Heikki Hiilamo

9.3.2022

Valiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaos
valiokuntakanslian sihteeri Kaisa Iso-Sipilä

Viite: Lausuntopyyntönne THL/1221/4.00.02/2022 Kunta- ja terveysjaosto torstai 10.03.2022 klo 09.30 / O 41/2020 vp Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuus ja palveluiden vaikuttavuus

THL:n lausunto budjetointikäytännöistä liittyen eduskunnan tarkastusvaliokunnan tutkimukseen Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelurakenne, rahavirrat sekä seurannan haasteet

Valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaosto pyytää THL:ää kiinnittämään eduskunnan tarkastusvaliokunnan tutkimuksessa huomiota kolmeen eri teemaan:

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?

1. Rahavirtojen kuvaus

Lausunnon kohteena olevan tutkimuksen tavoitteena oli tarkastella syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän nykytilaa, syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjen resurssien kohdentumista ja rahoituksella aikaan saatuja vaikutuksia.

Vastaus kysymykseen siitä, onko rahavirrat kuvattu tutkimuksessa realistisesti, on tutkijaryhmän oman arvioinkin mukaan kielteinen. Tutkijat kirjoittavat: ”Eurojen kohdentumisesta syrjäytymisen ehkäisyyn ei ole saatavilla valtakunnallista tietoa. Yhdenmukaista ja systemaattista tietoa kuntien panostuksista nuorten syrjäytymistä ehkäiseviin palveluihin on lähes mahdoton saada. Kattavia, vertailukelpoisia kunta-aineistoja rahavirtojen ja vaikuttavuuden vertaamiseen on vaikea tai mahdoton tuottaa. Hyödynnettävissä olevia kunnittaisia tilastoja, jotka kuvaavat syrjäytymistä ehkäisevän toiminnan tuloksia, on vain muutama” (s. 8).

Edellä kuvattujen ongelmien vuoksi tutkimusraportti epäonnistuikin syrjäytymisen ehkäisyn rahoituksen vaikuttavuuden arviointiin liittyvässä tutkimuksen osassa. Tutkijoiden tarkoitus oli yhdistää kunnittaiset tilinpäätöstiedot syrjäytymisriskiä kuvaaviin indikaattoreihin ja arvioida näiden avulla syy-yhteyttä. Raportissa todetaan: ”Validin analyysin tekeminen osoittautui kuitenkin mahdottomaksi tehtäväksi, sillä kuntien nykyiset budjetointikäytännöt eivät mahdollista sellaisen tutkimusasetelman rakentamista, jossa olisi voitu tarkastella palveluiden rahoituksen kehitystä ja syrjäytymisuhkaa kuvaavien indikaattoreiden kehitystä samanaikaisesti aikasarjana pitkittäisanalyysin kautta. Työn aikana osoittautui, että jo yhtä vuotta koskevien taloustietojen selvittäminen yhdestä kunnasta vaati runsaasti aikaa ja vaivaa” (s. 28).

Rahavirtojen kuvauksen lähtökohtana oli niin kutsuttu liikennevalomalli, jossa nuoriin kohdennettuja suoria ja epäsuoria rahavirtoja sekä jäsennettiin rahavirtoja palvelutyypeittäin liikennevalojaottelun mukaisesti ”kevyisiin, tukeviin ja raskaisiin palveluihin”. Toisaalla liikennevalomallia kuvataan termeillä ”ennalta ehkäisevät, tukevat ja

korjaavat palvelut". Malli on määritelmällisesti ristiriitainen. Mikäli tehtävänä on analysoida ennaltaehkäiseviä palveluita, miksi mukana ovat myös korjaavat palvelut? Toisaalta ennaltaehkäisevät palvelut voivat myös olla "raskaita" (esimerkiksi lastensuojelun jälkihuolto). Liikennevaliomallin soveltamisessa on myös ristiriitaisuuksia. Miksi esimerkiksi nuorten työpajatoiminta ja etsivä nuorisotyö (s. 36) on merkitty vihreäksi (kevyt palvelu)? Entä miksi kulttuuri- ja liikuntapalveluista mukana on vain kirjastot, eikä liikuntapalveluita (s. 26)?

Tutkijaryhmä kiinnittää huomiota siihen, että osa syrjäytymisriskissä olevista nuorista ei ole minkään palvelun tai toiminnan piirissä ja siten he jäävät myös tilastojen ulkopuolelle. Vähintään yhtä suuri ongelma on se, ettei palveluiden piirissäkään olevista nuorista ole riittävän hyviä rekisteritietoja. Tämä kävi ilmi esimerkiksi Helsingin Diakonissalaitoksen Vamos-hankkeen arvioinnissa (Merikukka ym. 2021).

