

17.12.2014

ESITYS HALLITUSOHJELMAAN

Väestölähtöinen budjetointi ja vaikutusten arviointi

Lasten ja nuorten palvelut

Lapsiasianeuvottelukunnan

lapsivaikutusten arvioinnin ja lapsibudjetoinnin työryhmä



Lapsivaikutusten arvioinnin ja lapsibudjetoinnin työryhmän kokoonpano

Lapsiasianeuvottelukunta asetti lapsiasiavaltuutettu Tuomas Kurttilan esityksestä lapsivaikutusten arvioinnin ja lapsibudjetoinnin työryhmän 21.5.2014. Työryhmän tehtävänä on tukea valtion, kuntien ja työmarkkinajärjestöjen kehittämistyötä liittyen lapsivaikutusten arviointiin ja lapsibudjetointiin. Työryhmä aloitti työskentelyn 17.9.2014. Lapsiasiavaltuutettu nimitti seuraavat jäsenet työryhmään:

pj. Rimpelä Markku, Hämeenlinnan kaupunki
siht. Harju-Kivinen Raija, Lapsiasiavaltuutetun toimisto

Ahokas Jussi, Suomen Sosiaali- ja terveys ry
Custódio Ira, Suomen Unicef
Ellonen Noora, Poliisiammattikorkeakoulu
Anna-Kaisa Erkanaho, Tampereen Lasten Parlamentti
Iivonen Esa, Mannerheimin lastensuojeluliitto
Kaukoranta Ilkka, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö
Kauppinen Riitta, Pelastakaa Lapset ry
Kauppinen Tapani, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Kerola, Hannele, Valtiovarainministeriö
Lainiala Lassi, Väestöliitto
Lohi Santeri, Suomen Nuorisovaltuustojen Liitto ry
Majoinen Kaija, Kuntaliitto
Markkula Heli, Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry
Nivala Miia, Tampereen Lasten Parlamentti (ohjaaja)
Ojell Raija, Kirkkohallitus, Suomen ev.lut. kirkko
Välikangas Anne-Marie, Valtiovarainministeriö
Viitamäki Heikki, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Jan von Wricz Rekowski, Tampereen Lasten Parlamentti

Sisällysluettelo

Tiivistelmä	4
1. Johdanto.....	5
2. Esityksen lähtökohdat.....	7
2.1 Lasten ja nuorten palvelut julkisessa hallinnossa	7
2.2 Lapsen oikeuksien sopimus	8
2.3 Lapsivaikutusten arviointi hallituksen esityksissä vuosina 2011-2014.....	9
2.4 Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus (SOTE).....	10
2.4.1 SOTE –uudistuksessa on keskitytty terveydenhuoltoon.....	10
2.5 Ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset	12
2.6 Väestölähtöinen budjetointi – lapsibudjetointi	13
3. Valtion keskeiset suunnitelmat, joihin väestölähtöinen budjetointi tulisi kytkeä.....	16
3.1. Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2015–2018	16
3.2 Peruspalveluohjelma 2015 - 2018	16
4. Onnistuneet kuntaesimerkit lasten ja nuorten palvelujen kehittämisessä	18
4.1 Hämeenlinna	18
4.2 Tampere	18
4.3 Heinola	19
4.4 Imatra.....	19
4.5 Oulu.....	20
5. Aiemmat avaukset lapsibudjetoinnista.....	21
5.1 Turun lapsi- ja nuorisobudjetti 1999	21
5.2 Elinkaarikustannusten mallintaminen Riihimäen kaupungissa	21
5.3 Pelastakaa edes Lempäälä.....	22
5.4 Kajaanista Kumppaniksi ry:n kustannuslukuja	22
5.5 Valtiontalouden tarkastusviraston laskelmia syrjäytymisen kustannuksista	22
5.6 Miten lastensuojelun kustannukset kertyvät?.....	23
5.7 Sata investointi – lasten oikeuksien näkyminen kuntien budjetoinnissa	23
6. Lapsibudjetointi muissa maissa	25
7. Esitys hallitusohjelmaan.....	26
7.1 Ehdotus työskentelyn käynnistämiseksi	27
7.1.1 Lapsi- ja nuorisopolitiikka -tavoiteohjelma	27
7.1.2 Väestölähtöinen budjettianalyysi jossa tarkasteltavana väestöryhmänä ovat lapset ja nuoret – lapsibudjetoinnin lapsiin kohdistuvien määrärahojen jäljittäminen ja seuranta	29

Tiivistelmä

Lapsiasiavaltuutetun apuna toimiva Lapsiasianeuvottelukunta on asettanut lapsivaikutusten arvioinnin ja lapsibudjetoinnin työryhmän, joka aloitti toimintansa 17.9.2014. Työryhmän tehtävänä on tukea valtion, kuntien ja työmarkkinajärjestöjen kehittämistyötä liittyen lapsivaikutusten arviointiin ja lapsibudjetointiin.

Työryhmä esittää kansallisen lapsi- ja nuorisopolitiittisen -tavoiteohjelman käynnistämistä, joka yhteen sovitetaan nuorisolain mukaisen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman kanssa.

Tavoiteohjelmassa on onnistuttu, kun kuntakokeiluihin perustuvassa valtakunnallisessa tutkimus- ja kehittämishankkeessa on kehitetty uusi paikallisesti sovellettava toimintatapa ja palvelurakenne-malli vuoteen 2020 mennessä, joilla vastataan kustannusvaikuttavasti lapsiperheiden, lasten ja nuorten hyvinvointi- ja koulutushaasteisiin.

Tavoitteeseen päästään seuraavien vaiheiden ja aikataulun mukaisesti ¹:

1) **2015 Kehittämis- ja tutkimuskohteena väestölähtöinen budjetointi:**

Kohteena lapset ja nuoret, analysoidaan kahden edellisen hallituskauden valtion budjetit ja kuvataan malli väestölähtöiseen budjetointiin valtion ja kuntien käyttöön.

2) **2016 Kehittämis- ja tutkimuskohteena kustannusvaikuttavuus:**

Edelliseen työhön perustuen tehdään kustannusvaikuttavuuden analyysi ja laajennetaan mallia väestölähtöisten kustannusten vaikuttavuudella.

3) **2017 Kehittämis- ja tutkimuskohteena hyvinvointivaikutusten arviointi:**

Laajennetaan työtä väestölähtöiseen budjettiin perustuvien päätösten hyvinvointivaikutusten arvioinnilla.

4) **2018 Kehittämis- ja tutkimuskohteena lasten ja nuorten palvelujen kokonaisvaltainen toimintamalli:**

Rakennetaan väestölähtöiseen budjetointiin ja vaikuttavuuden arviointiin perustuva lasten ja nuorten palvelujen toimintatapa.

5) **2019 Uuden toimintamallin levitys käynnistyy:**

Lasten ja nuorten palvelujen kokonaisvaltainen paikallisesti sovellettava toimintatapa levitetään pilottikuntien kokemuksiin kuntiin ja otetaan käyttöön valtoinhallinnossa.

¹ Katso kuvio 3 tämän esityksen sivulla 27. Yllä olevassa luettelossa kuvataan vaiheiden aloitusvuodet.

1. Johdanto

Useat tahot ovat kokeneet lapsivaikutusten arvioinnin tärkeäksi kaikessa päätöksenteossa. Asia on ollut esillä myös aiemmissa hallitusohjelmissa, mutta konkreettisiin lainsäädäntötoimiin tai toimeenpanoon ei ole asian korjaamiseksi vielä toistaiseksi päästy.

YK:n lapsen oikeuksien komitean suosituksessa Suomelle 2007/2011 Komitea suosittelee, että kaikessa lasta tai lapsia koskevassa päätöksenteossa harkitaan ensisijaisesti lapsen etu: valtionhallinnossa otetaan käyttöön lapsibudjetointi eli talousarvion seuranta lapsen oikeuksien näkökulmasta (ks. suositus/2007); ja järjestetään kunnissa lapsen tarpeisiin osoitettujen määrärahojen tehokas seuranta.

YK:n lapsen oikeuksien komitean suosituksissa vuodelta 2011 huomioidaan että Suomessa kunnilla on laaja itsehallinto julkisten palveluiden järjestämisessä ja rahoittamisessa. Komitea pitää valitettavaa kattavan kansallisen dokumentoinnin, arvioinnin ja valvonnan puuttumista, mikä johtaa kansallisen ohjausjärjestelmän heikkouteen.

Lapsivaikutusten arviointia pitää tarkastella yhtä aikaa muun vaikutusten arvioinnin kehittämistyön kanssa. Tarvitaan perusteellinen selvitys siitä, millä lailla ja missä vaikutusten arvioinnista tulee säätää, eikä lähteä kirjaamaan lapsivaikutusten arviointia erillisenä velvoitteena lakiin.

Lapsiasianeuvottelukunta perusti työryhmän valmistelemaan tulevaan hallitusohjelmaan esitystä väestölähtöisestä budjetoinnista ja lapsivaikutusten arvioinnista, koska keskusteluista ja kansallisista ja kansainvälisistä velvoitteista huolimatta, asialle ei ole tehty konkreettista toimintasuunnitelmaa.

Kunnissa lasten ja nuorten palvelujen kokonaisuutta on lähdetty hallitsemaan elämänkaarimallein ja prosessiorganisaatioin. Näissäkin toimenpiteissä budjetointi on edelleen jäänyt perinteiseksi hallintokuntiin perustuvaksi taloushallinnaksi. Lapsivaikutusten arvioinnille ei myöskään ole muodostunut vakiintuneita käytänteitä.

Työryhmän esityksessä tavoitellaan rakenteellista muutosta valtionhallinnon lasten ja nuorten palvelujen ohjaukseen ja kuntien palvelujen organisointiin. Esityksessä on konkreettinen ehdotus muutoksen tekemiseen tulevalle hallituskaudelle. Rakenteellisen muutoksen keskiössä on väestölähtöinen budjetointi ja lapsilähtöinen budjettianalyysi, jonka avulla pystytään tarkastelemaan lapsiin ja nuoriin kohdistuvien määrärahojen vaikuttavuutta.

Asia koetaan tärkeäksi laajemminkin. Valtiovarainministeriö on asettanut 31.10.2014 työryhmän tarkastelemaan lapsiperheitä ja yksin asuvia (erityisesti vanhuksia) koskevien asioiden yhteen kokoamista valtiontalouden kehysten ja valtion talousarvioesityksen yhteydessä. Työryhmän tehtävänä lapsiperheiden osalta on selvittää, miten voitaisiin julkisen talouden suunnitelmassa ja valtion talousarvioesityksessä koota lapsiperheitä koskevat asiat nykyistä paremmin hahmotettavaksi kokonaisuudeksi.

Valtion talousarviossa on määrärahoja yli 50 miljardia euroa. Päätöksentekijän on tärkeää olla

tietoinen siitä, millä tavalla talousarvion määrärahat ja tehdyt päätökset kokonaisuutena vaikuttavat lapsiperheiden asemaan.

Opetus- ja kasvatustalouden järjestöt ovat valtioneuvostolle 20.11.2014 allekirjoittamassaan tiedotteessa esittäneet, että seuraavan hallituksen ohjelmaan kirjataan lapsivaikutusten arvioinnin lainsäädäntöhanke. Lapsivaikutusten arviointi tulisi kirjata lainsäädäntöön siten, että se koskisi sekä valtion että kuntien toimintaa.

Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkolliskokous on tehnyt päätöksen lisätä kirkkojärjestykseen säännöksen lapsivaikutusten arvioinnista kirkollisen viranomaisen päätöksen valmistelussa. Päätös tulee voimaan 1.1.2015. Lapsivaikutusten arviointia suositellaan tehtäväksi myös kaikessa seurakunnan toiminnassa. Lapsivaikutusten arvioinnin toteuttamiseksi päätöksenteossa ja seurakuntien toiminnassa on laadittu ohjeistus, joka on tarkoitettu työvälineeksi kirkon henkilöstölle ja luottamushenkilöille.

