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

Tarkastusviraston lausunto
tarkastusvaliokunnalle 17.2.2022

Anna-Liisa Pasanen
Valtiontalouden tarkastusvirasto

Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelurakenne, rahavirrat sekä seurannan haasteet -tutkimus

- Tarkastusviraston lausunto painottuu tutkimuksen kvantitatiivisiin tuloksiin, havaintoihin sosiaaliturvan ja syrjäytymisen kytköksistä sekä tutkimuksen suositusten toteutuskelpoisuuteen.
- Tutkimus tuotti uutta tietoa nuorten syrjäytymistä ehkäisevien palvelujen nykytilasta sekä tunnisti palvelujen rahoituksen ja vaikutusten seurannan epäkohtia ja kehittämiskohteita.
- Tutkimustulosten yleistettävyyttä ja toteutuskelpoisuutta heikentää pieni kuntaotos (n=6).

Nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn kohdistuvan rahoituksen kokonaismäärää ei voida määrittää, koska

- valtaosa valtion määrärahoista on kollektiivista eli välillisesti syrjäytymisen ehkäisyyn kohdistuvaa rahoitusta;

- ei tiedetä, kuinka paljon kuntien peruspalvelujen valtionosuuksista käytetään ao. käyttötarkoitukseen;

- valtakunnallista arviota nuorten syrjäytymisen ehkäisevien palvelujen rahoituksesta ei voida esittää kattavien ja luotettavien kuntien rahavirta-aineistojen puuttuessa.

Sosiaaliturva ja nuorten syrjäytymisen välinen yhteys

Kelan kuntoutuspalvelut ja kuntoutusraha muodostavat merkittävän rahavirran nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä

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. Kuntoutukseen pääseminen edellyttää lääkärinlausuntoa.
- **Nuoren kuntoutusraha** on suunnattu 16-19 –vuotiaille. Sen tavoitteena on varmistaa nuoren ammatillisen kuntoutuminen, parantaa työllistymisedellytyksiä sekä turvata toimeentuloa tilanteissa, joissa nuoren työ- tai opiskelukyky ovat olennaisesti heikentyneet. Nuoren kuntoutusrahan saaminen edellyttää lääkärinlausunnon.

Työttömyysetuuksien ja asumistukien saanti ja siihen liittyvät menot eivät kuvaa nuorten syrjäytymistä tai syrjäytymisen ehkäisyä

- 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.

Tutkimusraportti sisältää puutteita ja epätarkkuuksia sosiaaliturvajärjestelmän

- Perustoimeentulotuen saajien ohjautumisessa kuntien sosiaalipalveluihin on ollut ongelmia sekä ennen perustoimeentulon toimeenpanon siirtoa Kelaan että sen jälkeen koskien kaikenikäisiä asiakkaita.
- Perustoimeentulotuki ja perustoimeentulotuen perusosa ovat kaksi eri asiaa, jotka sekoittuvat raportissa keskenään.
- Ilman tilastotietojen hyödyntämistä raportissa kuvatut nuoriin kohdistuvat sosiaaliturvajärjestelmän epäkohdat jäävät vaille mittakaavaa, jolloin niiden suuruusluokkaa ja merkittävyyttä on vaikea arvioida.

Nuoren ammatillinen kuntoutus ja kuntoutusraha jäävät liian vähälle huomiolle raportissa.

Raportissa keskitytään perustoimeentulotuen saantiin ja työvoimapalveluihin, jonka vuoksi sosiaaliturvajärjestelmän keinoista ehkäistä syrjäytymistä jää liian yksipuolinen käsitys.

Alle 25-vuotiailla työttömillä työnhakijoilla ei ole oikeutta omaehtoiseen tai lyhytaikaiseen opiskeluun työttömyysetuudella, mikä muodostaa kannustinloukun. 25-ikävuotta lähenevien nuorien ei kannata aloittaa opintojaan opintorahalla ja opintolainalla vaan odottaa 25-vuoden iän täyttymistä ja hakeutua opintoihin korotetulla työmarkkinatuella.

Tutkimuksen suositus nuorten syrjäytymiseen kohdistuvasta budjetointimenetelmästä ja sen hallintamallista

Nuorten syrjäytymiseen kohdistuva budjetointimenetelmä

- **Menetelmästä saatavat hyödyt:** yhteismitallistaa kuntien ja hyvinvointialueiden erilaisia 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;
  - samaa kansallista, mahdollisimman pysyvää palveluluokitusta kuntien ja hyvinvointialueiden talouden ja palveluiden käytön tilastoinnissa;
  - liikennevalomallin kytkemistä kuhunkin palveluluokkaan, uusia raportoinnin näkymiä ja raportoinnin liittämistä palvelujen käyttötilastoihin;
  - menetelmän testaamista useamman kunnan tai kuntayhtymän taloustiedoilla;
  - taloustietojen kokoamista kunnittain riittävällä tarkkuustasolla.

Budjetointimenetelmän 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.

Tutkimuksen suosittelema budjetointimenetelmä ja 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 hyvinvointialueilta edellytettävät samankaltaiset panostukset tiedontuotantoon palveluista ja taloudesta sekä palvelurakenteen ja -luokituksen pysyvyys suhteessa muihin toimeenpano- ja valmisteluvaiheessa oleviin uudistuksiin, joilla on yhteys nuorten syrjäytymiseen.

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.

- Tässä vaiheessa vaikuttavuuden seuranta on lähinnä tutkimuksellinen tavoite.

Kiitos!


VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
STATENS REVISIONSVERK

Tack!