Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelurakenne, rahavirrat syrjäytymisen ehkäisyyn sekä seurannan haasteet

3.3.2022

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaosto

Nordic Healthcare Group

Hankkeen keskeisenä tarkastelun kohteena oli 15-29 -vuotiaille nuorille kohdennetut syrjäytymisen ehkäisyn palvelut

Hankkeen keskeisiä käsitteitä ovat syrjäytyminen, nuoret sekä syrjäytymisen ehkäisyn palvelut

Hankkeen keskeiset käsitteet

”Syrjäytyminen”

Prosessi, joka tuottaa yhteiskunnallista huono-osaisuutta[1]

”Nuoret”

15-29-vuotiaat

”Syrjäytymisen ehkäisyn palvelut”

Tavoitteena tunnistettujen riskitekijöiden ehkäisy ja syrjäytymiskierteen katkaisu

Tarkemmat määrittelyt

- Selvityksessä (kuten tutkimuskirjallisuudessakin) syrjäytymiselle ei ole asetettu tarkkaan rajattua määritelmää – **syrjäytyminen ymmärretään ennemmin erilaisten riski- ja puutetekijöiden, kuten päihde- ja mielenterveysongelmien ja koulutuksen puutteen, kasautumisena**
- Aiempi selvitys[2] on määrittänyt syrjäytyneiksi tai syrjäytymisvaarassa oleviksi nuoriksi kaikki 15-29-vuotiaat vain perusasteen suorittaneet työttömät työnhakijat sekä työvoiman ulkopuolella olevat nuoret (arvio näiden nuorten määrästä vuonna 2012 ~51 000)

- Selvitys rajautuu pääosin **15-29-vuotiaille nuorille**[3] suunnattuihin palveluihin (esim. nuorisolaissa nuorella tarkoitetaan alle 29-vuotiasta henkilöä ja mm. Tilastokeskus kerää tietoa 15-29-vuotiaiden nuorten osallistumisesta työmarkkinoille koulutuksen ja iän mukaan)
- **Syrjäytymisvaarassa olevat tai jo syrjäytyneet nuoret eivät ole homogeeninen ryhmä** ja monelle nuorelle syrjäytyminen on usein väliaikainen tila – tältä osin selvitys ei pyri esittämään arvioita syrjäytyneiden tai syrjäytymisvaarassa olevien nuorten määrästä

- **Syrjäytymisen ehkäisyn palveluilla kuvataan kaikkia niitä nuorille kohdistettuja julkisia palveluita, joilla pyritään vaikuttamaan syrjäytymisen riskitekijöihin** (mm. koulutuksen puute, työttömyys, toimeentulo-ongelmat, terveysongelmat, riippuvuudet sekä muut elämänhallintaan liittyvät ongelmat)
- Käytännössä suurin osa ikärajattomista julkisista palveluista tähtää ainakin välillisesti syrjäytymisen ehkäisyyn – **tässä selvityksessä syrjäytymisen ehkäisyn palveluina tarkastellaan sellaisia palveluita, joiden kohteena ovat ainoastaan nuoret**

Huomiot: 1) THL, 2) Myrskylä 2012, 3) Nykyinen oppivelvollisuus päättyy peruskoulun suorittamiseen (useimmilla 16 ikävuoteen mennessä) mutta 1.8. 2021 alkaen oppivelvollisuusikä on noussut 18 ikävuoteen

Tutkimuksen keskeiset kysymykset ja tutkimuksen tavoite – Eduskunnan tarkastusvaliokunnan tutkimuspyynnön mukaisesti

Tutkimuksessa syrjäytymisen tematiikkaa lähestytään useammasta näkökulmasta käsin