Itä-Suomen yliopisto, Pelastakaa Lapset ry ja Itsenäisyyden Juhlavuoden Lastenrahaston Säätiö (ITLA) ovat käynnistäneet yhteisen ”Lapsen oikeuksien näkyminen kuntien budjetoinnissa” -hankkeen. Hankkeen yhtenä tavoitteena on vahvistaa tietopohjaa lapsille ja lapsiperheille suunnattujen palveluiden, interventioiden ja toimintakäytäntöjen kustannusvaikuttavuudesta. Suomessa on tehty vain muutamia paikallisia määrärahojen seurannan kokeiluja, mutta kansallisella tasolla ei ole tehty konkreettisia aloitteita. Tämä hanke pyrkii omalta osaltaan vastaamaan haasteeseen kehittämällä kuntien omaa ennakoivaa budjetinseurantaa varten ohje, joka soveltuisi valtakunnalliseen käyttöön.

Lapsiasiavaltuutettu sekä lapsijärjestöt ovat useasti esittäneet tarpeen säädösohjauksesta, joka velvoittaisi arvioimaan ennalta päätösten vaikutuksia eri väestöryhmien ja erityisesti lasten hyvinvointiin. Tähän tavoitteeseen liittyen työryhmä keskittyi tässä esityksessä konkretisoimaan erityisesti talousarvion lapsenoikeuspohjaista tarkastelua eli lapsibudjetointia.

Lapsibudjetointi mahdollistaa tiettyä väestöryhmää eli lapsia koskevan seurantatiedon keräämisen ja sitä kautta lapsiin kohdistuvien investointien vaikuttavuuden arvioinnin. Tämä tuottaa päätöksenteon tueksi tietoa, jonka avulla lapsiin kohdistuvat määrärahat voidaan kohdentaa sekä oikeudenmukaisesti että mahdollisimman tehokkaasti.

2. Esityksen lähtökohdat

2.1 Lasten ja nuorten palvelut julkisessa hallinnossa

Matti Vanhasen II hallituskauden lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelmassa kiinnitettiin erityistä huomiota päätösten lapsivaikutusten arvioinnin kehittämiseen.² Samaisen politiikkaohjelman loppuraportissa todetaan jatkotoimenpiteinä, että lasten ja nuorten hyvinvointia tulisi seurata, sekä lisätä säännös lainsäädäntöön lapsivaikutusten arvioinnista. Raportissa todetaan lisäksi, että vaalikauden tavoitteena oli lapsivaikutusten arviointia tukevan yksikön perustaminen sekä lapsivaikutusten arviointiin liittyvän koulutuksen käynnistäminen. Nämä eivät kuitenkaan toteutuneet kyseisellä vaalikaudella.³

Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa mainitaan lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin lisäämisen tavoitteena lapsivaikutusten arvioinnin lisääminen kaikessa päätöksenteossa⁴. Vaalikauden 2007–2011 loppuraportissa mainittu säännöksen lisääminen lainsäädäntöön ei vielä ole toteutunut. Kuluneen hallituskauden aikana lapsivaikutusten arviointi on puuttunut lähes kaikista hallituksen esityksistä. SOTE-uudistuksen yhteydessä ei ole lainkaan arvioitu lapsivaikutuksia.

Nykyisen hallituksen palvelurakennemuutoksessa ikääntyvien palvelut ovat olleet korostuneesti esillä eikä muita väestöryhmiä ole erityisesti tarkasteltu. Lapsiperheiden, lasten ja nuorten palvelut ovat olennaisesti erilaisia kuin ikääntyvien palvelut. Kaikille yhteiset eli universaalipalvelut kattavat kaikki lapsiperheet ja lapset 16. ikävuoteen saakka ja lähes kaikki nuoret ovat mukana koulutuksessa 20. ikävuoteen saakka. Lasten ja nuorten palvelujen kustannuksista 70 - 75 % kertyy varhaiskasvatuksesta ja koulutuksesta. Alle 18-vuotiaille sosiaali- ja terveystalvelujen osuus on vain noin viidennes kokonaiskustannuksista.

Lasten ja nuorten palvelujen kustannuksia ei seurata kokonaisuutena kunnissa eikä valtakunnallisesti. Alle 18-vuotiaiden kuntapalveluihin käytetään karkean arvion mukaan noin 10 miljardia euroa. Kun otetaan mukaan kaikki lasten ja nuorten palvelut ja tulonsiirrot 29. ikävuoteen saakka sekä lapsiperheiden vanhempien palvelut ja tulonsiirrot, Suomessa investoidaan julkisen vallan toimesta noin 20 miljardia euroa uusien sukupolvien hyvinvointiin ja koulutukseen.

Nämä arviot hahmottavat vain suuruusluokkaa, koska tarkempaa tietoa ei ole. Parin viime vuosikymmenen aikana on kasautunut huolestuttavia tietoja edellä kuvattujen investointien kustannusvaikuttavuudesta. Lastensuojelun, erityisopetuksen ja mielenterveyspalvelujen kuormitus on jatkuvasti lisääntynyt, vaikka niiden voimavarat ovat kasvaneet yli kaksinkertaisiksi. Yhä useampia nuoria menetetään eläkeläisiksi työkyvyttömyyden vuoksi ennen 30. ikävuotta. Lukuisat ohjelmat, työryhmämuistiot ja hankkeet eivät ole onnistuneet katkaisemaan tätä kehitystä.

² *Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 2007, 76–77*

³ *Politiikkaohjelmien loppuraportti 2011, 64–66*

⁴ *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 2011, 62–63*

Kuntien vastuulla olevia palveluja ei ole tuettu eikä johdettu kokonaisuutena eikä niiden vaikuttavuudesta ole ollut tietoja. Lapsiperheitä, lapsia ja nuoria ja heidän palvelukäyttöään koskevat tiedot hajoavat useisiin hallintokuntiin ja tietojärjestelmiin. Tutkittua tietoa lapsiperheiden hyvinvoinnista ja palveluiden tarpeesta ei ole hyödynnetty päätöksenteossa.

Kun innovatiivisissa kunnissa on pyritty kehittämään palvelujen kokonaisuutta ja joustavaa asiointia, ovat esteiksi nousseet hallinnonala- ja ammattiryhmäkohtaiset säännökset ja käytännöt. Tämä on johtanut myös talouden ohjauksen, hallinnan ja vaikuttavuuden pirstaloitumiseen. Yhteinen ymmärrys panos-tuotos suhteesta on heikko, eikä palvelujen, saati panostuksen, vaikuttavuutta arvioida.

Hajanainen lainsäädäntö ja hajautettu kehysbudjetointi ilman kokoavaa väestölähtöistä näkemystä ovat estäneet tiedolla johtamisen kehittämistä niin, että se sekä mahdollistaisi että tukisi joustavaa asiointia ja kustannusvaikuttavuuden arviointia.

2.2 Lapsen oikeuksien sopimus

Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus on yleismaailmallinen ihmisoikeussopimus, joka hyväksyttiin Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksessa 20.11.1989. Sopimukseen on koottu lapsen kannalta keskeiset ihmisoikeudet.

Suomi on ollut lapsen oikeuksien yleissopimuksen osapuolena vuodesta 1991. Ratifioimalla sopimuksen valtio sitoutuu muuttamaan lakinsa ja toimintansa sopimusta vastaaviksi.

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan lasten taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet on toteutettava ”mahdollisimman täysimääräisesti”, henkiinjäämisen ja kehittymisen edellytykset tulee taata ”mahdollisimman täysimääräisesti” ja sosiaaliturvan on oltava lapsen kehityksen kannalta riittävää⁵. Jotta valtio voi osoittaa täyttäneensä velvollisuutensa, sen on pystyttävä jäljittämään, mikä osuus valtion ja kuntien talousarviosta kohdistuu lapsiin.

Lapsen oikeuksien komitea on (2007) suositellut valtioille lasten priorisointia talousarvioissa. Lapsen oikeuksien sopimus edellyttää lisäksi, että talousarviota valmisteltaessa tulee aina arvioida päätösten vaikutukset lapsiin. Vaikutuksia tulee arvioida niin määrärahojen kuin esimerkiksi verotusta koskevien ratkaisujen osalta. Komitea kehottaa myös tekemään lapsiin kohdistuvat investoinnit budjetoinnissa näkyväksi.

Lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanoa valvova YK:n lapsen oikeuksien komitea on suositellut⁶ Suomelle vuonna 2011, että sopimusvaltio järjestää erikseen kussakin kunnassa lasten tarpeisiin osoitettavien määrärahojen tehokkaan seurannan ja varmistaa määrärahojen asianmukaisen tason ja ottaa käyttöön lapsibudjetoinnin eli talousarvion seurannan lapsen oikeuksien näkökulmasta. Samalla tulee erityisesti huolehtia, että haavoittuvassa asemassa olevat lapset huomioidaan resursseja jaettaessa.

⁵ Lapsen oikeuksien sopimuksen 4, 6 ja 27 artikla.

⁶ Lapsen oikeuksien komitean päätelmät CRC/C/FIN/CO/4, kohta 16

2.3 Lapsivaikutusten arviointi hallituksen esityksissä vuosina 2011–2014

Oikeusministeriö on julkaissut vuonna 2004 hallituksen esitysten laatimisohteet. Ohjeissa sanotaan, että hallituksen esityksissä on lyhyesti selostettava ehdotettujen säännösten vaikutukset. Vaikutuksia tulee arvioida siinä laajuudessa, kuinka merkittäviä vaikutusten odotetaan olevan. Merkittäviä ovat sellaiset vaikutukset, jotka ulottuvat laajalti yhteiskuntaan tai vaikuttavat keskeisesti johonkin yhteiskunnan osa-alueeseen.⁷

Lapsivaikutusten arviointi ei ole juurtunut osaksi kansallisia päätöksenteon toimintakäytäntöjämme. Slantin ja Rantalan (2013, 50;70)⁸ mukaan lapsivaikutusten arviointia on tehty vuoden 2012 hallituksen esityksissä vähän. Vähäistä se on ollut myös aikaisempien vuosien esityksissä. Vuosina 2009 ja 2012 vaikutuksia tunnistettiin kolmessa prosentissa esityksistä ja vuonna 2005 tunnistettavuus oli vain kahden prosentin luokkaa. Ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia arvioidaan yleisesti melko vähän ja arviointi kohdistuu usein suoriin vaikutuksiin valtionhallinnon näkökulmasta. Välilliset vaikutukset esimerkiksi lapsia tai muita yksilöitä koskien saattavatkin usein jäädä kokonaan arvioimatta.

Lapsiasiavaltuutetun toimistolla työskentelevät sosiaalityön korkeakouluopiskelijat Minna Pakkanen ja Minna Saarimäki ovat selvittäneet onko lapsivaikutusten arviointia tehty lapsiin suoraan liittyvissä hallituksen esityksissä. Esityksiä on tarkasteltu vuoden 2011 alusta vuoden 2014 loppuun saakka. Hallituksen esityksistä eduskunnalle valittiin kaikki ne esitykset, joilla nähtiin olevan lapsiin kohdistuvia välittömiä vaikutuksia. Aineistosta oli rajattu pois esityksiä, joilla katsottiin olevan vain välillisiä lapsivaikutuksia. Aineistoksi poimitut hallituksen esitykset koskivat lapsille suunnattuja palveluja ja tukimuotoja, sekä lasten perhesuhteita. Esityksiä oli yhteensä 21, joista suurin osa koski lasten palveluja ja tukimuotoja.

