

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaostolle (KutJ)

Viite: Lausuntopyyntö 9.10.2014

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä (HE 131/2014) Eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2015

Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä vuoden 2015 talousarvioksi YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 59–60/1991) näkökulmasta. Lapsiasiavaltuutetun lakisääteisenä tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa.

Hallituksen esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Hallituksen esitys vuoden 2015 talousarvioksi toteaa painopistealueeksi köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentämisen. Keskeisenä lapsiperheisiin vaikuttavana ehdotuksena on lapsilisien leikkaaminen kaikkien perheiden osalta noin 8 %:lla eli 113.000.000 eurolla (33.10.51). Hallituksen esitys sosiaalihuoltolain muutosten toimeenpanoon on 9.400.000 euroa (29.80). Hallituksen esityksessä valtionosuudeksi kunnille peruspalvelujen järjestämiseen on ennakoitu subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaus ja tämän vaikutus säästönä eli 6.012.000 euroa (28.90.30).

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että talousarvion valmistelussa tulisi tehdä nimenomainen lapsivaikutusten arviointi.¹ Talousarvion vaikutuksia tulisi arvioida kaikkien lasten kannalta sekä erilaisten lapsiryhmien, kuten esimerkiksi pienituloisten perheiden, suhteen.

Lapsivaikutusten arviointi perustuu lapsen oikeuksien yleissopimukseen, jonka lähtökohta on lapsen edun ensisijaisuus kaikessa päätöksenteossa. Myös oikeusministeriön ohjeissa lainvalmistelusta on suositeltu lapsivaikutusten arviointia.

Hallituksen esityksessä vuoden 2015 talousarvioksi on esitetty vähän lapsiin kohdistuvia vaikutuksia sekä yleisissä osissa että ministeriökohtaisissa pääluokissa. Talousarvion tunnusluvut eivät käsittele lapsia riittävästi, mikä koskee myös sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokkia.

Opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokan nuorisotyön ja -politiikan tunnusluvuissa on harvoja laadullisia, lasten kokemustietoon perustuvia mittareita. Lapsiasiavaltuutettu haluaakin todeta, että tältä osin nuorisotyön ja -politiikan tunnusluvut hyödyntäessään esimerkiksi Kouluterveyskyselyn tuloksia lasten kokemasta yksinäisyydestä ovat esimerkkinä muille hallinnonaloille.

Esimerkiksi Norjan valtio omassa talousarviossaan arvioi erikseen vaikutukset lapsiin.² Suomen valtiovarainministeriö on tehnyt selvitysmiesten emeritus professori Jorma Sipilä ja professori Eva Österbacka johdolla ansiokkaan julkaisun ”Enemmän ongelmien ehkäisyä, vähemmän korjausta?” (VM:n julkaisu 11/2013), jossa tuodaan selkeästi ja ymmärrettävällä tavalla esille, miten lapsia ja perheitä tukevat palvelut voidaan hahmottaa sosiaalisina investointeina, joihin satsaamisella vältetään suurempia julkisia kustannuksia korjaavista toimista.³ Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos on kehittänyt jo useita vuosia lapsivaikutusten arviointia. Lapsiasiavaltuutettu on perustanut kesäkuussa Lapsivaikutusten arviointi ja lapsibudjetointi -työryhmän, jon-



ka tehtävänä on tukea valtion, kuntien ja työmarkkinajärjestöjen kehittämistyötä liittyen lapsivaikutusten arviointiin ja lapsibudjettiin.

Lapsiasiavaltuutettu esittää, että valtiovarainvaliokunta toteaisi, että valtioneuvoston olisi syytä liittää esitykseen talousarviosta lapsivaikutusten arviointi.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että hallituksen esityksen vuoden 2015 talousarvioksi painopistealueissa/tavoitteissa ja toimenpiteissä on selkeää ristiriitaa. Talousarvio lisää lapsiperheiden köyhyyttä ja heikentää erityisesti köyhimpien perheiden toimeentuloa. Talousarvio voi toisaalta parhaimmillaan sosiaalihuoltolain uudistamisen myötä lisätä ehkäisevää perhetyötä ja näin vahvistaa lasten keskeisen kasvuympäristön, perheen, hyvinvointia ja jaksamista. Subjekttiivisen päivähoito-oikeuden rajausta taas heikentää lapsen oikeutta laadukkaaseen varhaiskasvatukseen sekä voi vaikeuttaa huoltajien työn ja perheen yhteensovittamista.

