Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

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

Asiantuntijalausunto- ja -kuulemispyyntö 7.2.2022 tarkastusvaliokunnan kokoukseen 17.2.2022 asiana nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuus ja palveluiden vaikuttavuus

Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunto tarkastusvaliokunnan tilaamasta tutkimuksesta koskien nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluita

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa tilaamastaan Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelurakenne, rahavirrat sekä seurannan haasteet -tutkimuksesta sekä siinä esitetyistä suosituksista ja niiden toteuttamiskelpoisuudesta.

Tarkastusviraston lausunto painottuu tutkimuksen kvantitatiivisiin tuloksiin, havaintoihin sosiaaliturvan ja syrjäytymisen kytköksistä sekä tutkimuksen suositusten toteutuskelpoisuuteen.

Yhteenvetona voidaan todeta seuraavaa:

- Tutkimus tuotti uutta tietoa nuorten syrjäytymistä ehkäisevien palvelujen nykytilasta sekä tunnisti palvelujen rahoituksen ja vaikutusten seurannan epäkohtia ja kehittämiskohteita.

- Nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn kohdistuvan rahoituksen kokonaismäärää ei voida määrittää nykyisillä tietoaineistoilla.

- Tutkimusraportin etuusmenoja ja sosiaaliturvaa koskevissa osioissa on merkittäviä puutteita ja epätarkkuuksia. Sosiaaliturvajärjestelmän keinoista syrjäytymisen ehkäisyssä muodostuu tutkimuksen perusteella liian yksipuolinen kuva. Keskeisen kokonaisuuden nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä muodostavat Kelan nuoren ammatillinen kuntoutus ja kuntoutusraha, jotka jäävät raportissa lähes huomiotta.

- 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 suhteessa muihin toimeenpano- ja valmisteluvaiheessa oleviin uudistuksiin, joilla on yhteys nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn.

– Nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn kohdistuvien palvelujen vaikuttavuuden seurannan kehittäminen on tässä vaiheessa lähinnä tutkimuksellinen tavoite lukuisien syrjäytymisen määrittelyyn ja indikaattori- ja tilastotiedon tuotantoon liittyvien seikkojen takia, jotka tutkimusraportissa tuodaan hyvin esille.

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.

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. Tutkimuksen yleiset johtopäätökset ovat hyvin linjassa tarkastusviraston 5.3.2020 tarkastusvaliokunnalle antaman lausunnon (Dnro 47/31/2020) kanssa. Lausunnossa todettiin: ”Monikanavarahoituksesta ja toiminnan monimuotoisuudesta johtuen yhtenäistä nuorten palveluiden tavoitteiden asetantaa, ohjausta ja vaikutusten seurantaa ei ole alueellisella eikä valtakunnan tasolla. Toiminnan vaikuttavuuden arviointia haittaa luotettavan seurantatiedon puute. Mikäli toiminnan vaikuttavuudesta halutaan koota tarkempaa tietoa, tarvitaan valtakunnallisesti yhtenäiset tiedonkeruutavat ja vaikutusten arvioinnin suunnitelma sekä arviointia koordinoiva valtakunnallinen taho.”

Tarkastusvaliokunnan tilaamassa 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. Nuorten syrjäytymistä ehkäisevien palvelujen rahavirtoja selvitettiin väestölähtöisellä budjettianalyysillä, 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 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.

Nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn kohdistuvan rahoituksen kokonaismäärää ei voida määrittää nykyisillä tietoaineistoilla

Tutkimusraportin 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. Arviossa ei ole mukaan kuntien peruspalvelujen valtionosuuksien rahoitusta. Valtaosa määrärahoista on kollektiivista eli välillisesti syrjäytymisen ehkäisyyn kohdistuvaa rahoitusta, joka kanavoituu palveluihin monien eri tahojen kautta. 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.

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.

Näin ollen nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn kohdistuvan rahoituksen kokonaismäärää ei voida määrittää nykyisillä tietoaineistoilla.