Opiskelijoiden katsauksen⁹ mukaan lapsivaikutusten arviointiin on vuosi vuodelta kiinnitetty enemmän huomiota. Vuonna 2014 lapsivaikutusten arviointia oli tehty eniten omana otsakkeenaan, joka toivottavasti kertoo siitä, että erillinen lapsivaikutusten arviointi nähdään tarpeellisena. Myös lapsivaikutusten arvioinnin laajuus on kasvanut vuosittain. Vuoden 2014 lapsivaikutusten arvioinnit olivat huomattavasti pidempiä, kuin vuoden 2011. Lapsivaikutusten arvioinnin laajempaan huomioimiseen on saattanut osaltaan vaikuttaa Lasten oikeuksien komitean vuonna 2011 antama lausunto koskien Suomen neljättä määräaikaisraporttia. Lausunnossa muun muassa kehoitetaan Suomea huomioimaan paremmin lapsen etua koskeva periaate päätöksenteossa. Komitea kaipasi lisäksi lainsäädäntöön parempaa ymmärrystä ja laajempaa viittausta lapsen etuun.

Katsauksen perusteella ei voida tehdä kaiken kattavia johtopäätöksiä lapsivaikutusten arvioinnin nykytilasta, koska hallituksen esitykset on poimittu valikoiden. Opiskelijat näkivät lapsivaikutusten arvioinnin kehittyneen positiivisempaan suuntaan, mutta kuitenkin edelleen arvioinnissa on parantamisen varaa. Vuonna 2014 löytyi suoraan lapsiin kohdistuvia esityksiä joissa lapsivaikutuksia olisi pitänyt arvioida, mutta sitä ei ollut tehty. Lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpano tarvitsee tuekseen kansallista normitusta. Lapsivaikutusten arvioinnin

⁷ Hallituksen esitysten laatimisohteet 2004, 15; Säädösehdotusten vaikutusten arviointi ohjeet 2007, 9.

⁸ Slant, Outi & Rantala, Kati (2013): *Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2012 hallituksen esityksissä*. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 122.

⁹ Pakkanen, Minna & Saarimäki, Minna (2014); *Katsaus lapsivaikutusten arviointiin*, <http://www.lapsiasia.fi>

koulutusta tulisi järjestää esimerkiksi osana säädösvalmistelukoulutusta sekä informaatio-ohjauksena osana muita ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointeja.

2.4 Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus (SOTE)

Hallitus antoi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiesityksen eduskunnalle 4. joulukuuta. Uusi palvelurakenne perustuu siihen, että sosiaali- ja terveystaluita on viisi ja ne järjestävät kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Tuottamisvastuussa olevat kuntayhtymät taas tuottavat palvelut ihmisille. Sote-alueilla voi olla yhteensä enintään 19 tuottamisvastuussa olevaa kuntayhtymää. Ne voivat halutessaan myös ostaa palveluja yksityisiltä yrityksiltä ja järjestöiltä.

Järjestämislain 8-9 §:ssä kuntia veloitetaan seuraamaan asukkaiden terveyttä ja hyvinvointia ja asettamaan tavoitteita terveyden edistämiseksi ja ongelmien ehkäisylle. Toimeenpano kytketään osaksi kuntien toiminnan ja talouden suunnittelua ja päätöksentekoa. Päätöksenteossa on arvioitava ennakkoon ja otettava huomioon päätösten vaikutukset eri väestöryhmien hyvinvointiin ja terveyteen. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi kunnissa on tällä hetkellä säädetty terveydenhuoltolain 11 ja 12 §:ssä. Nämä säännökset voidaan kumota tämän lain säätämisen yhteydessä.

2.4.1 SOTE –uudistuksessa on keskitytty terveydenhuoltoon

Huomioitavaa SOTE-uudistuksessa on valmistelun keskittyminen terveydenhuoltoon, joka näkyy julkisen keskustelun keskittymisenä terveydenhuollon palveluketjuihin. Palveluketjujen toimivuudessa on tärkeää ottaa huomioon se mistä näkökulmasta niitä tarkastellaan. Uudessa SOTE-mallissa olevat terveydenhuollon palveluketjut nähdään sujuvina. Kun näkökulmaksi otetaan lasten ja nuorten palvelut SOTE-uudistuksen jälkeisessä toimintaympäristössä, palveluketjujen sujuvuus onkin haastavampaa.

Nykyisessä järjestelmässä lapsi tulee kunnan järjestämiin palveluketjuihin silloin kun raskaus havaitaan tai kun hän muuttaa kuntaan. Asiakkuus muodostuu universaaleihin palveluihin eli niihin palveluihin, joita järjestetään kaikille lapsille ja nuorille. Asiakkuutta täydennetään tehostetulla tai erityisellä tuella sen mukaan mitä palveluja lapsi tarvitsee pärjätäkseen elämässä.

Universaaleilla palveluilla pärjäävän lapsen palveluketju muodostuu äitiysneuvolasta, lastenneuvolasta, varhaiskasvatuksesta, esiopetuksesta, aamu- ja iltapäivätoiminnasta, perusopetuksesta, toisen asteen koulutuksesta sekä koulu- ja opiskeluterveyden huollosta. Palveluketju muuttuu moninaisemmaksi kun lapsi tarvitsee pärjätäkseen tehostettua tai erityistä tukea. Universaaleja palveluja täydennetään tarpeen mukaan esim. lukemisen vaikeuden tukemisesta aina raskaisiin lastensuojelun tukitoimiin asti.

SOTE-uudistus muuttaa asetelmaa niin, että raskauden havaitsemisen myötä lapsi liittyy SOTE-alueen järjestämien neuvolapalvelujen palveluketjuun. Varhaiskasvatus tuo rinnalle kunnan järjestämän palveluketjun, joka jatkuu esiopetukseen, aamu- ja iltapäivätoimintaan, pe-

rusopetukseen ja toisen asteen koulutukseen. Peruskoulun myötä kouluterveydenhuolto jatkaa SOTE-alueen järjestämää palveluketjua. Tehostetun- ja erityisentuen palveluista osa on kunnan järjestämiä ja osa SOTE-alueen järjestämiä. Näihin palveluketjuihin lapsi liittyy sillä volyyymilla mitä hänen pärjäämisensä edellyttää.

Lasten ja nuorten palvelujen näkökulmasta katsottuna riskinä on palvelujen kokonaisuuden hämärtyminen ja palveluketjujen jakautuminen kahden järjestäjän ketjuiksi, joissa kohtaavat kahden näkökulman lähtökohdat: kunnan lasten ja nuorten palvelujen näkökulma ja SOTE – alueen terveydenhuoltoon painottunut näkökulma. Tämä näyttäytyy uhkaavalta etenkin kunnissa, joissa palvelujen järjestämisen tavoitteena on ollut vahva lasten ja nuorten palvelujen kokonaisuutta ymmärtävä yhden järjestäjän malli sujuvien palveluketjujen muodostamiseksi.

Kuntien budjetista noin kolmannes on nyt lasten ja nuorten palveluja. Tästä kokonaisuudesta lasten ja nuorten SOTE –palvelujen osuus on noin neljännes. Kuitenkin tämän neljännes sisältää palvelut, jotka ovat kasvattaneet budjettia viime vuosina voimakkaimmin. Esimerkiksi Oulun seudulla tehdystä selvityksestä ilmenee, että vuosina 2005-2011 kustannusten kasvu painottui tehostettuun ja erityiseen tukeen. Kun universaalien palvelujen kustannuskasvu oli 20 prosenttia niin tehostetun ja erityisen tuen kasvu oli 72 prosenttia. Luonnollisesti tähän ryhmään kuuluvat kunnalle jäävät erityisopetus ja erityisvarhaiskasvatus, mutta kuitenkin kunnan järjestämisvastuulta siirtyy SOTEN myötä pois vahvimmin budjetissa kasvanut lasten ja nuorten palvelujen kokonaisuus.

SOTE-uudistuksen jälkeen kaupunkien budjetista noin 60 prosenttia on lasten ja nuorten palveluja. Esimerkiksi Hämeenlinnan kaupungille jäävästä 1354 henkilöstä lasten ja nuorten palveluihin jää 1123 henkilöä. Noin 150 000 000 euroa budjetista noin 90 000 000 miljoonaa euroa on lasten ja nuorten palvelujen budjetissa. Kaupunkien menobudjettia siis hallitaan lasten ja nuorten palveluilla. Pelkästään tässä on riittävä syy väestölähtöisen budjetoinnin kehittämiseksi. Lisäksi kahden järjestäjän systeeminen yhteistyö edellyttää yhteisen budjetin ja toiminnan suunnittelun mallia.

Lausunnossa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisalakia koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta Lapsiasiavaltuutettu on korostanut, että riippumatta siitä, miten sosiaali- ja terveyspalvelut jatkossa järjestetään ja tuotetaan, uudistus ei saa vaarantaa eri hallinnon alojen välisiä yhteistyötä. Tehokas yhteistyö mm. opetustoimen ja sosiaali- ja terveydenhuollon välillä on tärkeää, jotta palveluilla voidaan taata lasten hyvinvoinnin ja terveyden tukeminen mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. On myös huolehdittava siitä, että lasten palvelut on saatavilla mahdollisimman lähellä lapsia.

Riippumatta sote-ratkaisun hallintomallista, on tärkeä löytää ratkaisut siihen, miten vahvistetaan lasten, nuorten ja perheiden palveluiden johtamista, järjestämistä ja tuottamista perhe- ja asiakaslähtöisesti laajoina, nykyiset hallinnonalat ylittävinä kokonaisuuksina.¹⁰

Lapsiasiavaltuutettu on tammikuussa 2013 lausunnossaan Toimiva lastensuojelu -työryhmälle todennut, että valtion hallinnon sektoroituneisuus sekä ohjauksen hajanaisuus suhteessa

¹⁰ *Lapsiasianeuvottelukunnan lausunto valtiovarainministeriölle luonnoksesta kuntarakenneliksi 7.3.2013, <http://www.lapsiasia.fi/nyt/lausunnot/lausunto/-/view/1852144>*

kuntiin vaikeuttaa lasten, nuorten ja perheiden palveluiden kokonaisuuden hallintaa ja jättää yhteensovittamistyön kuntien tehtäväksi. Lapsiasiavaltuutettu myös toteaa, että lastensuojelun palveluiden laatua ei kansallisesti arvioida. Palvelun laadusta ja vaikuttavuudesta on tunnetumpaa yksittäisistä hyvistä tutkimuksista. Yksittäiset tutkimukset eivät korvaa kansallisen laadun arvioinnin ja seurannan merkitystä. Tällainen järjestelmä tulisi luoda yhteistyössä kuntien kanssa.¹¹

2.5 Ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset

Ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset tuovat esiin useita suomalaisen yhteiskunnan tulevaisuuden haasteita ja kehittämistarpeita, joihin lapsibudjetointi ja vaikutusten ennakoarviointi voivat osaltaan vastata. Näitä kehittämistarpeita ovat esimerkiksi hallinnon tehostamisen, asiakaskeskeisyyden korostamisen ja tietopohjan laajentamisen teemat.

Tulevaisuuskatsaukset valmistellaan virkamiestyönä ministeriön kansliapäällikön johdolla. Valtioneuvoston kanslian hallinnonalojen tulevaisuuskatsaukset -nimisen julkaisun mukaan katsausten tavoitteena on tuottaa yhteiskunnalliseen keskusteluun ja hallitusneuvottelujen pohjaksi tilanne- ja kehitysarvioita yhteiskunnan tilasta ja poliittista päätöksentekoa edellyttävistä kysymyksistä. Katsauksen tarkasteluajanjakso ulottuu 8–10 vuoden päähän.

11 eri ministeriön tulevaisuuskatsaukset julkaistiin 3.10.2014 Valtioneuvoston kanslian hallinnonalojen tulevaisuuskatsaukset -internetsivuilla.¹² Näissä tulevaisuuskatsauksissa yhteisinä piirteinä nousee esiin esimerkiksi hallinnon tehostamisen, asiakaskeskeisyyden korostamisen ja tietopohjan laajentamisen teemat.

