

Valtiovarainvaliokunta

Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuus ja palveluiden vaikuttavuus

Tarkastusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuus ja palveluiden vaikuttavuus (O 41/2020 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan lausunnon antamista varten tutkimuksesta Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelurakenne, rahavirrat sekä seurannan haasteet. Lausunto on vapaaehtoinen. Lausunto on annettava tarkastusvaliokunnalle. Määräaika: 29.4.2022.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaostossa.

Asiantuntijat

Kunta- ja terveysjaosto on kuullut:

- erityisasiantuntija Piia Pekola, valtiovarainministeriö
- johtaja Henni Axelin, opetus- ja kulttuuriministeriö
- johtava asiantuntija Janne Savolainen, työ- ja elinkeinoministeriö
- sosiaalineuvos Elina Palola, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtaja Anna-Liisa Pasanen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- tutkimusprofessori Heikki Hiilamo, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- erityisasiantuntija Mari Ahonen-Walker, Suomen Kuntaliitto
- johtaja Lauri Savisaari, Tampereen kaupunki
- tutkimuspäällikkö, dosentti Tuuli Pitkänen, Nuorisotutkimusseura ry
- sosiaalipalveluiden johtaja Virve Jokiranta, NHG oy
- johtaja (Kuntamaisema) Laura Käsmä, NHG oy

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tarkastusvaliokunta on teettämänsä tutkimuksen (Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelurakenne, rahavirrat sekä seurannan haasteet) pohjalta pyytänyt valtiovarainvaliokuntaa arvioimaan, onko syrjäytymisen ehkäisyn palveluihin kohdistuvat rahavirrat kuvattu tutkimuksessa realistisesti.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto VaVL 7/2022 vp

sesti ja onko esimerkiksi valtion talousarvioesityksestä mahdollista havaita, miten paljon rahaa kohdentuu nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluihin. Mikäli ei, miten tiedon saatavuutta voitaisiin parantaa? Lisäksi tarkastusvaliokunta pyytää arviota siitä, olisiko ilmiöpohjainen budjetointi toimiva menetelmä vastaamaan tietopohjan haasteisiin.

Taustaa. Tutkimuksen keskeisinä aineistolähteinä on käytetty vuotta 2020 koskevaa valtion talousarvioesitystä sekä kuuden kunnan tilinpäätöstietoja vuosilta 2019 ja 2020. Tutkimuksessa analysoitiin nuoriin kohdennettuja suoria ja epäsuoria rahavirtoja sekä jäsennettiin rahavirtoja palvelutyypeittäin liikennevaloajattelun mukaisesti kevyisiin, tukeviin ja raskaisiin palveluihin. Tämän lisäksi haastateltiin valtionhallinnon ja kuntien edustajia sekä nuoria itseään. Budjettianalyysin tuottamaa tietoa peilattiin muuhun kvantitatiiviseen tilastoaineistoon syrjäytymisen indikaattoreista sekä kvalitatiiviseen haastatteluaineistoon ja aikaisempiin tutkimustuloksiin.

Tutkimuksen mukaan valtion vuoden 2020 kokonaisbudjetista nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn kohdistui varoja vain muutamia prosentteja. Syrjäytymisen ehkäisyn kannalta euromääräisesti merkittävimmät ministeriöt olivat opetus- ja kulttuuriministeriö (budjetista kohdistui syrjäytymisen ehkäisyyn 3 prosenttia), työ- ja elinkeinoministeriö (noin 4 prosenttia) sekä sosiaali- ja terveysministeriö (0,6 prosenttia). Tarkastelluissa kunnissa nuorten syrjäytymistä ehkäiseviin palveluihin kohdennettiin noin 10 prosenttia nettokäyttökustannuksista.

Suoria syrjäytymisen ehkäisyn varoja löydettiin vain opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalta, jossa suoraan kohdentuviksi eriksi katsottiin ainoastaan nuorisotyön rahapelitoiminnan tuottojen momentti sekä nuorten työpajatoiminta ja etsivä nuorisotyö. Kaikki muut (OKM:n, TEM:n ja STM:n) varat tulkittiin kollektiivisiksi eli niiden ensisijainen käyttökohde oli jokin muu, mutta toiminnan arvioitiin osaltaan ehkäisevän myös nuorten syrjäytymistä.

Onko syrjäytymisen ehkäisyn palveluihin kohdistuvat rahavirrat kuvattu tutkimuksessa realistisesti?

