuntien vastuulle vuonna 2024 tulisi myös vaikuttamaan tilanteeseen ja alueelliseen yhteistoimintaan.

Tutkimusryhmä ehdottaa nuorten syrjäytymiseen kohdistuvan budjetin hallintamalliksi ns. allianssimallia, jota kuvataan raportissa tarkasti. Mallin hyödyiksi esitetään eri toimijoiden vastuiden täsmentyminen, osaoptimoinnin välttäminen sekä rahoituksen painopisteen siirtäminen ennalta ehkäiseviin ja tukeviin palveluihin. Allianssi olisi hyvinvointialueen ja kuntien yhteenliittymä, joka toimisi yhteisen allianssisopimuksen ja allianssimallin mukaisesti. Allianssimallilla hallinnoitaisiin ja vahvistettaisiin etenkin ennalta ehkäisevien ja tukevien palveluiden kokonaisuutta kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyönä. Kunnat ja hyvinvointialueet sopisivat keskenään toiminnan tavoitteista, vastuista, asiakastyön ohjauksesta, palvelujen tuottamisesta, kannustimista ja yhteistoiminnasta. Lisäksi nuorten syrjäytymistä ehkäisevät tavoitteet tulisi kirjata hyvinvointialueen strategia-asiakirjoihin. Neuvotteluissa olisivat edustettuina myös kolmannen sektorin palveluiden tuottajat ja asiakkaat. Tavoitteena on luoda kolmikantainen sopimus- ja yhteistyömalli, jolla hoidetaan yhteisiä asiakkaita yhteisten tavoitteiden pohjalta. Kunta ja hyvinvointialue vastaisivat allianssimallin ulkopuolisista lakisääteisistä tehtävistään, kuten korjaavista palveluista omilla budjeteillaan, mutta tekisivät tiivistä yhteistyötä korjaavien palvelujen tuottajien kanssa ja muodostaisivat toimintamalleja ja seurantakäytäntöjä.

Nuorten syrjäytymiseen kohdistuva budjetti olisi tarkoitettu strategiseksi työkaluksi, joka tarjoaisi yhteisen tietopohjan taloudellisesta resursoinnista. Jotta voidaan arvioida alueen palvelutarvetta ja palveluiden riittävyyttä, budjettiin tulisi yhdistää indikaattoritietoa muun muassa alueen nuorten hyvinvoinnista sekä alueen elinkeinoelämästä ja työllisyystilanteesta. Seuranta tulisi ulottaa kuntiin ja hyvinvointialueille sekä usean vuoden seuranta-aineistoon.

Raportissa todetaan, että mikäli suositeltu menetelmä otetaan käyttöön, tarvitaan kansallista koordinaatioita, ohjausta ja tukea sekä investointeja osaamiseen ja toteutukseen. Tutkimus suosittaa, että jokin taho vastuutetaan kehittämään nuorten indikaattoritietojen sekä rahoitusjärjestelmän vaikuttavuuden seurantaa pitkäjänteisesti. Lisäksi kokonaisuuden kehitystä seuraamaan perustettaisiin ohjausryhmä, jossa johon kuuluisi keskeisten ministeriöiden edustajat sekä kuntien, hyvinvointialueiden ja järjestöjen edustajia.

Tutkimus osoitti, että tilastollista yhteyttä kuntien rahallisten panostusten ja syrjäytymistä kuvaavan indikaattorikehityksen välillä on mahdotonta todentaa. Syrjäytymisilmiölle tai syrjäytymisvaarassa olevalle nuorelle ei ole olemassa yksiselitteistä määritelmää. Mittarit eivät suoraan kerro syrjäytyneiden määrästä tai syrjäytymisuhan alla olevista, vaan ne tarjoavat tietoa syrjäytymisen riskiä lisäävistä tekijöistä. Luotettavaa asiakas- ja tilastoaineistoa ei ole saatavilla. Lisäksi vaikutukset nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä syntyvät pääsääntöisesti välillisesti, ovat hankalasti mitattavia ja tulevat näkyviksi esimerkiksi tilastollisessa tarkastelussa vasta pitkällä aikavälillä.

Tarkastusviraston näkemyksiä suositusten toteutuskelpoisuudesta

Suomessa on viime vuosina kehitetty ilmiöpohjaista budjetointia. Tarkastusviraston vuonna 2020 julkaisemassa raportissa[i] päädytään samankaltaisiin yleisiin johtopäätöksiin kuin tutkimusraportissa. Ilmiöpohjainen budjetointi voi parantaa päätöksenteon tietopohjaa, edesauttaa politiikkajohdonmukaisuutta ja tehostaa voimavarojen käyttöä. Keskeisiä haasteita ovat muun muassa hallinnon siiloutuneisuus, yhteisen tietopohjan puute ja osaoptimoinnin tavoittelu sekä vaikuttavuuden seuranta ja arviointi. Ilmiöpohjaisen budjetoinnin edistäminen edellyttää viime kädessä valtioneuvoston linjauksia valittavista ilmiöistä. Ilmiöitä tulisi olla samanaikaisesti vain muutama ja niitä tulisi tarkastella pidemmällä aikavälillä. Ilmiöiden tavoitteet, keinot, vastuutahot ja käytettävät resurssit sekä seurannan mittarit tulisi

