Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuus ja palveluiden vaikuttavuus (O 41/2020 vp)

Tarkastusviraston lausunto
valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaostolle
10.3.2022

Anna-Liisa Pasanen
Valtiontalouden tarkastusvirasto

Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluihin kohdistuvat rahavirrat on kuvattu tutkimuksessa puutteellisesti ja tulkinnanvaraisesti

Kelan kuntoutuspalvelut ja kuntoutusraha muodostavat merkittävän rahavirran nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä, jota rahavirroissa ei huomioitu.

- Vuonna 2020 Kelan kuntoutuskustannuksista kohdentui 16-24-vuotiaille yhteensä noin 172 miljoonaa euroa, josta kuntoutusrahan osuus oli noin 128 miljoonaa euroa ja palveluiden osuus noin 44 miljoonaa euroa.
    - **Nuoren ammatillinen kuntoutus** on suunnattu 16-29-vuotiaille, jonka ajalta on mahdollista saada Kelan kuntoutusrahaa.
    - **Nuoren kuntoutusraha** on suunnattu 16-19 –vuotiaille. Se on tarkoitettu tilanteisiin, joissa nuoren työ- tai opiskelukyky ovat olennaisesti heikentyneet.

Raportissa sosiaaliturvajärjestelmän keinoista ehkäistä syrjäytymistä muodostuu harhaanjohtava käsitys

- Työttömyysetuuksien ja asumistukien saannin yhteys syrjäytymiseen on epämääräinen eivätkä nämä etuudet kuvaa nuorten syrjäytymistä tai syrjäytymisen ehkäisyä.
- Toimeentulotuen pitkäaikaisen saannin ja nuoren syrjäytymisen välillä on yhteys, mutta läheskään kaikki toimeentulotukea saavat nuoret eivät ole syrjäytyneitä tai erityisessä syrjäytymisvaarassa.
- Raportissa sekoitetaan jossain määrin perustoimeentulotuki ja perustoimeentulotuen perusosa.
  - Perustoimeentulotuen suuruuteen vaikuttavat saajan tulot ja hyväksyttävät menot.
  - Perustoimeentulotuen perusosan suuruus oli 504,06 euroa kuukaudessa vuonna 2021.

Nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn kohdistuvan rahoituksen kokonaismäärää ei voida määrittää, koska

- arvioita ei voida suoraan johtaa valtion talousarviosta – valtaosa määrärahoista on kollektiivista eli välillisesti syrjäytymisen ehkäisyyn kohdistuvaa rahoitusta;

- ei tiedetä, kuinka paljon kuntien peruspalvelujen valtionosuuksista käytetään ao. käyttötarkoitukseen – kyse on syrjäytymisilmiöön ja tiettyyn väestönosaan kohdistuvien, eri toimialoille ja toimijoille hajoavien palvelujen rahoituksesta;

- valtakunnallista arviota nuorten syrjäytymisen ehkäisevien palvelujen rahoituksesta ei voida esittää – ei ole kattavien ja luotettavien kuntien rahavirta-aineistoja.

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.

Nuorten syrjäytymiseen kohdistuva budjetointimenetelmä

- **Menetelmästä saatavat hyödyt:** yhteismitallistaa kuntien ja hyvinvointialueiden talous- ja tilinpäätöstietoja sekä saada käsitystä palvelujärjestelmän rahavirtojen painopisteestä ja nuorten palveluihin kohdistuvista suorista kustannuksista.

- Menetelmän käyttöönotto edellyttäisi muun muassa
  - yhteensopivuutta Valtiokonttorin hallinnoiman automatisoidun talousraportoinnin kanssa;
  - suoria ja kollektiivisia nuorten palvelujen sisällyttämistä budjettiin;
  - kansallista, mahdollisimman pysyvää palveluluokitusta kuntien ja hyvinvointialueiden talouden ja palveluiden käytön tilastoinnissa;
  - uusia raportoinnin näkymiä ja raportoinnin liittämistä palvelujen käyttötilastoihin;
  - menetelmän testaamista useamman kunnan tai kuntayhtymän taloustiedoilla;
  - taloustietojen kokoamista kunnittain riittävällä tarkkuustasolla.

- **Toisin kuin raportissa todetaan, menetelmän käyttöönotto edellyttäisi resursointia ja osaamista myös hyvinvointialueilla ja kunnissa.**

Budjetin hallintamalli, ns. allianssimalli

- **Hallintamallin hyödyt:** eri toimijoiden vastuiden täsmentyminen, osaoptimoinnin välttäminen sekä rahoituksen painopisteen siirtäminen ennalta ehkäiseviin ja tukeviin palveluihin.
- Allianssi olisi hyvinvointialueen ja kuntien yhteenliittymä, jossa kunnat ja hyvinvointialueet sopisivat keskenään toiminnan tavoitteista, vastuista, asiakastyön ohjauksesta, palvelujen tuottamisesta, kannustimista ja yhteistoiminnasta.
- Tavoitteena olisi luoda kolmikantainen sopimus- ja yhteistyömalli, jossa mukana olisivat myös kolmannen sektorin palveluiden tuottajat ja asiakkaat.
- Hallintamalli voisi olla toteuttamiskelpoinen, koska muistuttaa niitä periaatteita, joita hyvinvointialueita koskevassa lainsäädännössä on kuvattu.

Budjetin ja nuorten syrjäytymistä ehkäisevien palveluiden vaikuttavuuden seuranta

- Palvelutarpeen ja palveluiden riittävyyden arvioimiseksi budjettiin tulisi yhdistää erilaista indikaattoritietoa. Seuranta tulisi ulottaa kuntiin ja hyvinvointialueille sekä usean vuoden seuranta-aineistoon. Vaikuttavuuden arviointiin tarvitaan kansallista koordinaatioita ja ohjausta sekä investointeja osaamiseen ja toteutukseen.

- Käytännön toteutuksen ongelmakohtia:
  - Syrjäytymisilmiölle tai syrjäytymisvaarassa olevalle nuorelle ei ole olemassa yksiselitteistä määritelmää.
  - Mittarit tarjoavat tietoa vain syrjäytymisen riskiä lisäävistä tekijöistä.
  - Luotettavaa asiakas- ja tilastoaineistoa ei ole saatavilla.
  - Vaikutukset nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä syntyvät välillisesti, ovat hankalasti mitattavia ja tulevat näkyviksi vasta pitkällä aikavälillä.

Tutkimuksen suosittelema budjetointi ja sen hallintamalli ovat lähtökohtaisesti toteuttamiskelpoisia nuorten syrjäytymistä ehkäisevien palvelujen budjetointiin kunnissa ja hyvinvointialueilla, mutta niiden toteuttaminen veisi 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.

Periaatteellisia, ratkaistavia kysymyksiä olisivat muun muassa

- nuorten syrjäytymisen ilmiön asemointi muihin ilmiöihin nähden;

- yhdyspinnoilla tapahtuvien palvelujen osalta kunnilta ja hyvinvointi-alueilta edellytettävät samankaltaiset panostukset tiedontuotantoon palveluista ja taloudesta;

- palvelurakenteen ja -luokituksen pysyvyys ja integrointi muihin toimeenpano- ja valmisteluvaiheessa oleviin uudistuksiin, kuten TE-palvelut 2024, joilla on yhteys nuorten syrjäytymiseen.

Kiitos!


VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
STATENS REVISIONSVERK

Tack!