Tutkimuskysymykset	
Syrjäytymistä ehkäisevien rakenteiden ja palvelutuottajien yhteistyön nykytila	• Ketkä kantavat pääsääntöisen vastuun nuorten syrjäytymisen ehkäisystä? • Miten eri toimijat hahmottavat vastuunsa osana palvelujärjestelmää? • Miten palveluiden painopistettä saadaan siirrettyä korjaavista palveluista ennaltaehkäiseviin?
Nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn käytetyt resurssit ja niiden kohdentuminen	• Miten paljon julkisia varoja nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn käytetään ja miten nämä varat kohdentuvat? • Onko olemassa alueellisia eroja nuorten syrjäytymisen ehkäisyn panostuksissa ja jos, niin mitä tekijöitä tässä on taustalla ?
Syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjen julkisten varojen vaikutukset	• Mitä käytetyllä rahalla saadaan aikaan? • Miten rahallisten panostusten vaikuttavuutta seurataan ja miten vaikuttavuuden mittaamista voitaisiin kehittää? • Mitkä palvelut koetaan erityisen kustannustehokkaiksi nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä?

Tavoite

Miten palvelujärjestelmä tällä hetkellä ehkäisee nuorten syrjäytymistä ja sen riskiä

Mihin suuntaan palvelujärjestelmää tulisi kehittää syrjäytymisriskin pienentämiseksi

Mikä osuus nykyisistä julkisista varoista kohdistuu nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn

- Valtion talousarvion budjettianalyysi
- Kohdekuntien talousarvion budjettianalyysi

Miten näillä varoilla saataisiin aikaan entistä parempaa vaikuttavuutta syrjäytymisen ehkäisyssä

Lähde: Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuus ja palveluiden vaikuttavuus-hanke, 2021

Onko syrjäytymisen ehkäisyn palveluihin kohdistuvat rahavirrat kuvattu tutkimuksessa realistisesti

Kuntatalouden analyysi

Lähtökohta:

Tutkimuksessa tarkasteltiin kustannuksia kuuden kohdekunnan osalta, jolloin haluttiin selvittää ja havainnollistaa nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjä kokonaisresursseja kohdekunnissa sekä resurssien tarkempaa kohdentumista eri palveluille. Analyysin toisena tarkoituksena oli testata menetelmää tutkimuksen kohteena olevan palvelujärjestelmän kustannusten selvittämiseksi. Menetelmällä kuvattiin rahavirtoja palveluiden ja niiden raskauden (liikennevalomalli) ja kohdentumisen kautta (suorat ja kollektiiviset palvelut).

Tutkimusryhmä toteaa, että kohdekuntien osalta käytetty menetelmä kuvaa nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluita kohtuullisella tarkkuudella mutta menetelmän käyttöön liittyy seuraavia epätarkkuutta aiheuttavia tekijöitä ja huomioitavia asioita:

- Menetelmällä tarkasteltiin laajasti nuorten ikäryhmälle tuotettuja palveluita, ei yksinomaan nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn tähtääviä palveluita. Tähän syynä oli ehkäisevien palveluiden kartoittaminen laajasti myös ennaltaehkäisevien palveluiden osalta.
- Kustannusten tarkastelu palveluiden näkökulmasta ei tuota yksiselitteisesti kohteena olevan väestöryhmän (15-29 –vuotiaat) todellisista kustannuksista, sillä palveluiden ikärajat vaihtelevat ja ne jakautuvat usein alle ja yli 18-vuotiaisiin. Ikäryhmän kustannuksia ei voida jäljittää ilman yksivuotisaineistoa palveluiden todellisesta käytöstä.
- Yhtenäisten luokittelujen puute on toistaiseksi vaikeuttanut tiedon vertailtavuutta. Tähän on nähtävissä muutosta automaattisen taloustilastoinnin kehittyessä, kunhan saatavilla on jatkossakin kuntakohtaista tietoa palveluiden käytöstä.
- Yhdenmukaistamisen tarve saatiin toteutettua tutkimushankkeessa yksityiskohtaisella manuaalisella työllä, mikä ei laajamittaisesti voi kuitenkaan toimia tulevien hyvinvointialueiden ja kuntien nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluiden arvioinnissa.

=> Nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn kohdistettavia rahavirtoja voidaan palvelujärjestelmän näkökulmasta arvioida, mutta taloustiedon saannin automatisointiin, luokitteluihin ja ikäryhmäkohtaisuuden huomioimiseen kiinnitettävä huomiota.