Lapsilisäleikkaus lisää köyhyyttä, lapsivähennys ei kompensoi (33.10.51)

Suomalaisista lapsista, alle 18-vuotiaista, 9 prosenttia kuuluu pienituloisiin perheisiin, mikä tarkoittaa noin 100.000 lasta (Tilastokeskus/Tulonjakotilasto). Lapsista 3 prosenttia kuuluu perheeseen, jossa elintason puutteet ovat erityisen vakavia. Tämä tarkoittaa noin 30.000 lasta (Eurostat database/Income and Living Conditions). Suomalaisista lapsista 83.000 eli vuonna 2011 perheessä, jossa aikuiset eivät juurikaan käy työssä (Eurostat database/Labour Force Survey 2013). Luku on kasvanut viime vuosina huomattavasti.

Hallituksen esitys lapsilisien leikkaamisesta heikentää erityisesti köyhimpien lapsiperheiden asemaa. Lapsiperheiden taloudellisen tilanteen tukemiseksi suunnattu lapsivähennys ei kohdennu perheisiin, joilla ei ole verotettavaa tuloa. Lapsiasiavaltuutettu pitää tehottomana ja kalliina järjestelyä, jossa lapsivähennys säädetään ajalliselta kestoaltaan vain muutamaksi vuodeksi.

Valtiovarainministeriön ylijohtaja Lasse Arvela esitteli lapsilisäleikkauksen valmistelua lapsiasiavaltuutetun puheenjohtamassa lapsiasianeuvottelukunnassa toukokuussa. Ylijohtaja Arvela totesi Yleisradion haastattelussa 6.10.2014, että 7-8 euron lapsilisäleikkaus oli liikaa.⁴

Varhaiskasvatuksen asema heikentyy (28.90.30, 29)

Valtionosuudessa kunnille peruspalvelujen järjestämiseen on todettu subjekttiivisen päivähoito-oikeuden rajaaminen, josta kertyväksi säästökäsi arvioidaan 6.012.000 euroa.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, ettei Eduskunta ole vielä päättänyt subjekttiivisen päivähoito-oikeuden rajaamista. Lapsiasiavaltuutettu vastustaa subjekttiivisen päivähoito-oikeuden rajaamista. Muutoksella pyritään ensisijaisesti taloudellisiin säästöihin, jotka jäävät vähäisiksi ja kääntyvät pitkällä tähtäimellä kustannuksiksi osan lapsista kasvuolosuhteiden heikentyessä. Käytännössä muutosehdotus johtaisi todennäköisesti siihen, että rajoittamisesta tulee pääsääntö laissa säädettyissä tilanteissa. Kotona olevan vanhemman lapsella olisi oikeus kokopäiväiseen päivähoitoon lapsen tai vanhemman sairauden tai vanhempien mielenterveys- ja päihdeongelmien perusteella. Sosiaalisin syin tehtävä päivähoito-oikeuden rajoittaminen johtaa lasten yhdenvertaisuuden vaarantumiseen.⁵

Varhaiskasvatuksen asema valtion talousarviossa on muutoinkin heikko ja epäselvä. Pääministeri Stubbin hallitusohjelma 24.6.2014 toteaa, että "...varhaiskasvatustalouden valmistelua jatketaan suunnitellusti." Talousarvio ei sisällä selkeää arviota, miten kotihoidontuen jakaminen

huoltajien kesken vaikuttaa varhaiskasvatukseen, ja erityisesti päivähoidon, tarpeeseen. Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa, että jatkossa varhaiskasvatukseen valtionosuudet ja määrärahat käsitellään läpinäkyvästi opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokassa 29.

Sosiaalihuoltolain toimeenpanon onnistuttava (28.90)

Hallituksen esitykseen vuoden 2015 talousarvioksi sisältyy määräraha sosiaalihuoltolain muutosten toimeenpanoon eli 9.400.000 euroa. Lapsiasiavaltuutettu pitää tätä tarpeellisenä ja samalla toteaa, että kunnilla on vastuu uuden lainsäädännön toimeenpanosta. Kunnat voivat vähentää kustannuksia panostamalla ehkäiseviin perhepalveluihin uudistettavassa sosiaalihuoltolaissa ehdotetulla tavalla. Tätä on sekä tutkittu että testattu osassa maamme kuntia.

Lapsiasiavaltuutettu kannattaa suuntausta, jolla painopistettä siirretään ehkäiseviin ja varhaisen tuen palveluihin, ja näkee tämän tuottavana budjetti-investointina. Ehkäisevät ja varhaisen tuen palvelut ovat tehokkaita sekä inhimillisesti että taloudellisesti. Yleispalveluihin hakeutumisen kynnyks on yleensä erityispalveluita matalampi, joten todennäköisesti apua tarvitsevat hakeutuvat niihin helpommin ja aikaisemmassa avun tarpeen vaiheessa.