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.

Keskeisen kokonaisuuden nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä muodostavat Kelan kuntoutuspalvelut ja kuntoutusraha. 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.[i] 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. Nämä palvelut ja etuudet olisi ollut tarkoituksenmukaista kuvata selkeästi osana rahavirtoja, jotka kohdennetaan nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn.

Työttömyysetuuksien ja asumistukien saannin yhteys syrjäytymiseen on epämääräinen eivätkä nämä etuusmenot kuvaa nuorten syrjäytymistä tai syrjäytymisen ehkäisyä millään tarkkuudella. Erityisesti valtionosuudet nuorille kohdistuneista ansiosidonnaisista työttömyysetuuksista on tässä asiayhteydessä ongelmallinen. 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. Luku on sisällöltään sekava ja sisältää paikoin väärinkäsityksiä koskien toimeentulotukea. Luvussa olisi ollut hyvä käsitellä nuoren kuntoutusrahaa ja nuoren ammatillisen kuntoutuksen myötä mahdollisuutta saada kuntoutusrahaa toimeentulon turvaamiseksi. Luvussa keskitytään pääasiassa perustoimeentulotuen saantiin ja työvoimapalveluihin, jonka vuoksi sosiaaliturvajärjestelmän keinoista ehkäistä syrjäytymistä muodostuu liian yksipuolinen käsitys.

Luvussa tuodaan laajalti esiin tutkimuksissa ja selvityksissä tunnistettuja ongelmia, joita on havaittu toimeentulotuen kokonaisuudessa perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen. Keskeinen raportissa todettu epäkohta liittyy siihen, että perustoimeentulotuen saajien ohjautumisessa kuntien sosiaalipalveluiden piiriin on ollut ongelmia. Henkilöitä ei kunnissa välttämättä tavoiteta Kelan tekemän ilmoituksen jälkeen. Tämä on havaittu monissa tutkimuksissa ja tarkastusviraston tarkastuksessa.[ii] Tutkimusraportin perusteella muodostuu kuitenkin käsitys, että ennen Kela-siirtoa syrjäytymisvaarassa olevat nuoret olisivat olleet automaattisesti palveluiden piirissä.

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.

Raportissa tuodaan esiin tärkeä asia, että alle 25-vuotiailla työttömillä työnhakijoilla ei ole oikeutta omaehtoiseen tai lyhytaikaiseen opiskeluun työttömyysetuudella. Asiaa ei kuitenkaan käsitellä enempää. Tässä kohdassa olisi ollut tarpeen mainita selkeämmin mahdollisista negatiivisista kannustinvaikutuksista. 25-ikävuotta lähenevien nuorien ei välttämättä kannata aloittaa opintoja tasoltaan matalalla opintorahalla ja opintolainalla vaan odottaa 25-vuoden iän täyttymistä ja hakeutua opintoihin korotetulla työmarkkinatuella.[iii]

Luvun 5 sisältö perustuu tehtyihin tutkimuksiin ja selvityksiin. Sosiaaliturvasta ja sen kohdentumisesta on olemassa runsaasti julkaistua tilastotietoa ja avoimia tilastotietokantoja[iv]. Luvun sisältöä olisi tukevoittanut selkeät poiminnat erilaisista tilastoista koskien nuorten saamaa sosiaaliturvaa. Esimerkiksi Kelan julkaisema kuntoutustilasto olisi ollut hyvä lähde. Toimeentulotukea olisi voinut myös kuvata selkeämmin numeroiden valossa esimerkiksi tuomalla tilastoista esiin nuorten osuuksia toimeentulotuen eri lajien saajista ja Kelan tekemistä ilmoituksista alle 25-vuotiaista koskien sosiaalipalvelujen tarvetta. Myös työttömyysetuuksien kohdentumista eri ikäisille nuorille olisi voinut kuvata julkaistujen tilastotietojen valossa. Kiinnostava tieto olisi ollut työllistymistä edistävien palveluiden ajalta maksettujen työt-

tömyysetuuksien kohdentuminen eri ikäisille. Ilman tilastotietojen hyödyntämistä luvussa sinänsä monin paikoin tarpeellisetkin epäkohtien kuvaukset jäävät vaille mittakaavaa, jolloin niiden suuruusluokkaa ja merkittävyyttä on vaikea arvioida.