Ensiksi hallinnon tehostamisen tarve ja sen toteuttaminen poikkihallinnollisuutta ja järjestelmällistä yhteistyötä lisäämällä mainitaan tavoitteena kaikkien ministeriöiden tulevaisuuskatsauksissa. Esimerkiksi nuorten (OM), turvallisuuden (PM, SM), syrjäytymisen (STM), työllisyyden (TEM) julkisten palveluiden turvaamisen (OKM, VM) tai moniulotteisten ongelmien ratkaisemisen (YM) yhteydessä.

Lapsibudjetointi voi olla ratkaisu siihen, että malleja julkisten palvelujen yhteistuotannolle tulee etsiä. Myös hallinnon sisällä yhteisiä palveluja, järjestelmiä ja yhteistä palvelutuotantoa on syytä lisätä (VM). Edelleen hallintoa tulisi kehittää kokonaisvaltaisesti ja yhteisen hyvän tulee voittaa organisaatiokohtainen paras (VM).

Ongelmana nähdään, että julkisen hallinnon kehittämistä haittaa selkeän kokonaisnäkömyksen puute. Yksittäiset viranomaiset ja kunnat kehittävät toimintaansa pitkälti kukin omista lähtökohdistaan ja tavoitteistaan toiminnan kokonaisvaikuttavuuden kustannuksella. Julkista hallintoa tulee ohjata kokonaisuutena ja sen rakenteet tulee pitää selkeinä. (YM)

¹¹ *Lapsiasiavaltuutetun lausunto sosiaali- ja terveysministeriön asettamalle Toimiva lastensuojelu -työryhmälle*, <http://www.lapsiasia.fi/nyt/lausunnot/lausunto/-/view/1847893>

¹² <http://vnk.fi/toiminta/hallitusohjelman-seuranta/tulevaisuuskatsaukset/fi.jsp>

Toiseksi julkista hallintoa tulisi muuttaa asiakaskeskeisemmäksi ja osallisemmaksi nykyisen organisaatiokeskeisyyden sijaan. Tähän liittyy toiveet perusoikeuksien toteutumisesta tilanteessa, jossa pyritään alueelliseen yhdenvertaisuuteen viranomaisten tiedon puutteessa ja puutteellisissa resursseissa (OM).

Lapsibudjetointi ja vaikutusten arviointi vastaa toiveisiin verkostomaisesta ja avoimesta toimintatavasta (LVM) ja vuorovaikutteisesta hallinnosta (OKM). Julkisen hallinnon palvelut tulee suunnitella yhdessä kansalaisten ja yritysten kanssa niin, että ne tukevat kansalaisia ja yrityksiä erilaisissa elämäntilanteissa ja elinkaaren vaiheissa (VM).

Kolmanneksi katsauksissa toivotaan päätöksenteon tilasto- ja tietopohjan vahvistamista, ennakoinnin, arvioinnin ja näyttöön perustuvan politiikan kehittämistä. Hallinto lähestyy yksilöä toimialakohtaisesti, minkä vuoksi merkittäviä edistysaskeleita keskeisissä hyvinvointia kuvaavissa indikaattoreissa ei kasvavista taloudellisista panostuksista huolimatta ole saavutettu. Päätökset ovat parempia, kun niiden valmistelu perustuu tutkimustietoon ja vaihtoehdot ja vaikutukset on arvioitu. (OKM.)

2.6 Väestölähtöinen budjetointi – lapsibudjetointi

Lapsibudjetointi tarkoittaa talousarvion tarkastelemista lapsenoikeusnäkökulmasta. Kyse on sekä 1) lapsiin kohdistuvien määrärahojen jäljittämisestä ja seurannasta eli lapsilähtöisestä budjettianalyysistä; että 2) talousarviopäätösten lapsivaikutusten arvioinnista. Tässä esityksessä keskitytään jatkossa erityisesti kohtaan 1 eli lapsiin kohdistuvien määrärahojen jäljittämiseen ja seurantaan sekä näiden mahdollistamaan *vaikuttavuuden* arviointiin¹³.

Lapsibudjetoinnin budjettianalyysi on osa väestölähtöistä budjettianalyysia, jossa julkisen budjettitalouden menot järjestetään väestömomentteihin. Lapsibudjetoinnissa tarkastelussa ovat lapsiin ja nuoriin kohdistuvat menot. Väestömomentti tarkoittaa sitä, että budjetin menokuvauksessa esitetään, mihin väestöryhmään ja minkälaiseen palveluun kyseinen määräraha kohdistuu. Lapsibudjetointi ei tarkoita erillisen ”lasten talousarvion” tekemistä, vaan kyse on talousarvion lapsiin kohdistuvien määrärahojen tarkastelusta kokonaisuutena.

Lapsiin kohdistuvien määrärahojen jäljittäminen tapahtuu käytännössä siten, että julkisen talouden talousarviot sekä tilinpäätökset järjestetään uudelleen ja hallintoaloittain järjestetyn budjetin sekä tilinpäätöksen rinnalle luodaan väestömomentteihin jaettu budjetti sekä tilinpäätös. Koska Suomessa julkisen talouden budjettimenot jakaantuvat valtion ja kuntien menoihin, on lapsiin kohdistuvien määrärahojen jäljittäminen suoritettava yhtä aikaa molemmilla sektoreilla. Koska valtio vastaa valtionosuusjärjestelmän kautta osasta kuntien menoja, kaikkien valtion menojen jakaminen väestömomenteille ei ole mahdollista ilman kuntatietoa.

Budjettimenojen jako väestömomenteille edellyttää tietoa siitä, mitkä menot kohdistuvat suoraan ja epäsuoraan tietyn väestöryhmän käyttämiin palveluihin tai vastaanottamiin tulon-

¹³ *Päätöksenteon lapsivaikutusten arviointi tehdään valmisteluvaiheessa. Siinä arvioidaan ennalta sekä tavoitteita että mahdollisia negatiivisia vaikutuksia lapsiin. Vaikuttavuuden arviointi puolestaan on jälkikäteen kerätyn tiedon perusteella tehtävää analyysia siitä, miten asetetut tavoitteet saavutettiin.*

siirtoihin. Lapsibudjetoinnissa on kohtalaisen helppo kohdentaa esimerkiksi peruskoulutukseen tai lapsilisiin liittyvät menot, mutta esimerkiksi toimeentulotulen ja muiden tulonsiirtojen kohdentaminen edellyttää lisätietoa niitä vastaanottavista kotitalouksista. Myös monien peruspalveluiden menojen kohdentamisessa tarvitaan erittelyjä siitä, minkä ikäiset henkilöt ovat palveluita saaneet.

Lapsibudjetoinnin budjettianalyyssissa on siis kyse käytännöistä, jotka mahdollistavat lapsiin kohdistuvan talousarvion osuuden jäljittämisen. Budjettia analysoitaessa tulee tarkastella myös sitä, onko lapsiin kohdistetut määrärahat todella käytetty ja onko resursointi ollut johdonmukaista suhteessa lapsipoliittisiin tavoitteisiin.

Pidemmällä aikavälillä väestölähtöinen budjettianalyysi mahdollistaa myös *vaikuttavuuden* arvioinnin. Tällöin voidaan tarkastella sitä, onko lapsiin kohdistetut määrärahat käytetty mahdollisimman tehokkaasti: onko valittu oikeita ja vaikuttavia toimenpiteitä sekä paraneeko erityisesti heikoimmassa asemassa olevien lasten tilanne. Valtio on viime kädessä vastuussa lapsen oikeuksien toteutumisesta, joten sillä on velvollisuus seurata myös kuntien toimintaa.

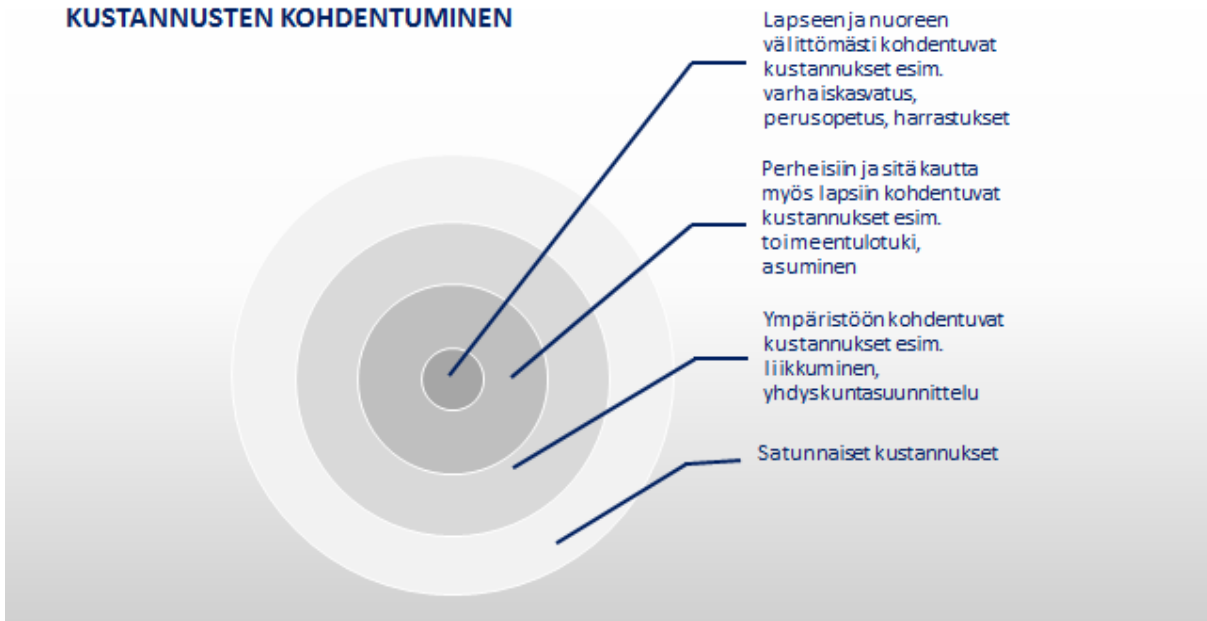
Väestölähtöinen budjetointi lasten ja nuorten palveluissa edellyttää kustannusten kohdentumisen määrittelyä kahdella tasolla:

1. Kohdentuvatko kustannukset välillisesti vai välittömästi (kuvio 1) ja
2. Kohdentuvatko kustannukset universaaleihin palveluihin vai häiriöpalveluihin. Tämä tulee jakaa vielä kolmeen: 1) universaalipalvelut ja niihin integroitu yleinen tuki, 2) tehostettu tuki: Tarvitaan lyhytkestoista erikoistunutta osaamista, 3) Erityinen tuki: Tarvitaan pitkään jatkuvaa tukea ja usein useiden asiantuntijoiden osallistumista (kuvio 2).

Päämääränä tulee olla kokonaiskuva toiminnasta ja sen kustannuksista lapsiväestöryhmissä, kustannusvaikuttavuuden arvioinnin mahdollistamiseksi. Tämä edellyttää keskeisten tietojen kertymisen yksilötasolla yhteiseen rekisteriin. Nykyisessä tietohallinnossa kustannusvaikuttavuuden arviointi on mahdollista vain erikseen rakennetuissa tutkimusasetelmissä.