Onko syrjäytymisen ehkäisyn palveluihin kohdistuvat rahavirrat kuvattu tutkimuksessa realistisesti

Valtion budjettianalyysi

Lähtökohta

Valtion budjettianalyysi on toteutettu vuoden 2020 talousarvioesityksen pohjalta käyttämällä hyväksi valtiovarainministeriön talousarvioesityksiä perusteluineen. Tarkastelu keskittyi toimintamenoihin. Budjettianalyysin tukena hyödynnettiin valtion budjetin perusteluosaa. Valtion budjettianalyysien jälkeen rahoitusta tarkasteltiin kokonaisuuksina, jotka kohdistuvat nuorten syrjäytymistä ehkäiseviin palveluihin. Budjettianalyysissa talousarvio on käyty läpi momenteittain. Jos määrärahaa ei ole kokonaan voitu kohdistaa nimenomaan nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn, osuus on pyritty laskemaan alle 30-vuotiaiden väestöosuuden mukaan käyttämällä Tilastokeskuksen väestötietoja. Määrärahat jaoteltiin suoriin ja kollektiivisiin määrärahoihin.

Tutkimusryhmän arvio on, että valtion budjetin analysointimenetelmiin liittyy epävarmuustekijöitä, joista keskeisimpiä ovat seuraavat:

- Budjettimomenteissa käyttökohdetta ei ole aina määritelty kohderyhmän tai tarkoitusperän mukaisesti
- Budjetin perusteluosa ei kaikilta osin avaa käyttötarkoitusta sillä tarkkuustasolla että kohderyhmä tai tarkoitusperä olisi eroteltavissa yksiselitteisesti

➢ *Nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn kohdistettavia varoja melko haastavaa erotella kohderyhmän ja käyttötarkoituksen perusteella – erottelemalla kulut suoriin ja kollektiivisiin pyrittiin tätä selventämään*

- Palveluiden ja etuuksien käytön tilastot luokitellaan erilaisiin ikäluokkiin eikä niiden avulla voida yksiselitteisesti eritellä tämän tutkimuksen kohteena olevaa ikäluokkaa 15–29-vuotiaat nuoret

➢ *Ikäryhmittäinen erotteleminen ja laskennallinen kohdentaminen haastavaa yksiselitteisesti, valtionhallinnossa noudatetaan useita ikäkausiryhmittelyjä – tilastoista haettiin tukea laskennalliseen määrittelyyn*

- Analyysien ulkopuolelle jää merkittävä rahaerä kun kuntien valtionosuuksien kohderyhmää ja käyttökohteita ei voida analysoida valtionosuuksia tulkitsemalla. Valtion menojen jakaminen eri väestönosille vaatii tarkkaa kuntakohtaista tietoa. Valtionosuudet ovat laskennallisia ja yleiskatteellisia, joten niiden maksamisessa ei huomioida realisoituneita hintoja tai summia eikä osuutta peritä takaisin, jos se käytetään suunnitellusta poikkeavalla tavalla.

➢ *Nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn kohdistettuja varoja tulisi tarkastella ensisijassa kuntien valtionosuuksien kautta, mutta nykyinen valtionosuuksien seurantamenetelmä ei tätä mahdollista. Valtionosuuksien korvamerkitsemisen sijaan ministeriöt ovat myöntäneet kunnille hankerahoitusta täsmäkohteisiin – hankerahoitusten sisällölliset kohteet ei perustelumuistioissa.*

Onko esimerkiksi valtion talousarvioesityksestä mahdollista havaita, miten paljon rahaa kohdentuu nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluihin? Mikäli ei, miten tiedon saatavuutta voitaisiin parantaa?