Hallituksen esitykseen sosiaalihuoltolaiksi (HE 164/2014) sisältyy nimenomainen lapsivaikutusten arviointi. Arvioinnissa todetaan, että lakiuudistuksella vahvistettaisiin lasten ja lapsiperheiden palveluiden kokonaisvaltaisuutta ja parannettaisiin palvelujen saantia lapsen omassa kasvuympäristössä. Uudistuksella parannettaisiin lasten ja nuorten hyvinvointia, vähennettäisiin lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun tarvetta ja ehkäistäisiin syrjäytymistä. Myös viranomaisyhteistyötä parannettaisiin, mikä helpottaisi lapsen ja perheen palvelukokonaisuuden koordinoimista. Näissä tavoitteissa onnistumista on tärkeää arvioida myös jälkikäteen. Lapsiasiavaltuutettu kannustaa valtiovarainvaliokuntaa huolehtimaan, että sosiaalihuoltolain uudistuksesta, sen toimeenpanon resurssoinnista sekä kustannusvaikutuksista kuntien talouteen tehdään jälkikäteen lapsivaikutusten arviointi Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen ohjeistamalla tavalla.

Lasten osallisuustoimintaa kehitettävä (29.91)

Lapsiasiavaltuutettu ilmaisee huolensa, miten hallituksen esitys vuoden 2015 talousarvioksi tukee ja tunnistaa lasten osallisuustoiminnan kehittämisen. Nuorisotyön ja -politiikan tavoitteena on hallituksen esityksen mukaan edistää osallisuutta ja yhdenvertaisuutta. Lapsiasiavaltuutettu esittää, että Eduskunta osaltaan huolehtii niin sanotun lasten parlamenttitoiminnan kehittämisestä ja jatkuvuudesta.

Lastensairaala toteutuu (33.60.50)

Hallituksen esitys vuoden 2015 talousarvioksi sisältää 15.000.000 euron määrärahan valtakunnallista julkista terveydenhoitoa antavan lastensairaalan rakentamiseen, mitä lapsiasiavaltuutettu pitää erittäin kannatettavana. Samalla lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että pääkaupunkiseudun ulkopuolellakin sijaitsevien lastensairaaloitten toiminta tulee varmistaa muun muassa huolehtimalla näiden peruserä- ja korjaustöistä.

Koulurakennusten kohtalo? (28.90.30)

Valtionosuudessa kunnille peruspalvelujen järjestämiseen on todettu koulurakennusten korjausrakennuksen leikkaus 12.100.000 eurolla. Samaan aikaan hallitus on antanut ymmärtää sen valmisteleman rahaston perustamista huolehtimaan erityisesti päiväkotien ja koulujen peruserä- ja korjaustöistä. Lapsiasiavaltuutettu esittää, että talousarvion käsittelyn yhteydessä

selvennetään, miten rahaston valmistelu on etenemässä, kun joka tapauksessa esityksenä on leikkaus koulurakennusten korjausrahoihin.

Perusteluista lapsiasiavaltuutetun kannanotoille

Lapsen oikeuksien yleissopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita, ellei lapsen soveltuvien laki-en mukaan lapsi ole saavuttanut täysi-ikäisyyttä aikaisemmin (1 art). Lapsen oikeuksien yleis-sopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksi-en toteuttamiseksi.

Lapsen oikeuksien yleissopimusta tulee tulkita kokonaisuutena. Yleissopimuksen täytäntöön-panoa ja toteutumista valvovan YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen etu toteutuu, kun kaikki yleissopimuksessa taatut lapsen oikeudet toteutuvat.

Lapsen oikeuksien komitea on määritellyt seuraavat artiklat perustavanlaatuisiksi yleisperiaat-teiksi koko lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanossa:

- lapsen edun ensisijaisuus kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinen, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia (3(1) art)
- lapsen oikeus syrjimättömyyteen ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa ominaisuuteen tai muuhun seikkaa perustuvaa erottelua (2 art)
- lapsen oikeus osallistua, vaikuttaa ja tulla kuulluksi ikänsä ja kehitystasonsa edellyttä-mällä tavalla, erityisesti lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä kos-kevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asian-omaisen toimielimen välityksellä (12 art),
- lapsen oikeus elämään sekä henkiinjäämiseen ja kehittymiseen mahdollisimman täy-simääräisesti (6 art)

Jyväskylässä 14.10.2014

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

¹Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen 2013 julkaisemassa selvityksessä on todettu, että vain n. 3 %:ssa hallituksen esityksistä on tunnistettu vaikutuksia lapsiin:

http://www.optula.om.fi/material/attachments/optula/julkaisut/verkkokatsauksia-sarja/UQ8sjng9P/tta122_Slant_Rantala_2013.pdf

²http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Barn%20og%20Ungdom/Satsing%20p%C3%A5%20barn%20og%20ungdom/satsing_pa_barn2013.pdf

³http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20130408Enemmale/perhe_NETTI.pdf

⁴http://yle.fi/uutiset/vmn_veroylijohtaja_arvela_elakkeelle_verottamalla_tasta_suosta_ei_selvita/7512607

⁵<http://www.lapsiasia.fi/nyt/lausunnot/lausunto/-/view/1884260>