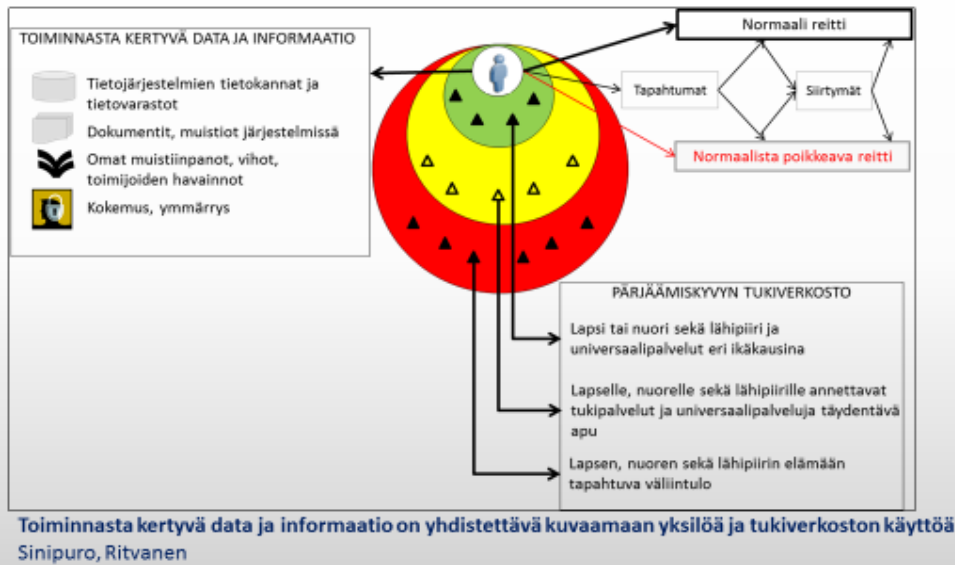
Ensin tulisi saavuttaa läpinäkyvyys ja tilivelvollisuus ja kehittää universaalipalveluihin perustuva hyvinvointiseuranta niin, että kunnilla olisi ajantasaista tietoa hyvinvoinnista, taloudesta ja toiminnasta omasta lapsiväestöstään koko kunnassa ja asuinalueiden mukaan. Kun tässä oin edetty, tulee mahdolliseksi keskustella lapsiin ja nuoriin kohdistuvien palveluiden vaikuttavuuden arvioinnista.

KUSTANNUSTEN KOHDENTUMINEN



Kuvio 1

KUSTANNUSTEN JA TIEDON KOHDENTUMINEN



Kuvio 2

3. Valtion keskeiset suunnitelmat, joihin väestölähtöinen budjetointi tulisi kytkeä

3.1. Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2015–2018

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2015–2018 kattaa koko julkisen talouden ja on keskeinen suunnitelma, johon väestölähtöinen budjetointi tulisi kytkeä.¹⁴

Valtioneuvoston ensimmäinen julkisen talouden suunnitelma vuosille 2015–2018 on annettu eduskunnalle ja julkaistu 3.4.2014. Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy valtiontalouden kehys vuosille 2015–2018.

Julkisen talouden suunnitelma tukee julkista taloutta koskevaa päätöksentekoa. Suunnitelma kattaa koko julkisen talouden. Se sisältää valtiontaloutta, kuntataloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat.

Julkisen talouden suunnitelma toteaa julkisen talouden hoitoa ohjaavat säännökset ja julkiselle taloudelle asetetut tavoitteet. Siinä arvioidaan talouden tilaa ja näkymiä, joissa hallitus hoitaa julkista taloutta. Lisäksi suunnitelma täsmentää hallituksen finanssipoliittista linjaa ja vetää yhteen hallituksen asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi päättämät toimet.

Julkisen talouden suunnitelma perustuu valtioneuvoston asetukseen, joka tuli voimaan helmikuussa 2014. Hallitus päätti julkisen talouden suunnitelmasta neuvotteluissaan 25. maaliskuuta 2014.

3.2 Peruspalveluohjelma 2015–2018

Peruspalveluohjelmassa¹⁵ arvioidaan kuntien toimintaympäristön ja palvelujen muutokset, kuntatalouden kehitys vuoteen 2017 sisältäen kuntien tulojen (verotulot ja valtionavut) ja menojen kehityksen. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta sekä kuntaryhmittäin. Kuntatalouden kokonaisuuden arvioissa otetaan huomioon kuntien lakisääteisten tehtävien muutokset. Ohjelma sisältää toimenpiteitä kuntien tulojen ja menojen kehittämiseksi. Ohjelmassa tarkastellaan myös kuntasektorin valtakunnallisten tuottavuustavoitteiden toteutumista.

Ohjelma on valmisteltu valtiovarainministeriössä yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Kuntatalouden kehitysarvion on valmistellut kuntallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta. Ohjelma on valmisteltu julkisen talouden suunnitelman ja valtiontalouden vuosien 2015–2018 kehyspäätöksen yhteydessä ja se on hyväk-

¹⁴ http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20140402Julkis/2015-2018_jts_ru.pdf

¹⁵ http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20140403Perusp/peruspalveluohjelma_taitto.pdf

sytty valtiovarainministerin johtamassa peruspalveluohjelman ministeriryhmässä, jonka muut jäsenet ovat hallinto- ja kuntaministeri, opetusministeri, peruspalveluministeri, sosiaali- ja terveysministeri, kehitysministeri, liikenneministeri, oikeusministeri, sisäasiainministeri sekä maa- ja metsätalousministeri. Suomen Kuntaliiton hallituksen puheenjohtaja ja toimitusjohtaja ovat osallistuneet asiantuntijoina ohjelman laadintaan. Eduskunnassa käsiteltävänä olevan kuntalain mukaan peruspalveluohjelman korvaa jatkossa kuntatalousohjelma, joka tehdään osana julkisen talouden suunnitelmaa.

4. Onnistuneet kuntaesimerkit lasten ja nuorten palvelujen kehittämisessä

4.1 Hämeenlinna

Hämeenlinnassa lasten ja nuorten palvelut toimivat yhden lautakunnan alaisuudessa sopimusohjausmallissa. Lasten ja nuorten palveluilla Hämeenlinnassa tarkoitetaan opetuspalveluja, varhaiskasvatuspalveluja, lasten ja nuorten ennalta ehkäiseviä terveydenhuoltopalveluja, psykososiaalisia palveluja, lastensuojelua, nuorisopalveluja sekä lasten ja nuorten kulttuuripalveluja. Yksi lautakunta vastaa usean eri alan lainsäädännön toteutumisesta järjestämisvastuullisena tahona sekä tilaa palvelut joko omalta monialaiselta lasten ja nuorten palvelutuotannolta tai ulkoisilta tuottajilta kuten kuntayhtymiltä ja yrityksiltä. Perheet hankkivat palveluja myös itse yksityisen hoidon tuella.

Hämeenlinnan kaupungissa on vuonna 2009 toteutetun kuntaliitoksen yhteydessä organisoiduttu tilaaja-tuottajajärjestelyn ja elämänkaarimallin mukaan. Lasten ja nuorten palvelut 29 ikävuoteen saakka keskitettiin yhdelle lautakunnalle, joka toimii tilaajana. Valtuusto päätti keväällä 2013, että kaikki sisäisen palvelutuotannon lasten ja nuorten palvelut yhdistetään vuonna 2014 yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. Samalla hallintokuntien rajat poistuvat.

Tilaaja tarkastelee lasten ja nuorten palveluja ikäsegmentteittäin. Asiakkuudet tulkitaan ensin asiakkuutena kunnan universaalipalveluihin ja toiseksi tarvittaessa asiakkuutena erityiseen tukeen jakamatta niitä palveluja tuottavien yksiköiden mukaan. Tavoitteena on varmistaa, että universaalipalveluja ja erityistä tukea kehitetään ja järjestetään vanhemmille, lapsille ja nuorille kokonaisuutena heidän tarpeidensa mukaan.

4.2 Tampere

Tampereen kaupungissa lasten ja nuorten palvelut on keskitetty yhdelle lautakunnalle, joka toimii tilaajana. Vuonna 2013–2014 kokeillaan kolmessa eri pilotissa hallintorajattomia palveluja. Pilottien avulla saadaan tietoa mm. lainsäädännön kehittämistarpeista. Vuoden 2015 alusta siirrytään sektorikohtaisista palvelusopimuksista ikäryhmittäisiin palvelukokonaisuuksiin. Tavoitteena lähipalveluina järjestettävien universaalipalveluiden organisointi siten, että erityispalvelut tulevat tukemaan kokonaisuutta. Lisäksi tavoitteena on ottaa kansalaisyhteiskunta mukaan osaksi ihmisten hyvinvoinnin rakentamista. Tampereen kaupunki on kiinnostunut kokeilemaan Kuntien tehtävät -raportin kehittämisehdotuksia.

Tampereen kaupungin ja JulkICT/KuntalIT:n¹⁶ yhteisessä hankkeessa ”Kohti kumppanuuttalapsi-perheiden rajattomat palvelut” valmistui vuonna 2011 joustavan asioinnin mahdollistava tekninen sovellutus, mutta voimassa olevat tietosuojasäännökset ovat estäneet sen käyttöönoton. Lainsäädäntö estää yhteisen asiakassuunnitelman laatimisen.

¹⁶ *JulICT-toiminto kehittää kuntien kanssa yhteen toimivia, asiakaslähtöisiä ja tuloksellisuutta lisääviä ratkaisuja, jotka hyödyntävät tieto- ja viestintätekniikkaa. Mukana kehitystyössä on myös Suomen Kuntaliitto.*

4.3 Heinola

Heinola on profiloitunut viime vuosina lapsiperheiden ja terveystoiminnan kaupungiksi. Rakennemuutokset ovat näkyneet Heinolassa voimakkaasti ja työttömyys on korkeampaa kuin maassa keskimäärin.

Ympäristön tarjoamista hyvistä puitteista huolimatta Heinola on joutunut tarkistamaan palveluitaan ja toimintamallejaan. Huomio on kiinnittynyt mm. lastensuojelun suuriin kustannuksiin. Lastensuojelun sijoitukset ovat lisääntyneet tasaiseen tahtiin vuodesta 2005. Vuonna 2010 Heinolassa oli neljänneksi eniten alle 18-vuotiaiden lasten kodin ulkopuolisia sijoituksia.

Haasteisiin alettiin jo 2000-luvun alusta alkaen uudistaa palveluja ja tehostaa kumppanuuksia. Hankerahoitusta hyödyntämällä on syntynyt rikasta yhteistyötä eri rahoituslähteiden tukemien kehittämishankkeiden kesken. Useiden peräkkäisten ja rinnakkaisten hankkeiden yhteistyö on kohdentanut voimavaroja paremmin ja edistänyt yhteisten päämäärien toteuttamista. Esimerkkinä tästä oli perhekeskusten kehittäminen ja terveystoiminnan edistäminen, jotka molemmat kuuluivat samaan terveyden edistämisen politiikkaohjelmaan. Hankkeet löysivät yhteisiä päämääriä ja konkreettista yhteistyötä.

Hankkeissa kehitettiin ensin verkostomaista perhekeskustoimintaa. Vuoden 2011 alussa yhdistettiin lapsiperheiden, lasten ja nuorten palvelut saman katon alle yksikköön, jonka toimintaa edelleen arvioitu ja kehitetty. Luottamushenkilöt vakuutuivat tuloksista siinä määrin, että vuoden 2013 talousarviossa lisättiin perhetyöhön ja kotipalveluun 11 uutta työntekijää.

4.4 Imatra

Imatralla ymmärrettiin, että kaupungissa ei ollut kokonaiskäsitystä siitä, kuinka paljon kaupunki käyttää rahaa lapsipalveluihin ja erityisesti erityispalveluihin, eli niihin, joilla jo syntyneitä ongelmia hoidetaan. Käynnistettiin häiriöpalvelumenojen kustannusten laskenta yhdistämällä eri hallintokuntien menoja. Tehtävä ei ollut helppo. Ensinnäkään ei ole olemassa vakiintuneita määritelmiä sille, mitkä palvelut ovat ongelmia korjaavia ”häiriöpalveluita” ja mitkä universaaleja yleispalveluita. Toiseksi, johtuen sektoroituneesta palvelurakenteesta, kustannusten kerääminen oli työlästä käsitystä. Valmistuneista kustannuslaskelmista oli vedettävissä seuraavat johtopäätökset:

- 1) Imatran kaupunki käytti paljon rahaa lapsipalveluihin
- 2) Hyvin suuri osa tuosta rahasta käytettiin hyvin pienen asiakasmäärän palveluihin
- 3) Erityispalveluiden (”häiriöpalveluiden”) kustannukset olivat kasvaneet hallitsemattomasti, eikä ollut mitään merkkejä siitä, että kustannusten kasvuvauhti tulisi laantumaan. Kustannusten kasvu oli pahimmillaan lähes miljoona euroa (+20-30 %) vuodessa.