- Valtion talousarvioesityksestä ei voida suoraan ja yksiselitteisesti tunnistaa miten paljon rahaa kohdentuu nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluihin

➢ Lähtökohtaisesti kunnat (jatkossa myös hyvinvointialueet) vastaavat palvelujen rahoittamisesta ja kanavoivat rahoituksen syrjäytymisen ehkäisyn palveluihin. Mikäli halutaan tarkastella palvelutasoista kohdennusta [nuorten syrjäytymisen ehkäisy] on tarkastelu tehtävä kuntien (ja jatkossa myös hyvinvointialueiden) talous- ja tilinpäätöstietoja analysoimalla – haasteena se, että

  - ➢ kuntien talous- ja tilinpäätöstietoja ei raportoida yhdenmukaisella tavalla
  - ➢ tietojen yhdenmukaisesta kokoamisesta ei ole velvoitetta
  - ➢ organisaatioiden talous- ja tilinpäätöstiedot noudattelevat organisaatiorakenteita, ei palvelulähtöistä luokittelua
  - ➢ organisaatiolähtöinen luokittelutapa ei mahdollista kohderyhmäkohtaista eikä ikäryhmäkohtaista tarkastelua
  - ➢ tarkasteluun tulee yhdistää useista lähteistä täydentävää tilastotietoa väestömääristä ja palveluiden käytöstä
  - ➢ tarkastelu vaatisi merkittävää yhdenmukaistamista, luokittelua sekä manuaalista työtä

- Tarkastelu edellyttäisi sekä valtio- että kunta (ja tulevaisuudessa hyvinvointialue) tasolla merkittäviä uudistuksia luokitteluissa ja seurannassa sekä automatisoidun tiedontuotannon kehittämistä

Tutkimuksessa esitetään käyttöönotettavaksi nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn liittyvää ilmiöpohjaista budjetointia. Olisiko ilmiöpohjainen budjetointi toimiva menetelmä vastaamaan tietopohjan haasteisiin?

Ilmiöpohjainen budjetointi haastaa hallinnonalakohtaisen budjetoinnin

- Tutkimuksessa ei suoraan otettu kantaa ilmiöpohjaisen budjetoinnin menetelmään, mutta tutkimuksessa testattiin väestölähtöistä ilmiöön kohdistuvaa budjetin tarkastelutapaa. Keskeisenä havaintona oli hallinnonalakohtaisen budjetoinnin negatiivinen vaikutus nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn. Ilmiöpohjainen budjetointi pyrkii ratkaisemaan hallinnonalakohtaisen tulosbudjetoinnin ei-haluttuja vaikutuksia (mm. osaoptimointi, lyhytjänteisyys), jolloin se olisi hyvä lähestymistapa myös nuorten syrjäytymisen ehkäisyn problematiikkaan.
- Tutkimuksen johtopäätöksenä ehdotetaan, että hankkeessa toteutettua ilmiöön kohdistuvaa väestöryhmälähtöisen budjetin lähestymistapaa edistettäisiin nuorten palveluiden kokonaisvaltaisessa strategisessa ohjauksessa ja seurannassa, joka tehdään kunnassa ja tulevaisuudessa etenkin kunnan ja hyvinvointialueen yhdyspinnassa
- Erilaiset politiikkaohjelmat tukevat ilmiöpohjaista budjetointitapaa – mutta ilman muutoksia poikkihallinnolliseen seurantatapaan (yhteisesti seuratut ja sovitut tavoitteet) jo budjetin valmisteluvaiheessa, ei ilmiöpohjainen tarkastelutapa mahdollistu
- Ilmiöpohjaista budjetointia olisi helpompi soveltaa kuntien- ja hyvinvointialueiden tasolla (vrt tutkijaryhmän ehdotus allianssimallista syrjäytymisen ehkäisyn toimintamallina) kuin valtion budjettitasolla, sillä kunnat ja hyvinvointialueet vastaavat lakisääteisinä toimina syrjäytymisvaarassa oleville nuorille kohdennettavista palveluista – valtio mahdollistaa tämän kuntien valtionosuuksien ja hyvinvointialuerahoituksen kautta, mutta valtion budjetissa ei nykyisellää ole ikä- ja kohderyhmittäisiä budjettieriä helposti eroteltavina kokonaisuuksina.



Virve Jokiranta
Laura Käsmä