Rajaukset. Syrjäytymiselle ei ole tarkkaa määritelmää, eikä myöskään syrjäytymistä ehkäiseviä palveluja ole määritelty yksiselitteisesti. Tutkimuksessa on siksi tehty useita rajauksia ja linjauksia, jotka vaikuttavat myös tarkastelun tuloksiin.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on arvioitu, että rahavirtoja koskevissa rajauksissa on satunnaiselta vaikuttavaa vaihtelua ja epäjohdonmukaisuuksia. Esim. opetus- ja kulttuuriministeriön osalta kollektiiviseksi kuluksi katsottiin mm. jatkuvan oppimisen ja osaamisen kehittäminen, joka ei juurikaan kohdistu nuoreen ikäluokkaan, kun taas mm. lisäopetuksen sekä nimenomaisesti syrjäytymisen ehkäisyyn tähtäävän joustavan perusopetuksen menot oli jätetty tarkastelun ulkopuolelle. Lasten ja nuorten harrastustoiminta (Suomen malli), joka kohdentuu perusopetusikäisiin, oli mukana tarkastelussa, mutta ei sen sijaan perusopetus eikä sen yhteydessä järjestettävä kerho- ja aamu- ja iltapäivätoiminta.

Analyysin ulkopuolelle on jätetty myös kuntien valtionosuudet, joihin kuuluvat esim. valtionosuudet terveydenhuoltoon ja sosiaalipalveluihin sekä koulutukseen. Valtionosuudet ovat laskennallisia ja yleiskatteellisia ja niiden kohdentamis- ja seurantaperiaatteita ei voida tarkastella väestötasolla eikä niiden todellista käyttöä voi jäljittää nykyisin menetelmin. Kuten tutkijat it-

Valiokunnan lausunto VaVL 7/2022 vp

sekin toteavat, valtionosuudet ovat eittämättä tärkeä osa syrjäytymisen ehkäisyä. Niiden kohdentumista nuoriin on kuitenkin hankalaa tarkastella.

Tarkastelusta on niin ikään jätetty pois perusopetukseen, varhaiskasvatukseen sekä toisen asteen koulutukseen liittyvät rahavirrat, vaikka esim. toimivalla varhaiskasvatuksella, turvallisella ja laadukkaalla esi- ja perusopetuksella sekä toisen asteen opinnoilla on erittäin suuri merkitys nuoren elämässä ja syrjäytymisen ehkäisyssä. Etenkään toisen asteen koulutukseen käytettyjen kustannusten rajaamista ulos tutkimuksesta ei ole pidetty perusteltuna valintana, sillä tutkimusten mukaan perusopetuksen jälkeinen koulutus suojaa hyvin syrjäytymiseltä.

Ennaltaehkäisyn näkökulmasta on myös pidetty kyseenalaisena valintaa, jossa tutkimuksessa tarkasteltiin syrjäytymisen ehkäisynä ainoastaan sellaisia palveluja, joiden kohteena ovat 15—29-vuotiaat nuoret. Vahva tutkimusnäyttö osoittaa, että nuorten syrjäytymiseen johtavat polut alkavat jo paljon ennen 15 vuoden ikää, jolloin esim. varhaislapsuuteen ja perheiden hyvinvointiin liittyvällä tuella on suuri merkitys syrjäytymisen ehkäisyssä.

Muita rahavirtoja koskevia havaintoja. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on myös tuotu esille eräitä tutkimukseen sisältyviä puutteita, tulkinnanvaraisuuksia ja käsitteisiin liittyvää epätarkkuutta. Rahavirtojen osalta on kiinnitetty huomiota siihen, että niihin ei sisälly Kelan kuntoutuspalveluja ja kuntoutusrahaa, jotka muodostavat keskeisen kokonaisuuden nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä. Nuoren ammatillinen kuntoutus on suunnattu 16—29-vuotiaille ja nuoren kuntoutusraha 16—19-vuotiaille.