määritellä riittävän tarkasti, jotta ne voitaisiin johdonmukaisesti sisällyttää julkisen talouden suunnitelman ja talousarvioesityksen valmisteluun. Valtiovarainministeriön rooli ja ohjeistus ovat keskeisiä, samoin ilmiöpohjaisen budjettianalyysin ja varojen käytön vaikutusten arvioinnin välineet sekä suunnittelu- ja seurantatyökalut. Ilmiötä koskevissa budjettivalmisteluissa tulisi siirtyä kahdenvälisestä monenkeskiseen valmisteluun. Moderni teknologia voi tukea määrärahojen käytön seurantaa. Yhteisestä seurannasta ja sen toteutustavasta tulisi sopia jo rahoituksen suunnitteluvaiheessa. Ilmiöpohjaisen varojen käytön ja vaikuttavuuden seurannassa todetut haasteet heijastuvat myös raportointiin.

Tutkimuksessa suositeltu väestölähtöinen budjetointimenetelmä on lähtökohtaisesti toteuttamiskelpoinen sovellus nuorten syrjäytymistä ehkäisevien palvelujen budjetointiin kunnissa ja hyvinvointialueilla. Tutkimus tuo kuitenkin hyvin esiin useita tekijöitä, näkökulmia ja periaatteellisia seikkoja, joiden perusteella suosituksen toteuttamiseen tulisi varata useita vuosia. Vastaavia tekijöitä havaittiin myös tarkastusviraston kesällä 2021 julkaistussa tarkastuksessa.[ii] Tarkastuksessa todettiin, että ajantasainen tietopohja sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista ja toiminnasta vaatii kehittämistä ja kansallista ohjeistusta. Budjetointimenetelmän tekninen kehittämistyö edellyttäisi laajaa valtakunnallista hanketta, jossa keskeisiä toimijoita vastuuministeriöiden ja alueiden edustajien lisäksi olisivat ainakin Valtionkonttori, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tilastokeskus ja Kela. Näiden asiantuntijatahojen näkemyksiä suosituksiin ei ole tutkimuksessa kerätty. Kehittämisen kohteita olisivat etenkin yhtenäinen palveluluokitus, laskenta-, tilastointi- sekä raportointitavat. Samalla myös tietojen saatavuus ja luotettavuus tulisi varmistaa yhtenäistämällä tietojärjestelmiä ja kirjauskäytäntöjä. Lisäksi tietojen siirrot ja käytön laajentaminen saattaisivat edellyttää lainsäädännöllisiä toimia. Toisin kuin raportissa annetaan ymmärtää, kehitystyö edellyttäisi merkittävää resursointia myös hyvinvointialueilla ja kunnissa. Haasteeksi saattaisi muodostua myös riittävän osaamisen varmistaminen. Nuorten syrjäytymiseen kohdistuvan budjetin hallintamalli voisi olla toteuttamiskelpoinen, koska muistuttaa niitä periaatteita, joita hyvinvointialueita koskevassa lainsäädännössä on kuvattu.

Periaatteellisia kysymyksiä olisivat nuorten syrjäytymisen ilmiön asemointi muiden ilmiöiden joukossa. Jos väestölähtöistä budjetointia alettaisiin kehittää vain yhden ilmiön lähtökohdista, todennäköisesti törmättäisiin myöhemmin yhteensovitusongelmiin muiden samankaltaisten ilmiöiden tai samaan väestönosaan kohdistuvien palvelurakenteiden kanssa. Tutkimuksessa esitetyt budjetointiperiaatteet korostavat sitä, että yhdyspinnoilla tapahtuvien palvelujen osalta vastaavia tietoja kuin hyvinvointialueilta tulisi koota riittävällä tarkkuustasolla myös kunnista, mikä edellyttäisi pysyvää resursointia kaikissa kunnissa ja olisi ristiriidassa hyvinvointialueiden perustamiselle asetetun, palvelujen keskittämisestä odotetun kustannussäästötavoitteen kanssa. Väestölähtöinen budjetointi perustuu suhteellisen pysyvään palveluluokitukseen, mitä olisi vaikeaa ylläpitää tilanteessa, jossa hyvinvointialueet ovat vasta käynnistämässä sote-palvelujensa järjestämistä ja kunnat sopeutumassa muutokseen sekä uusien tehtävien (työllisyyspalvelut) vastaanottamiseen. Budjetointi heijastuisi myös työvoimapalveluihin, joiden palvelurakenneuudistus (TE-palvelut 2024) on vasta valmisteilla.

Lisätietoja

Johtaja Anna-Liisa Pasanen, anna-liisa.pasanen@vtv.fi; 040 733 2503

---

[i] Valtiontalouden tarkastusvirasto 26.10.2020. Havaintoja ilmiöpohjaisesta budjetoinnista.

[ii] Valtiontalouden tarkastusvirasto. Kuntien taloustiedot ja kustannusvaikuttavuusmittaristo sosiaali- ja terveyspalvelujen ohjauksessa. Tarkastuskertomus 9/2021.