Rahaa siis käytettiin Imatralla paljon, mutta se kohdentui täysin epätarkoituksenmukaisesti. Useita vuosia kestäneen keskustelun tuloksena Imatralla päädyttiin vuonna 2008 toteamaan, että lasten ja perheiden valumista lastensuojelun asiakkaaksi tulee hidastaa vahvistamalla yleispalveluissa tarjottavaa perheiden tukea. Ylisukupolvinen syrjäytymisen kierre tulee kat-

kaista niin, että tuoreet vanhemmat mahdollisista heikoista omista lähtökohdistaan huolimatta osaavat ja jaksavat kasvattaa lapsensa kunnollisiksi aikuisiksi. Vanhempien on saatava yleispalveluissa riittävä tuki kasvatukseen ja arjen perusasioiden sujumiseen. On irtauduttava pois lähettämisen kulttuurista. Tuki on annettava siellä, missä ihminen luontaisesti kohdetaan, kuten perheiden kotona, päiväkodissa, koulussa, välitunnilla, nuorisotiloissa.

Perus- ja erityispalveluiden suhteen tulee muuttua niin, että suurin osa erityispalveluiden resurssista kohdistuu yleispalveluiden vahvistamiseen. Erityispalvelut eivät siis tulevaisuudessa keskittyisi palvelemaan vastaanotoilla pientä joukkoa lapsia, nuoria ja perheitä vaan niiden henkilöstön erikoistunut osaaminen tulisi osaksi yleispalveluiden ja kehitysyhteisöiden arkea.

Kehittäminen käynnistyi kahdella kärjellä:

- 1) Perheiden tukea vahvistettiin uudistamalla äitiys- ja lastenneuvola hyvinvointineuvolaksi. Investoitiin vuoden 2009 talousarvioon rahoitus kuuden neuvolan perhetyöntekijän tehtävän perustamiseen.
- 2) Systeeminen muutos läpi koko lapsipalveluiden. Toiminta-ajatuksen, palveluprosessin ja -rakenteiden uudistuminen koko palvelujärjestelmässä.

Kehittämistyön tuloksellisuuden kannalta on ollut oleellista, että sitä on ohjannut yhtenäinen ideologia. Uudistusten tulee viedä asioita samaan suuntaan. Tämä oli oleellinen muutos aikaisempaan. Myös aiemmin oli tehty erinomaista kehitystyötä eri työyksiköissä, vastuualueilla, toimialoilla, mutta sattumanvaraisesti ja toisistaan irrallaan. Ideologian, tavan tehdä, on muututtava. Hallinnon tai palvelutuotannon rakenteiden uudistaminen on turhaa, jos entinen toimimattomaksi todettu toimintatapa jatkuu. Muutoksen on tapahduttava tavassa kohdata lapsia ja perheitä läpi koko palvelujärjestelmän.

4.5 Oulu

Oulun lapsi ja nuorisopoliittisessa ohjelmassa todettiin, että vain harvoin ohjelmissa oli yksityiskohtaisempia ja vertailukelpoisia tietoja lapsi- ja nuorisopolitiikan toimeenpanon voimavaroista. Strategisesti merkittävät valinnat tehdään talousarviovalmistelussa ja vahvistetaan, kun valtuustot hyväksyvät talousarviot. Keräämällä vertailukelpoista tietoa tilinpäätöksistä takautuvasti riittävän pitkältä jaksolta voidaan tehdä jälkikäteen näkyviksi kunnan lapsi- ja nuorisopolitiikan strateginen suunta ja mahdolliset muutoksen siinä.

Syksyllä 2011 käynnistettiin kuntien lapsi- ja nuorisopolitiikan taloustietojen kerääminen kunnilta mahdollisimman vertailukelpoisina vuodesta 2005 alkaen. Varsin pian todettiin, että kohtuullisen vertailukelpoisia tietoja oli saatavissa käytettävissä olevilla voimavaroilla vain alle 18-vuotiaille suunnatuista palveluista. Näiden tietojen avulla lasten ja nuorten kunnallisia palveluja voidaan jatkossa kehittää paremmin hyvinvointia edistävään suuntaan.

5. Aiemmat avaukset lapsibudjetoinnista

5.1 Turun lapsi- ja nuorisobudjetti 1999

Lasten ja nuorten palveluihin kohdistettuja taloudellisia voimavaroja ei ole aikaisemmin tarkasteltu hallintokunnittain eikä myöskään isompana kokonaisuutena osana Turun kaupungin menoja. Turun kaupungin palvelutoimen sektorin eri aloilta koottiin vuoden 2000 lopulla ensimmäinen kartoitus lapsiin ja nuoriin kohdistuvista menoista. Kokoamisajankohtana oli käytössä vuoden 1999 tilinpäätöstiedot, joten laskennassa on käytetty kaikkien hallintokuntien osalta em. vuoden tietoja. Nimitys ”Lapsi- ja nuorisobudjetti” on toisaalta hieman harhaanjohtava, koska kyse ei siis suoranaisesti ole budjetoinnista, vaan jälkikäteen tapahtuneesta määrärahojen käytön tarkastelusta. Tällä tavalla on saatu aikaiseksi karkea arvio siitä kuinka suuri osa eri hallintokuntien käyttötalouden menoista on kohdistunut nimenomaan lapsiin ja nuoriin. Jokainen hallintokunta on itse sisäisesti määritellyt mitkä menot heidän mielestään juuri heillä ovat lapsiin ja nuoriin kohdistuvia. Yleisinä määrittävinä tekijöinä tuolloin olleet:

- Menot ovat bruttomenoja vuodelta 1999 (tuloja ei ole huomioitu millään tavalla) mukaan on suhteutettu hallinto- ja kiinteistökulujen osuudet
- Turun kaupungin kokonaismenoissa ei ole mukana liikelaitoksia eikä yhtiöitä (Vesilaitos, Liikennelaitos, Turun satama, Tilalaitos, Jätelaitos, Turku energia, Vuokra-asuntoyhtiöt)
- ikärajausena on ollut 0-24 -vuotiaat lapset ja nuoret
- investointimenoja ei ole laskettu mukaan

5.2 Elinkaarikustannusten mallintaminen Riihimäen kaupungissa

Elinkaarikustannusten mallinnuksessa on kyse strategisen työkalun luomisesta päätöksenteon tueksi Riihimäen kaupungin luottamushenkilöstölle ja viranhaltijoille.

Prosessissa kartoitetaan kaikki ne kunnan palvelut, joita lapsi käyttää äidin odotusajalta yläkoulun loppuun. Nämä prosessit on kirjattu tähän raporttiin. Palveluille on laskettu kaupungin tuottaman taloudellisen informaation pohjalta hinnat, jotka on sijoitettu laskentatyökaluun. Yksikkönä käytetään pääosin euroa/vuosi/lapsi tai yhden palvelun kokonaiskustannuksia. Excel-pohjainen laskentatyökalu on tehty siten, että sitä voidaan hyödyntää myös muissa kunnissa. Tämä raportti puolestaan on laadittu Riihimäen kaupungin näkökulmasta, ja molempia on hyvä käyttää rinnakkain. Näkökulmaksi on valittu ennakointi, ennaltaehkäisy ja varhainen puuttuminen, sillä näihin panostaminen on tärkeää paitsi inhimilliseltä kannalta katsottuna, myös kustannuksia silmällä pitäen. Ennaltaehkäisevät toimet voivat monessa tapauksessa estää tai vähentää kalliiden erityispalveluiden käyttötarvetta.

Yhtenä tavoitteena on myös kehittää kunnan talouden kirjanpitojärjestelmiä toimintaa ohjaavaksi. Yhä edelleen useissa kunnan tuottamissa palveluissa ei ole laskettu yksikköhintoja. Nämä pyritään laskemaan kaikkien mallinnuksessa mukana olevien palveluiden osalta. Toimintolaskennan kehittäminen helpottuu projektin tuottamien tietojen ja kehittämishuomioiden ansiosta.

5.3 Pelastakaa edes Lempäälä

Nuorisotutkimusverkoston julkaisussa tutkija Petri Paju tarkastelee vajaan 18 000 asukkaan Lempäälän kunnan satsauksia lapsiin ja nuoriin. Tiedot (2003) on kerätty kunnan tilinpäätöksestä, kyselyllä kunnan viranhaltijoille sekä haastatteluin.

Lempäälän kunta järjesti palveluja lapsille ja nuorille hieman alle 30 miljoonan euron arvosta vuonna 2003. Se tarkoittaa 5 000 euroa jokaista Lempäälän lasta ja nuorta kohden. Julkaisussa esitetään miten nämä satsaukset jakaantuvat koulun, päivähoidon, nuorisotyön ja muiden palvelujen kesken.

Kunnan palvelujen lisäksi Kansaneläkelaitos maksaa tulonsiirtoja Lempäälän lapsiperheille ja itsenäistyville nuorille 10 miljoonan euron verran joka vuosi. Julkisen talouden panostus lapsiin ja nuoriin on siis noin 40 miljoonaa euroa vuositasolla pienehkössä kunnassa.¹⁷

5.4 Kajaanista Kumppaniksi ry:n kustannuslukuja

Kajaanista Kumppaniksi ry:stä Tuomas Leinonen on laatinut laskelmia siitä, mitä kustannuksia yhteiskunnalle muodostuu nuoren työttömyydestä eri tulevaisuuden visioiden perusteella. Nuoren kohdalla jo muutaman vuoden pitkittynyt toimeettomuus tai työttömyys ennen ammattiin opiskelua aiheuttaa sen, että hänen pitää olla vuosikausia töissä (2 v työtön + 3 v ammattiopiskelua, nettotuottajaksi n. 5–8 v.) ennen kuin hänestä tulee yhteiskunnalle nettotuloja. Jos nuori ehtii olemaan 10 v työttömänä, niin potentiaalisesti nettotuottajaksi ei tule koskaan.

5.5 Valtiontalouden tarkastusviraston laskelmia syrjäytymisen kustannuksista

Valtiontalouden tarkastusviraston laskelmien mukaan, jos syrjäytyminen kestää koko odotettavissa olevan työiän, noin neljäkymmentä vuotta, on yhdestä syrjäytyneestä aiheutuva kan-

¹⁷ Petri Paju (2005): *Pelastakaa edes Lempäälä – lasten ja nuorten kuntataloutta maallikolta maallikolle*, Nuorisotutkimusseura/Nuorisotutkimusverkosto, julkaisu 54 & Lempäälän kunta ja Erkki Häkli (2005): *Lapsi- ja nuorisoseura Lempäälän kunnassa, Nuorten osallisuushanke 2003–2007*. <http://www.nuorisotutkimusseura.fi/julkaisuja/lempaala.pdf>

santulon menetys noin 700 000 euroa (2007). Julkisen talouden vastaava menetys on noin 400 000 euroa. Syrjäytymisen kustannukset ovat huomattavat. Suuri osa kustannuksista muodostuu siitä, että syrjäytyneen panos työelämässä jää yhteiskunnalta saamatta.¹⁸ Valtiontalouden tarkastusviraston laskemista kuluista voi laskea vuosikustannuksen per nuori esimerkiksi seuraavasti: 1 100 000 € : 40 vuodelle = 27 500 €/v/nuori.¹⁹

5.6 Miten lastensuojelun kustannukset kertyvät?

Selvitys²⁰ toteutettiin Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Lastensuojelun Keskusliiton välisenä yhteistyönä. Selvitys pohjautuu kuvitteellisiin asiakastapauksiin, joiden avulla on mahdollista esittää erilaisia perheitä auttavia palveluja, palvelujen ketjuttamista palvelupoluiksi sekä näiden polkujen kustannuksia. Asiakastapaukset laadittiin asiantuntijatyönä, ja ne perustuvat olemassa olevaan tutkimustietoon sekä kokemustietoon siitä, millaisia pulmia lastensuojelussa asiakkaana olevilla lapsilla, nuorilla ja heidän perheillään on. Koska lastensuojelun palvelut rakentuvat aina tapauskohtaisesti, on mahdotonta saada esiin nk. tyyppitapauksia. Lastensuojelun monimuotoisuutta on korostettu valittujen tapauskuvausten kohdalla siten, että jokaisessa tapauskuvauksessa esitetään erilaisia vaihtoehtoisia tapoja, joilla perhettä voitaisiin eri tilanteissa auttaa. Tästä syystä emme voi myöskään esittää tyyppillisiä kustannuksia, vaan kustannukset kertyvät aina tapauskohtaisesti erilaisista palveluista. Näin voimme laskea palvelukokonaisuuksien ja erilaisten asiakaspolkujen kustannukset.