Myös etuusmenoja ja sosiaaliturvaa koskeva osio on herättänyt kysymyksiä. Esim. työttömyysetuuksien ja asumistukien saannin yhteyttä syrjäytymiseen on pidetty epämääräisenä, eikä näiden etuusmenojen ole sinänsä nähty kuvaavan nuorten syrjäytymistä tai syrjäytymisen ehkäisyä. Eri-tyyppisen vaikeaa on tulkita valtionosuuksia nuorille kohdistuneista ansiosidonnaisista työttömyysetuuksista. Ansiosidonnaista työttömyysetuutta saadakseen henkilön on täytynyt täyttää työssäoloehto ja olla työttömyyskassan jäsen. Työssäoloehdon täyttäneet nuoret ovat pääsääntöisesti hyvin erilainen ryhmä kuin esim. vailla koulutusta olevat pitkäaikaistyöttömät nuoret. Myöskään kaikki toimeentulotukea saavat nuoret eivät ole syrjäytyneitä tai syrjäytymisvaarassa.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on myös arvioitu, että palveluihin liittyvien rahavirtojen seuraaminen on liian kapea tapa tarkastella monimuotoista yhteiskunnallista ongelmaa, sillä taloustietojen perusteella ei voida arvioida palvelujen saatavuutta, saavutettavuutta, laatua eikä vaikuttavuutta kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla. On myös kyseenalaistettu perinteinen tapa jaotella palvelut ennalta ehkäiseviin ja varhaisen tuen palveluihin, tukea antaviin ja korjaaviin palveluihin. Esim. oikea-aikaisesti saadut mielenterveys- tai lastensuojelupalvelut voivat olla tehokkain ja kestävin keino torjua syrjäytymistä.

Useat lausunnonantajat ovat katsoneet, että huomiota tulisi kiinnittää enemmän siihen, miten palveluketjut toimivat kokonaisuutena, kuin siihen, mitkä palvelut määritellään ennalta ehkäiseviksi tai korjaaviksi. Myös raportin (s. 78) mukaan kustannustehokkaita ovat toimivat palveluketjut, eivät niinkään yksittäiset palvelut. Tutkimusraportin mukaan tämä vahvistaa näkemystä, jonka mukaan nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä on ennen kaikkea kyse hyvin toimivasta palveluverkosta ja yhteistyömallista, joissa nuorta tuetaan moniammatillisesti moninaisissa tarpeissa.

Valiokunnan lausunto VaVL 7/2022 vp

Valiokunta yhtyy tähän näkemykseen, mutta muistuttaa, että kohderyhmä on laaja ja nuorten tarpeet ovat hyvin erilaisia. On siksi tärkeää huolehtia siitä, että tukea tarvitsevat nuoret tavoitetaan, heidän tarpeensa tunnistetaan ja että palvelutarjonta on riittävää ja oikea-aikaista.

Kaiken kaikkiaan valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on arvioitu, että tutkimuksessa on tuotu hyvin esille ne haasteet, jotka liittyvät rahavirtojen kuvaamiseen. Tutkimus on myös tuottanut uutta tietoa nuorten syrjäytymistä ehkäisevien palvelujen nykytilasta sekä tunnistanut palvelujen rahoitukseen ja niiden vaikutusten seurantaan liittyviä epäkohtia ja kehittämiskohteita.

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

Vastaus tähän kysymykseen on tutkijaryhmän omankin arvion mukaan kielteinen, sillä tutkimuksen mukaan eurojen kohdentumisesta syrjäytymisen ehkäisyyn ei ole saatavilla valtakunnallista tietoa (s. 8). Tutkijoiden mukaan myös kuntien panostuksista nuorten syrjäytymistä ehkäiseviin palveluihin on lähes mahdoton saada yhdenmukaista ja systemaattista tietoa, eikä rahavirtojen ja vaikuttavuuden vertaamiseksi voida tuottaa kattavaa ja vertailukelpoista aineistoa. Tutkimuksessa todetaan useita tekijöitä, jotka vaikeuttivat rahojen kohdentumisen tarkastelua. Perusongelmana on tutkimusraportin mukaan se, ettei syrjäytymiselle ole tarkkaa määritelmää, minkä vuoksi myöskään syrjäytymistä ehkäiseviä palveluita ei ole määritelty yksiselitteisesti.

Myös edellä mainitut rahavirtojen kuvaamiseen liittyvät puutteet ja tulkinnanvaraisuudet aiheutuvat osin siitä, ettei nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn kohdistettua rahoitusta voida selvittää nykyisillä tietoaineistoilla, eikä se ole johdettavissa myöskään valtion talousarvioesityksestä. Kyse on syrjäytymisilmiöön ja tiettyyn väestönosaan kohdistuvien, eri toimialoille (sote-, nuoriso-, koulutus-, kuntoutus- ja työvoimapalvelut) ja eri toimijoille (kunta, hyvinvointialue, TE-toimisto, Kela, järjestöt) hajoavien palveluiden rahoituksesta. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on arvioitu, ettei yksinkertaista ratkaisua tiedon saatavuuden parantamiseen ja kokoamiseen ole olemassa.

Kuten tutkimuksessa sekä myös valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on arvioitu, palveluihin käytetyn kustannustiedon saatavuus edellyttäisi valtio-, kunta- ja jatkossa myös hyvinvointialue-tasolla merkittäviä uudistuksia mm. palveluiden luokittelussa, raportoinnissa ja tilastoinnissa sekä automatisoidun tiedontuotannon kehittämistä.