Monialaisen yhteistyön haasteena on erilainen lainsäädäntö kirjaamiseen ja tiedonhallintaan liittyen. Lainsäädäntö, asiakas- ja potilastietojärjestelmät sekä sosiaaliturvajärjestelmät eivät nykyisellään tue kokonaiskuvan koostamista nuoren tilanteesta ja palvelun käytöstä. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisilla on käytettävissään erilaisia strukturoituja kyselyitä, seulontoja ja muita mittareita. Niiden käyttö ei kuitenkaan ole systemaattista ja kirjaaminen on epätasalaatuista. Raportti toteaa moneen otteeseen, että tiedonkulussa on yleisemminkin haasteita, mutta kirjoittajat eivät esitä ratkaisuja. Osa ongelmista on rakenteellisia ja niihin on mahdollista vaikuttaa. Terveydenhuollon tiedot näkyvät Kannassa ja ovat saatavilla jo nyt kaikille terveydenhuollossa toimiville. "Sosiaalihuollon kanta" voi myöhemmin täydentää rekisteritietoja.

Näkemyksemme mukaan tutkimuksessa on kuitenkin tuotu esille hyvin ne haasteet, jotka liittyvät rahavirojen kuvaamiseen. Tutkimusta varten suoritetuissa haastatteluissa kävi ilmi, että syrjäytymisen ehkäisyn yhteistyö ei toimi valtionhallinnassa optimaalisesti hallinnonalojen siiloutumisen takia. Tutkimusraportin mukaan "syrjäytymisen ongelmia ratkaistaan hallinnonaloittain palvelu ja hanke kerrallaan, sillä resurssit ja rahoitus allokoidaan eri hallinnonaloille" (s. 7).

Tutkimusraportissa korostetaan sitä, että tilastotuotantoa on kehitettävä, mikäli syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjen julkisten varojen vaikutuksia halutaan seurata ja arvioida, tulee tilastotuotantoa kehittää. Käsityksemme mukaan pelkkä tilastotuotannon kehittäminen ei kuitenkaan riitä. Mikäli budjetointikäytäntöjä ei muuteta, tilastointi ei voi tuoda ratkaisua ongelmiaan.

2. Valtion talousarvioesityksen panostukset nuorten syrjäytymiseen ehkäisyyn

Lausunnon kohteena olevan tutkimusraportin keskeisenä aineistolähteenä oli valtion talousarvioesitys (sivulla 7 puhutaan vuoden 2020 talousarvioesityksestä, sivulla 23 talousarviosta vuodelle 2021). Budjettianalyysi toteutettiin ylätasoisesti tarkastelemalla budjettimomenteittain nuoriin kohdennettuja rahavirtoja niiltä osin kuin ne voitiin eritellä ja perustella tai laskea suhteellisina osuuksina. On epäselvää – kuten tutkijaryhmä myöntää – kuinka tarkasti menetelmä kuvaa juuri syrjäytymisen ehkäisyyn kohdennettuja varoja eikä kaikkia nuorille osoitettuja varoja.

Analyysien ulkopuolelle jäivät erittäin merkittävänä eränä kuntien valtionosuudet. Tutkijaryhmän mukaan valtionosuuksien "kohdentamis- ja seurantaperiaatteita ei voi tarkastella väestötasolla eikä niiden todellista käyttöä kunnissa voi jäljittää nykyisin menetelmin" (s. 23).

Edellä kuvatun liikennevalomallin lisäksi syrjäytymisen ehkäisyyn suunnatut määrärahat jaoteltiin lisäksi suoriin ja kollektiivisiin määrärahoihin. Käytetyn määritelmän mukaan suorat määrärahat on tarkoitettu suoraan syrjäytymisen ehkäisyyn, kuten nuorisotyöhön, kun taas kollektiiviset määrärahat ehkäisevät välillisesti syrjäytymistä. Määrittely on väistämättä epätarkka. Varainkäytön vaikuttavuuden arvioinnin näkökulmasta selkeintä olisi tarkastella määrärahoja interventioiden tasolla.

Laajempi ongelma sisältyy tutkimusraportin tarkoitukseen kuvata syrjäytymisen ehkäisyn palveluilta sellaisina kaikille nuorille kohdistettuina julkisina palveluina, joilla pyritään vaikuttamaan syrjäytymisen riskitekijöihin (ks. luku 1.4). Siinä missä olemme kiinnostuneita parantamaan julkisen rahankäytön kustannusvaikuttavuutta emme voi olettaa, että syrjäytymisen riskitekijät olisivat syrjäytymisen syytekijöitä. Tarvitsemme tutkimusta syrjäytymisen syytekijöistä sekä niihin kohdistuvien interventioiden kustannusvaikuttavuudesta.

Ennaltaehkäisyn näkökulmasta kyseenalainen valinta on se, että tutkimuksessa tarkasteltiin syrjäytymisen ehkäisynä ainoastaan sellaisia palveluita, joiden kohteena ovat 15–29-vuotiaat nuoret. Vahva tutkimusnäyttö osoittaa, että nuorten syrjäytymiseen johtavat polut alkavat jo paljon ennen 15 vuoden ikää.

Lausunnossa pyydettiin vastaamaan, onko valtion talousarvioesityksestä mahdollista havaita, miten paljon rahaa kohdentuu nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluihin. Vastaus on kielteinen. Perusongelma on mainittu tutkimusraportissa: ”Koska syrjäytymiselle ei ole tarkkaa määritelmää, ei syrjäytymistä ehkäiseviä palveluitakaan ole määritelty yksiselitteisesti” (s. 19).