5.7 Sata investointi – lasten oikeuksien näkyminen kuntien budjetoinnissa

Pelastakaa Lapset ry, Itä-Suomen yliopiston sosiaali- ja terveystieteiden laitoksen ja Itsenäisyyden juhluvuoden lastenrahaston säätiö (ITLA) ovat käynnistäneet ”Sata investointia- lasten oikeuksien näkyminen kuntien budjetoinnissa” -hankkeen. Hanke sisältää seuraavat osiot:

- Tehdään systemaattinen kirjallisuuskatsaus lapsille ja lapsiperheille suunnattujen palveluiden taloudellisista arviointitutkimuksista.
- Rekistereistä ja tilastoista selvitetään, missä määrin kunnat sijoittavat resurssejaan tehokkaihin palveluihin.
- Rekisteri- ja tilastoanalyysin pohjalta kuntien käyttöön kehitetään ohje lapsiin kohdistuvien investointien seurantaan (lapsibudjetti).
- Kuntien hyvinvointisuunnitelmiin pohjautuvaa budjettiseurantaa pilotoidaan 3-5:ssä kunnassa (ITLA), joiden osana tuotetaan pilottikunnille omat lapsibudjettiprofiilit.
- Lasten osallisuuden mahdollistamiseksi lapsibudjetoinnissa Pelastakaa Lapset ry:n paikallisyhdistyksiä aktivoidaan pilottikunnissa seuraamaan kunnan talousarvioin laadintaa ja ohjeistamaan osallisuuskäytänteiden luomisessa.

¹⁸ Valtiontalouden tarkastusvirasto, 146/2007

¹⁹ Nuorta ei jätetä - Puhalletaan yhteen hiileen, Moniammatillista viranomaistyötä ja sen lakisäateistämistä selvittävän poikkihallinnollisen työryhmän muisti, Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:5

²⁰ Miten lastensuojelun kustannukset kertyvät? Lastensuojelun Keskusliitto ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2012, http://www.lskl.fi/files/1518/Miten_lastensuojelun_kustannukset_kertyvat.pdf

Tutkimusosion tuloksista julkaistaan kirjallisuuskatsaus sekä artikkeli kuntien välisistä eroista lasten ja lapsiperheiden palvelujen resursoinnissa. Hankkeen tulokset raportoidaan myös IT-LAn ”Lapset, nuoret ja perheet satavuotiaassa Suomessa” -ohjelman julkaisussa.

6. Lapsibudjetointi muissa maissa

Useissa kehitysyhteistyöhankkeissa on 2000-luvulla tehty budjettianalyyskejä ja analysoitu kustannusvaikuttavuutta (esim. Unicef, Save the children). Mielenkiinto on kohdentunut lapsiin käytettyjen resurssien loppusummaan (adequacy). Hallitus on vain harvoin ollut näissä hankkeissa mukana ja hankkeille on ollut tyypillistä niiden kertaluonteisuus.

Kansainvälinen Unicef näkee yksittäisiä analyyskejä parempina laskennalliset menetöt, joilla lapsiin kohdistuva budjetin osuus kertyy budjettiprosessissa automaattisesti yhteen (child budget tagging). Työläimmäksi metodeja luotaessa on koettu vaihe, jossa määritellään, mitä analysoidaan.

Jonkin verran löytyy myös kirjallisuutta muissa maissa kehitetyistä laskentamalleista, mutta niiden soveltaminen Suomessa ei välttämättä ole mahdollista tai edes järkevää. Muissa maissa kehitettyihin malleihin ja kokeiluihin ei ole ollut mahdollisuutta paneutua tämän esityksen valmistelussa. Alla kuitenkin muutamia linkkejä artikkeleihin:

- Strengthening Benefit-Cost Methodology for the Evaluation of Early Childhood Interventions (2009)
<http://www.nap.edu/catalog/12777/strengthening-benefitcost-analysis-for-early-childhood-interventions-workshop-summary>
- The Benefits of Early Development Programs, An Economic Analysis (ECD calculator)
<http://siteresources.worldbank.org/INTECD/Resources/Benefits.pdf>
- Monte Carlo simulation
http://www.palisade.com/risk/monte_carlo_simulation.asp
- Budget for children analysis - a beginners guide:
<http://resourcecentre.savethechildren.se/library/budget-children-analysis-beginners-guide>
- Bibliography on Investment in Children:
http://resourcecentre.savethechildren.se/sites/default/files/documents/bibliography_iic.pdf
- An overview on Save the Children's work on investment in children in 10 european countries:
<http://resourcecentre.savethechildren.se/sites/default/files/documents/7229.pdf>
- Investment in children. Report commissioned by Save the Children Child Rights Governance Initiative:
<http://resourcecentre.savethechildren.se/sites/default/files/documents/5557.pdf>

7. Esitys hallitusohjelmaan

Matti Vanhasen II hallituskauden lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelmassa kiinnitettiin erityistä huomiota päätösten lapsivaikutusten arvioinnin kehittämiseen. Ohjelman loppuraportissa todetaan jatkotoimenpiteinä, että lasten ja nuorten hyvinvointia tulisi seurata, sekä lisätä säännös lainsäädäntöön lapsivaikutusten arvioinnista.

Lapsivaikutusten arvioinnin ja lapsibudjetoinnin työryhmän tuloksena syntyi seuraava lapsiasianeuvottelukunnan esitys hallitusohjelmaan kaudelle 2015–2019.

Työryhmä esittää kansallisen lapsi- ja nuorisopolitiikka -tavoiteohjelman käynnistämistä, joka yhteen sovitetaan nuorisolain mukaisen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman kanssa. Tavoiteohjelmassa on onnistuttu, kun kuntakokeiluihin perustuvassa valtakunnallisessa tutkimus- ja kehittämishankkeessa on kehitetty uusi paikallisesti sovellettava toimintatapa ja palvelurakenne-malli vuoteen 2020 mennessä, joilla vastataan kustannusvaikuttavasti lapsiperheiden, lasten ja nuorten hyvinvointi- ja koulutushaasteisiin.

Tavoitteeseen päästään seuraavien vaiheiden ja aikataulun mukaisesti (kuntapilotit mukana alusta alkaen, Pelastakaa Lapset ry:n, Itä-Suomen yliopiston sosiaali- ja terveystieteiden laitoksen ja Itsenäisyyden juhluvuoden lastenrahaston säätiön (ITLA) kuntahanke²¹; tiedon hankinta)

1) **2015 Kehittämis- ja tutkimuskohteena väestölähtöinen budjetointi:**

Kohteena lapset ja nuoret, analysoidaan kahden edellisen hallituskauden valtion budjetit ja kuvataan malli väestölähtöiseen budjetointiin valtion ja kuntien käyttöön.

2) **2016 Kehittämis- ja tutkimuskohteena kustannusvaikuttavuus:**

Edelliseen työhön perustuen tehdään kustannusvaikuttavuuden analyysi ja laajennetaan mallia väestölähtöisten kustannusten vaikuttavuudella.

3) **2017 Kehittämis- ja tutkimuskohteena palvelujen vaikuttavuuden arviointi:**

Laajennetaan työtä väestölähtöiseen budjettiin perustuvien päätösten vaikuttavuuden arvioinnilla.

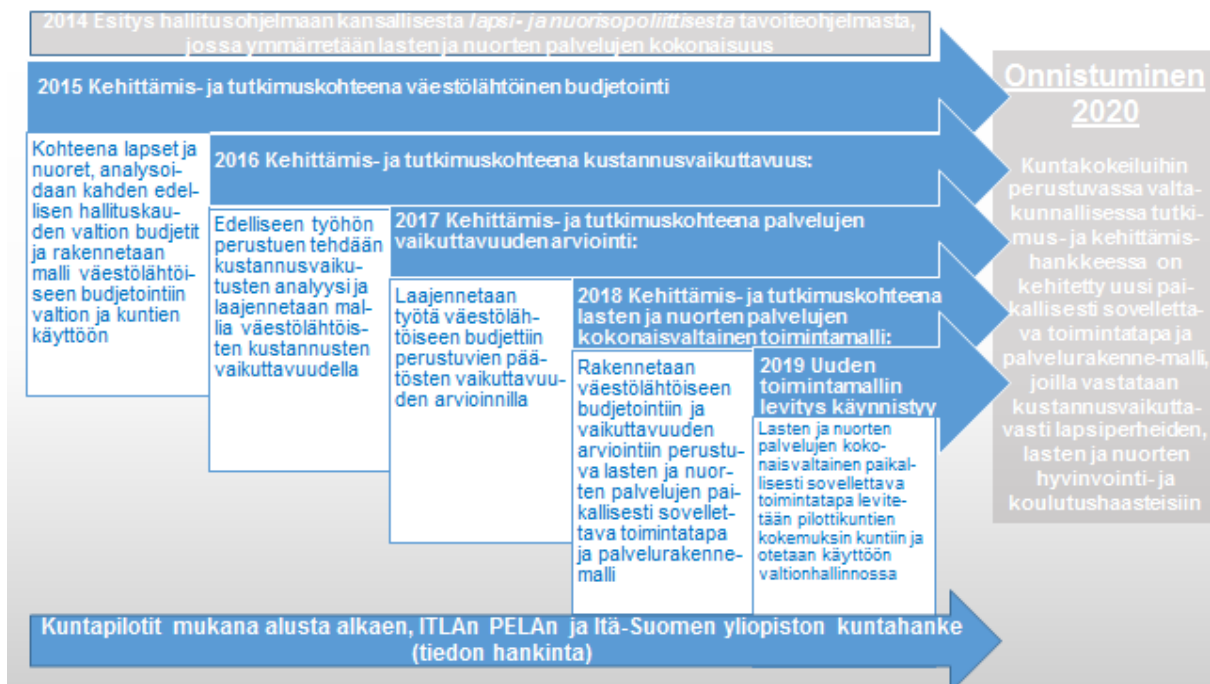
4) **2018 Kehittämis- ja tutkimuskohteena lasten ja nuorten palvelujen kokonaisvaltainen toimintamalli:**

Rakennetaan väestölähtöiseen budjetointiin ja vaikuttavuuden arviointiin perustuva lasten ja nuorten palvelujen toimintamalli.

5) **2019 Uuden toimintamallin levitys käynnistyy:**

Lasten ja nuorten palvelujen kokonaisvaltainen paikallisesti sovellettava toimintatapa levitetään pilottikuntien kokemuksiin kuntiin ja otetaan käyttöön valtionhallinnossa.

²¹ *Sata investointia- lasten oikeuksien näkyminen kuntien budjetoinnissa -hanke*



Kuvio 3.