Olisiko ilmiöpohjainen budjetointi toimiva menetelmä vastaamaan tietopohjan haasteisiin?

Ilmiöpohjainen budjetointi on herättänyt viime aikoina paljon keskustelua, ja sen on mm. nähty vähentävän hallinnon siiloutumista ja parantavan kokonaisuuksien hallintaa sekä hallinnonalajoja ylittävää yhteistyötä. Valtion talousarvioon on jo muutaman vuoden ajan sisältynyt kestävä kehitystä koskeva tarkastelu, minkä lisäksi vuoden 2022 talousarvioesitykseen sisältyi ensimmäistä kertaa lapsibudjetointia koskeva yhteenvetotarkastelu. Ilmiöpohjainen tarkastelu on siten mahdollista budjetin nykyisessä rakenteessa.

Valiokunnan lausunto VaVL 7/2022 vp

Myös nyt esillä olevassa tutkimuksessa suositellaan ilmiöön kohdistuvaa väestölähtöistä budjetointimenetelmää, jonka taustalla oleva ilmiö olisi tässä tapauksessa syrjäytymisen ehkäisy ja kohdennettuna väestöryhmänä olisivat nuoret. Suositus on, että tätä lähestymistapaa käytetään nuorten palvelujen strategisessa ohjaamisessa ja seurannassa sekä kunnissa että kuntien ja tulevien hyvinvointialueiden yhdyspinnassa. Menetelmä tulisi yhdistää automatisoidun talousraportoinnin mukaisten tietojen toimittamiseen.

Tutkijoiden arvion mukaan ilmiölähtöinen budjetointi toisi keinoja nuorten palveluiden omistajuuden vahvistamiseksi ja tiedolla johtamisen kehittämiseen sekä kunnissa että valtionhallinnossa. Tämän ansiosta syrjäytymisen ilmiöön voitaisiin paneutua pitkäjänteisesti läpi eri hallituskautsien. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on toisaalta kiinnitetty huomiota siihen, että tutkimuksessa ei ole osoitettu tieteellistä näyttöä ilmiöpohjaiselle budjetoinnille tai sen vaikuttavuudelle.

Tutkimuksen suosittamaa budjetointia ja sen hallintamallia on kuitenkin lähtökohtaisesti pidetty toteuttamiskelpoisina, mutta tutkimus tuo hyvin esiin raportointiin ja seurantaan liittyvät kehittämistarpeet. Väestölähtöinen budjetointi perustuu suhteellisen pysyvään palveluluokitukseen, mitä saattaisi olla myös vaikea ylläpitää nykytilanteessa, jossa hyvinvointialueet ovat vasta käynnistämässä sote-palvelujensa järjestämistä ja kunnat sopeutumassa muutokseen sekä uusien tehtävien (työllisyyspalvelut) vastaanottamiseen. Budjetointi heijastuisi myös työvoimapalveluihin, joiden palvelurakennemuutos (TE-palvelut 2024) on vasta valmisteilla. Kehitystyö edellyttäisi merkittävää resursointia sekä hyvinvointialueilla että kunnissa.

Valiokunnan arvion mukaan ilmiöpohjainen budjetointi voi parantaa päätöksenteon tietopohjaa ja kokonaiskuvaa sekä edesauttaa politiikkajohdonmukaisuutta ja tehostaa voimavarojen käyttöä. Ensin on kuitenkin periaatteellisella tasolla ratkaistava kysymys siitä, miten nuorten syrjäytymistä kuvaava ilmiö rinnastetaan muihin yhteiskunnassa esiintyviin ilmiöihin, sillä valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden talousarvioiden kokonaisuutta voi olla tarvetta tarkastella monenlaisten painopisteiden tai ilmiöiden kautta. Ilmiöt nivoutuvat myös vahvasti toisiinsa. Jos väestölähtöistä budjetointia alettaisiin kehittää vain yhden ilmiön lähtökohdista, myöhemmin voisi ilmetä yhteensovitusongelmia muiden samankaltaisten ilmiöiden kanssa. Tämän lisäksi on otettava huomioon, että kunnat ja hyvinvointialueet päättävät itse yleiskatteellisen rahoituksen kohdentamisesta.