Tutkijaryhmän mukaan keskeisiä keinoja seurannan kehittämiseksi ovat pitkäjänteinen seuranta-aineisto, seurannan kehitysvastuun määrittäminen, luokittelun yhdenmukaistaminen sekä vastuiden määrittely tiedolla johtamisessa. Tiedon saatavuuden parantamiseksi valtion talousarvioissa olisi tarkemmin kuvattava myönnettyjen määrärahojen tarkoitusta.

3. Ilmiölähtöinen budjetointi

Tutkimusraportin johtopäätöksissä tutkimusryhmä suositti siirtymistä budjetoinnissa käytäntöön, jossa varanonkäytön suunnittelu ja seuranta kohdistuu ilmiöön (syrjäytymisen ehkäisy) ja kohdennettuun väestöryhmään (nuoret). Suositus kohdistuu yhtä lailla valtion talousarvion laadintaan kuin kuntien ja hyvinvointialueiden talousarvioiden laadintaan.

Tutkijaryhmä esittää, että käytäntö yhdistettäisiin automatisoituun talousraportointiin. Tämä on kannatettava suositus. Ilmiölähtöinen budjetointi on työlästä, mikäli se tehdään manuaalisesti. Kunnilla on sote-uudistuksen jälkeenkin merkittävä rooli hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä, mukaan lukien nuorten syrjäytymisen ehkäisy. Monille pienille kunnille ilmiölähtöinen budjetointi voi olla ylivoimainen haaste, mikäli sitä ei voida toteuttaa automaattisesti (kuvaavaa on että Kontiolahti ei onnistunut toimittamaan tähän tutkimukseen pyydettyjä tietoja sote-kustannuksistaan, s. 25).

Raportti ehdottaa lapsibudjetoinnin idean laajentamista nuoriso- ja ilmiötasoiseksi allianssimallin avulla. Tämä edellyttäisi tietojärjestelmien ja talousraportoinnin uudistamista. Työ tulisi aloittaa ilmiöpohjaisen tilastoinnin edistämisestä, sillä kuten tutkimuksessa tulee esiin, pelkästään rahavirtojen erittely vaatii paljon oletuksia kustannusten jakautumisesta. Tällöin ei päästä ajantasaiseen seurantaan. Sama pätee syrjäytymisen indikaattoreihin, mikä sekin on huomioitava allianssimallin soveltamisessa. Siksi THL toteaa, että laajan sopimuksen rakentaminen ei ole mielekästä, jos sen toteutumisen arvioimiseksi ei ole järkeviä indikaattoreita.

Raportissa todetaan, ettei allianssimallia tulisi jättää irralliseksi toimintamalliksi, vaan se tulisi kytkeä selkeästi osaksi perhekeskusten kehittämistä. THL toteaa, että nuorten syrjäytymisen ehkäisyn toimijat ovat sotekeskusten keskeisiä sotetoimijoita, joten toimintamalli tulisi liittää osaksi koko sosiaali- ja terveyskeskuskehittämistä. Tämä edistäisi myös opiskeluhuoltopalvelujen kytkemistä malliin. Lisäksi, allianssimallin tulisi onnistuakseen rakentua ”alhaalta ylös”, eli asiakkaan palvelutarpeen mukaisesti kootuista toimijoista ja niiden johtamisesta.

Heikki Hiilamo

9.3.2022

Allianssimallin uhkana on tarkastelukulman rajautuminen ehkäiseviin palveluihin. Niinpä allianssimallin kehittäminen tulee alusta asti linkittää korjaaviin palveluihin ja suunnitella alueelliset toimintamallit ja palvelupolut korjaavien palvelujen kanssa yhteistyönä. Asiakastason yhteistyössä asiakkaan mukana olo ja hänen luvallaan tapahtuva tietojen vaihto on keskeistä. Vastuutahon rooli ja ammattiryhmä tulee miettiä ja avata huolellisesti mm. kirjaamisen ja eri potilas- tai asiakastietojärjestelmien käytön näkökulmasta. Vastuutahon kuvauksen vaihtoehdot mahdollistavat vastuutahon ”saattaen vaihtamisen” nuoren ensimmäisestä kontaktista luottamuksellisen suhteen vaarantumatta.

Toimenpiteiden kustannusvaikuttavuutta ei voida arvioida ilman tietoa kustannuksista. Vaikuttavuus toteutuu kuitenkin yksilötasolla. Tämän vuoksi tulisi kehittää hyvinvointialueilla rakenteista kirjaamista nuorten palveluissa. Interventioiden yksilötason vaikuttavuuden ja kustannusvaikuttavuuden arvioiminen edellyttää panostusta perustutkimukseen, jossa tavoitteena on kausaalivaikutusten identifiointi.

Pääjohtajan sijaisena,
hallinto- ja talousjohtaja — Mia Nykopp

Johtaja — Tiina Laatikainen

Merikukka, M. ym. (2021) Vamos-nuortenpalvelun vaikuttavuustutkimus. Itla, Helsinki.