7.1 Ehdotus työskentelyn käynnistämiseksi

Työn käynnistämiseksi työryhmä näkee kaksi keskeistä päätehtävää.

1. Valmistellaan parlamentaarisenä yhteistyönä
 - Kansallinen **Lapsi- ja nuorisopolitiikka -tavoiteohjelma**, jossa ymmärretään lasten ja nuorten palvelujen kokonaisuus
2. Kehitetään hyvinvointitaloutta ja sen arvioinnin välineitä tarkastelemalla julkisen talouden ja hyvinvoinnin vuorovaikutusta väestölähtöisesti
 - Ensimmäinen sovellutus väestölähtöinen budjetointi, jossa tarkasteltavana väestöryhmänä ovat lapset ja nuoret – lapsibudjetointi

7.1.1 Lapsi- ja nuorisopolitiikka -tavoiteohjelma

Syrjäytymistä, köyhyyttä ja terveysongelmia vähentävää poikkihallinnollista toimenpideohjelmia toteuttavalla valtioneuvosten periaatepäätöksellä lasten ja nuorten tukien ja palvelujen kehittämisestä käynnistetään ministeriöiden, kuntien ja muiden tahojen kuten seurakuntien ja järjestöjen yhteisen

- Lapsi- ja nuorisopalvelujen -tavoiteohjelman valmistelu, sekä
- tutkimus- ja kehittämishanke kehittämään vuosina 2015–2019 kunnille suositus uudeksi toimintamalliksi, jota soveltamalla ne vastaavat nykyistä kustannusvaikuttavammin lasten ja nuorten 2020–30-lukujen hyvinvointi- ja koulutushaasteisiin.

”Lasten ympärille rakennettu palvelujärjestelmä on puutteellinen. Valtakunnallisen tason selkeä toimintaohjeistus puuttuu, eri tahojen välinen kommunikaatio on riittämätöntä ja toimivuus riippuvainen yksittäisten työntekijöiden epävirallisista sosiaalisista verkostoista. Nykyjärjestelmä pakottaa ylivarovaisuuteen ja oman aseman turvaamiseen, ei lapsen edun kannalta elintärkeään herkkyyteen. Kellään ei ole selvää kokonaiskuvaa yksittäisen lapsen tilanteesta ja eri tahoilla tehdyistä havainnoista. Palvelujärjestelmä on hajanainen ja koordinoimaton eikä toimi lapsen edun toteutumiseksi.”²²

Aikanaan menestyksellisten, mutta hajanaisten kuntapalvelujen ongelmat on kirjattu lukuisiin raportteihin jo 1990-luvulta alkaen. Eri ministeriöiden, Raha-automaattiyhdistyksen EU:n, SITRA:n ja monien muiden tahojen tukemissa tuhansissa hankkeissa on 2000-luvun kuluessa kehitetty lapsiperheitä, lapsia ja nuoria tukevia palveluja. Kun tämä yhdistetään kansainväliseen tutkimus- ja kehittämistyöhön tuloksena on runsaasti yksittäisiä hyviä käytäntöjä, joista ei kuitenkaan ole kehitetty julkisen vallan vastuulla olevien tukien ja palvelujen kokonaisuutta. Hajanaisten palvelujärjestelmän tehottomuus kasvaa edelleen, kun perhein, lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja koulutuksen haasteet ovat yhä enemmän psykososiaalisia.

Monet yksittäiset kehittämishankkeet, moniammatillinen yhteistyö, verkostoituminen ja hallintorajojen ylittäminen eivät enää riitä. Yksittäisistä hyvistä käytännöistä tulee rakentaa kehittävän arviointitutkimuksen tukemana julkisen vallan ja erityisesti kuntien vastuulla olevan toiminnan systeeminen kokonaisuudistus, jossa kehitetään suunnitelmallisesti sosiaalinen innovaatio ja valtakunnallisesti tuetaan sen käyttöönottoa paikallisiin olosuhteisiin soveltaen kaikissa kunnissa. (ks. esim. Nieminen ja Kivisaari: Yhteiskuntapolitiikka 77 (2012):4). Ytimessä ovat

- 1) lapsiperheiden, lasten ja nuorten kohtaaminen kokonaisina,
- 2) kaiken heihin suuntautuvan ja julkisen vallan vastuulla olevan tuen ja toiminnan johtaminen tiedolla kokonaisuutena
- 3) suunnitelmallinen
 - yhteisten palvelujen (esim. neuvolat, varhaiskasvatus, koulutus, nuorisotyö) ja niihin sisältyvän yleisen (esim. perhetyö, kodinhoitoapu, oppilas- ja opiskelija-huolto, etsivä nuorisotyö) tuen sekä tarvittaessa
 - tehostetun tuen ja
 - erityisen tuen jatkuvuus raskauden alusta 30. ikävuoteen.

Vaikka tarjolla on runsaasti hyviä yksittäisiä käytäntöjä, vahvankaan peruskunnan voimavarat ja lyhytkestoiset hankkeet eivät mahdollista ehdotetun kokonaisuuden rakentamista niin, että uutta toimintaa ja rakennetta voitaisiin perustellusti suositella sovellettavaksi kaikille kunnille. Lapsiperheiden, lasten ja nuorten näkökulmasta kuntapalvelujen ja muiden julkisen vallan vastuulla olevien tukien ja palvelujen tulisi muodostaa kokonaisuus. Tähän tarvitaan välttämättä kaikki julkisen vallan vastuulla olevat tuet ja toiminnot kattava valtakunnallinen lapsi- ja nuorisopolitiikan tavoiteohjelma.

²² Oikeusministeriö: 8 -vuotiaan lapsen kuolemaan johtaneet tapahtumat. Selvityksiä ja ohjeita 32/2013, 63

7.1.2 Väestölähtöinen budjettianalyysi jossa tarkasteltavana väestöryhmänä ovat lapset ja nuoret – lapsibudjetoinnin lapsiin kohdistuvien määrärahojen jäljittäminen ja seuranta

Lapsibudjetoinnin budjettianalyysi eli lapsiin kohdistuvien määrärahojen jäljittäminen ja seuranta tapahtuu käytännössä siten, että julkisen talouden talousarviot sekä tilinpäätökset järjestetään uudelleen väestömomenteihin. Koska Suomessa julkisen talouden budjettimenot jakaantuvat valtiolle ja kuntasektorille, on lapsibudjetointi suoritettava yhtä aikaa molemmilla sektoreilla. Koska valtio vastaa valtiosuusjärjestelmän kautta osasta kuntien menoja, kaikkien valtion menojen jakaminen väestömomenteille ei ole mahdollista ilman kuntatietoa.

Budjettimenojen jako väestömomenteille edellyttää tietoa siitä, mitkä menot kohdistuvat suoraan ja epäsuoraan tietyn väestöryhmän käyttämiin palveluihin tai vastaanottamiin tulonsiirtoihin. Lapsibudjetoinnin budjettianalyysissa on kohtalaisen helppo kohdentaa esimerkiksi peruskoulutukseen tai lapsilisiin liittyvät menot, mutta esimerkiksi toimeentulotulon ja muiden tulonsiirtojen kohdentaminen edellyttää lisätietoa niitä vastaanottavista kotitalouksista. Myös monien peruspalveluiden menojen kohdentamisessa tarvitaan erittelyä siitä, minkä ikäiset henkilöt ovat palveluita saaneet.

Yksityiskohtaisten sekä vertailukelpoisten väestöbudjettianalyysien laadinta vaatiikin tutkimusta ja selvitystyötä. Haasteita budjettianalyysille syntyy muun muassa siitä, että kuntien budjettikäytännöt ja palvelujärjestelmät eroavat toisistaan. Näin ollen yhden kunnan väestöbudjetointimallia ei voida suoraan soveltaa toiseen kuntaan. Lapsibudjetoinnin budjettianalyysin edellytyksenä onkin kuntien ja valtion palvelujärjestelmän sekä tulonsiirtojärjestelmien yksityiskohtainen läpikäynti sekä sellaisten rahavirtojen kuvaaminen, joiden kohdentumisesta ei tällä hetkellä ole tietoa.

Vaikka yksityiskohtaiseen ja kattavaan budjettianalyysiin ei heti päästäisikään, jo nyt on olemassa kuntien kehittämiä käytäntöjä, jotka mahdollistavat suuntaa-antavan lapsilähtöisen budjettianalyysin (ks. luku 5). Nämä esimerkit tarjoavat myös lähtökohdan työlle, jonka lopputuloksena julkinen budjettitalous saadaan jaettua siten, että lapsiin ja nuoriin kohdistuvat menot tulevat näkyviksi.

Kun budjettianalyysi suoritetaan usean vuoden budjetteihin ja tilinpäätöksiin, voidaan syntyvän aikasarjan avulla arvioida tehokkaasti sitä, miten rahamääräiset resurssit ovat kohdentuneet lapsiin ja nuoriin sekä sitä, miten määrärahat ovat ajassa kehittyneet. Jotta pystytään arvioimaan edelleen sitä, miten määrärahoissa tapahtuneet muutokset ovat vaikuttaneet palveluiden volyymiin sekä lapsiperheiden ostovoimaan on tiedot muutettava reaalihintaiseksi Tilastokeskuksen hintaindeksien avulla. Reaalihintaiset tiedot toimivat lähtökohdatietoina

Vaikka väestölähtöinen budjetointi ja lapsibudjetointi ja niihin sisältyvät budjettianalyysit vaativat kehittämistyötä niistä saatavat hyödyt yhteiskuntapolitiikan arvioinnissa ja kohdentamisessa ovat kuitenkin niin isot, että investointi kannattaa tehdä. Sen lisäksi, että lapsibudjetointi tuottaa suoraan käyttökelpoista dataa päätöksentekijöille, myös kustannusvaikuttavuustutkimuksessa voidaan hyödyntää lapsibudjetoinnin tietoja.

Lapsibudjetoinnin kehittämistyössä kannattaa lähteä liikkeelle erilaisilla pilottihankkeilla, jotka yhdistetään valtakunnalliseksi väestölähtöisen budjettianalyysin kehittämishankkeeksi. Sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä valtiovarainministeriön sekä kuntien lisäksi lapsibudjetoinnin kehittämisessä keskeisiä tahoja ovat Tilastokeskus sekä Kuntaliitto, joissa on runsaasti asiantuntijatieta väestölähtöisen budjettianalyysin tarpeisiin.

Tavoitteena on, että paikalliset hankkeet yhdistetään valtakunnalliseksi lapsibudjetoinnin kehittämishankkeeksi vuoden 2015 aikana. Tässä hankkeessa luodaan seuraavan hallituskauden aikana perusta lapsibudjetoinnin budjettianalyysille siten, että vuoteen 2018 mennessä käytössä on aikasarjatieta väestömomentteihin jaettuna koko julkisen budjettitalouden osalta. Tavoitteiden toteutuessa Suomesta tulisi ensimmäinen valtio, joka on pystynyt toteuttamaan kattavan lapsibudjetoinnin mallin.

Pidemmän aikavälin tavoitteena on, että lapsibudjetoinnista ja muusta väestöbudjetoinnista tulee keskeinen väline poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä. Tämä edellyttää, että väestölähtöistä budjettianalyysia, vaikutusten arviointia sekä niiden menetelmiä jatkuvasti kehitetään. Tulevaisuudessa budjetointia voidaan laajentaa muihin väestöryhmiin sekä verotukseen, jolloin myös julkisen talouden tulot voidaan kohdentaa väestökohtaisesti. Lapsilähtöisen budjettianalyysin yhdistäminen lapsivaikutusten arviointiin sekä lapsiin ja nuoriin liittyvien palveluiden ja tulonsiirtojen kustannusvaikutusanalyysiin ovat keskeisiä lapsibudjetoinnin pidemmän tähtäimen kehittämissuuntia.