Ilmiöpohjaista budjetointia on selvitetty mm. valtiovarainministeriön asettamassa työryhmässä (Ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyviä näkökohtia, VM:n julkaisuja 2019:9) sekä Valtiontalouden tarkastusviraston toteuttamassa ilmiöpohjaista budjetointia koskevassa kartoitus- ja kehittämishankkeessa (Havainnot ilmiöpohjaisesta budjetoinnista, 2020). Molemmat työryhmät ovat katsoneet, että päätös budjetoinnin kohteeksi valittavista ilmiöistä tulisi määritellä hallitusohjelmassa tai muutoin korkealla poliittisella tasolla ja valittavia ilmiöitä tulisi olla samanaikaisesti vain muutama. Lisäksi niitä tulisi tarkastella pidemmällä aikavälillä, sillä esimerkiksi syrjäytymisen tai ilmastonmuutoksen kaltaisia ongelmia ei kyetä ratkaisemaan yhden hallituskauden aikana.

Valiokunnan lausunto VaVL 7/2022 vp

Lopuksi

Kuten edellä on todettu, rahoituksen kohdentumisesta syrjäytymisen ehkäisyyn ei ole saatavilla valtakunnallista tietoa, eikä tutkimus tuonut siten myöskään vastausta syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjen julkisten varojen vaikutuksista. Myös tehdyt rajaukset vaikuttavat tutkimuksen lopputulokseen. Tutkimus antaa kuitenkin hyvä pohjan jatkotyölle, ja se kuvaa mm. hyvin niitä vaikeuksia, joita rahavirtojen kuvaamiseen liittyy.

Aihe on kaiken kaikkiaan varsin monimutkainen ja poikkihallinnollinen, minkä lisäksi kokonaiskuvan hahmottamista vaikeuttaa mm. se, että nuorille suunnatut palvelut tuotetaan itsenäistä päätösvaltaa ja vastuuta käyttävissä kunnissa (jatkossa myös hyvinvointialueilla), joita säädellään, ohjataan ja rahoitetaan valtakunnallisesti.

Valiokunnan arvion mukaan syrjäytymisen ehkäisy koostuu kokonaisvaltaisista, pitkäkestoisista ja ylisukupolvisesti vaikuttavista toimista, jolloin pelkkä syrjäytymisen ehkäisyyn rajautuva tutkimus voi antaa liian suppean kuvan laajasta ilmiöstä. Sen sijaan, että yritetään määritellä palvelu ennalta ehkäiseväksi tai korjaavaksi, huomiota tulisi kiinnittää ennen muuta siihen, että palvelut vastaavat nuorten tarpeita ja että ne toimivat kokonaisvaltaisena ja saumattomana palveluverkko-
na, joka tarjoaa riittävästi oikea-aikaisia palveluja.

Valiokunta korostaa toimenpiteiden vaikuttavuutta ja pitää tärkeänä sellaisen tutkimuksen edistämistä, jonka pohjalta voidaan aiempaa paremmin arvioida toimenpiteiden ja palveluiden vaikuttavuutta. Myös ilmiöpohjaisen budjetoinnin kehittämisessä ja seurattavien ilmiöiden valinnassa on hyödynnettävä vertaisarviointiin perustuvaa tutkittua tietoa, jotta käytettävissä olevat resurssit tukevat parhaalla mahdollisella tavalla palvelujärjestelmän kehittämistä ja kansalaisten palvelutarpeita. On myös tärkeää kiinnittää huomiota siihen, ettei pelkkä rahavirtoja koskeva tieto välttämättä paranna määrärahojen tehokasta käyttöä.

Valiokunta pitää myös tärkeänä, että tietojärjestelmiä, tekoälyä ja digitalisaatiota kehitetään niin, että ne parantavat mahdollisuuksia rahavirtojen ilmiölähtöiseen ja poikkihallinnolliseen tarkasteluun kulloistenkin tarpeiden ja tarkoitusten mukaisesti.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Valtiovarainvaliokunta esittää,

että tarkastusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto VaVL 7/2022 vp

Helsingissä 19.4.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johannes Koskinen sd
varapuheenjohtaja Arto Pirttilahti kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Tarja Filatov sd
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Vilhelm Junnila ps
jäsen Heli Järvinen vihr
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Jari Koskela ps
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Pia Lohikoski vas
jäsen Sari Multala kok
jäsen Riitta Mäkinen sd
jäsen Raimo Piirainen sd
jäsen Sari Sarkomaa kok
jäsen Sami Savio ps
jäsen Iris Suomela vihr
jäsen Pia Viitanen sd
varajäsen Markku Eestilä kok (osittain)
varajäsen Sari Essayah kd (osittain)
varajäsen Toimi Kankaanniemi ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Hellevi Ikävalko