Nuorten syrjäytymistä ehkäisevien palvelujen budjetointiin ja palvelujen vaikuttavuuden seurantaan liittyvät suositukset

1. Nuorten syrjäytymiseen kohdistuva budjetointimenetelmä

Tutkimuksessa suositellaan ilmiöön kohdistuvaa väestölähtöistä budjetointimenetelmää, jota tutkimusryhmä käytti kuuden kunnan budjettianalyyseissa nuorten syrjäytymistä ehkäisevien palvelujen rahavirtojen selvittämiseksi. Budjetointimenetelmän 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.

Raportin mukaan menetelmä tulisi saattaa yhteensopivaksi Valtiokonttorin hallinnoiman automatisoidun talousraportoinnin kanssa. Kunnat ja kuntayhtymät raportoivat tällä hetkellä palveluistaan AURA-käsikirjassa määriteltyjen palvelukokonaisuuksien pohjalta Valtionkonttoriin. Raportointivelvoite koskee myös uusia hyvinvointialueita. 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.

2. Nuorten syrjäytymiseen kohdistuvan budjetin hallintamalli

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.

3. Budjetin ja nuorten syrjäytymistä ehkäisevien palveluiden vaikuttavuuden seuranta

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[v] 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. Lisäksi 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. Tarkastusviraston julkaiseman raportin mukaan 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.[vi] 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 tarkastusvaliokunnan tilaamassa tutkimuksessa kerätty. Kehittämisen kohteita olisivat etenkin yhtenäinen palveluluokitus, laskenta-, tilastointi- sekä raportointitavat. Samalla myös tietojen saatavuus ja luotettavuus tulisi varmistaa yhtenäistämällä tietojärjestelmiä. Lisäksi tietojen siirrot ja käytön laajentaminen saattaisivat edellyttää lainsäädännöllisiä toimia. Toisin kuin raportissa annetaan ymmärtää, kehitystyö edellyttäisi 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 hyvinvointialueilla 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 toimintaansa ja kunnat sopeutumassa muutokseen sekä uusien tehtävien (työllisyyspalvelut) vastaanottamiseen.

Tutkimusraportti kuvaa hyvin julkisilla varoilla tuotettujen nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujen vaikuttavuuden arvioinnin haasteita. Sen kehittäminen jäänee edelleen tutkimukselliseksi tavoitteeksi.

Lisätietoja

Johtaja Anna-Liisa Pasanen, anna-liisa.pasanen@vtv.fi; 040 733 2503
Ylitarkastaja Antti Halmetoja, antti.halmetoja@vtv.fi; 040 731 2613

---

[i] Kelan kuntoutustilasto 2020. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/329682/Kelan_kuntoutustilasto_2020.pdf?sequence=5&isAllowed=y

[ii] Valtiontalouden tarkastusvirasto. Perustoimeentulotuen siirto Kelalle: Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa. Tarkastuskertomus 1/2020.

[iii] Hiilamo, H., Määttä, A., Koskenvuo, K., Pyykkönen, J., Räsänen, T., Aaltonen, S. (2017) Nuorten osallisuuden edistäminen. Selvitysmiehen raportti. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu.

[iv] Esim. Vuosittain julkaistava tilasto Suomen työttömyysturvasta, vuosittain julkaistava toimeentulotukitilasto, vuosittain julkaistava Kelan kuntoutustilasto, Kelan tilastotietokanta Kelasto ja THL:n tilastotietokanta Sotkanet.

[v] Valtiontalouden tarkastusvirasto 26.10.2020. Havaintoja ilmiöpohjaisesta budjetoinnista.

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