



18.10.2022

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaosto

HE 154/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaosto on pyytänyt valtiovarainministeriön kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023 (HE 154/2022 vp). Valiokunnan pyynnön mukaisesti valtiovarainministeriön kirjallisessa lausunnossa käsitellään kysymystä: Miten lapsibudjetoinnin pilotointeja ja jalkauttamista hyvinvointialueille voitaisiin edistää?

Taustaa

Sanna Marinin hallitusohjelmaan on kirjattu, että hallitus sitoutuu arvioimaan päätösten lapsivaikutuksia, edistämään lapsibudjetointia, lasten hyvinvoinnin tietopohjan vahvistamista sekä lasten ja nuorten osallisuutta. Lapsi- ja perhemyönteisen, lapsen oikeuksia kunnioittavan Suomen rakentamiseksi Sanna Marinin hallituskaudella laadittiin kansallinen lapsistrategia, jonka linjauksia jalkautetaan kansallisen lapsistrategian toimeenpanosuunnitelmassa. Valtiovarainministeriö koordinoi toimeenpanosuunnitelman toimenpiteen 25: *Toteutetaan selvityshanke kuntien ja hyvinvointialueiden toteumatietojen seurannan ja raportoinnin kehittämiseksi sekä niiden oman lapsibudjetointityön vahvistamiseksi.*

Hankkeen selvityshenkilöinä toimivat Juha Aho ja Mika Penttilä. Selvityshenkilöiden toimeksianto jakautui kahteen kokonaisuuteen: 1) toteumatietojen seurantaan ja raportointiin sekä 2) kuntien ja hyvinvointialueiden omaan lapsibudjetointiin. Hankkeen loppuraportti¹ julkaistiin 25.8.2022.

Selvityshenkilöt ehdottavat hyvinvointialueille ja kuntiin yhteistä liikennevaloluokitteluun pohjautuvaa lapsibudjetoinnin mallia, jonka toimeenpano ja jatkokehittäminen lähtisi liikkeelle piloteista. Lasten ja perheiden palvelut jakautuvat vuoden 2023 alussa kuntien ja hyvinvointialueiden tehtäviksi. Selvityshenkilöt pitävät perusteltuna, että hyvinvointialueiden ja kuntien lapsibudjetoinnin malli on yhteinen, jotta saadaan kokonaiskuva, mihin suuntaan lasten ja nuorten hyvinvointi on kehittynyt. Lapsibudjetointi koskee pääsääntöisesti alle 18-vuotiaita muutamien poikkeuksin. Esimerkiksi lasten- ja nuorisopsykiatria sekä lastensuojelun jälkihuolto otettaisiin mukaan lapsibudjetointiin kokonaisuuksina. Liikennevaloluokittelun vihreät palvelut ovat

¹ <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-224-6>

universaaleita ennaltaehkäiseviä palveluita (esim. ehkäisevä päihdetyö), keltaiset palvelut tilapäistä tukea vaativia palveluita (esim. lastensuojelun avohuolto) ja punaiset kokoaikaista tukea vaativia palveluita (esim. vammaisten laitospalvelu).

Selvityshenkilöiden ehdottamassa lapsibudjetoinnin mallissa lasten ja nuorten palvelut luokitellaan automaattisen talousraportoinnin Aura-palveluluokkien mukaisesti, jotta hyvinvointialueille ja kunnille ei muodostuisi uutta raportointivelvoitetta. Selvityshenkilöt ovat ehdotuksessaan vaiheistaneet lapsibudjetoinnin pilotit kolmeen osaan: 1) tarkastelu kohdistuu tilinpäätöksen lapsibudjetointiin ja tiedottamiseen, 2) muodostetaan hyvinvoinnin kansalliset vaikuttavuusindikaattorit, tarkennetaan Aura-palveluluokkia ja otetaan lasten ja nuorten syrjäytyminen ilmiönä mukaan tarkasteluun, 3) kuntien ja hyvinvointialueiden lapsibudjetoinnin kansallinen käyttöönotto. Selvityshenkilöt ehdottavat pilottien koordinaatiota valtiovarainministeriön ja Terveys- ja hyvinvoinnin laitoksen yhteiseksi tehtäväksi. Varsinaisen operatiivisen kehitystyön tekisivät kuntien ja hyvinvointialueiden asiantuntijat.

Toteumatietojen, eli talous- ja toimintatietojen, osalta selvityshenkilöt ehdottavat alueellisia yhteistyöryhmiä, joissa on hyvinvointialueen ja sen kuntien edustajia. Ryhmien tehtävänä olisi hyvinvointitavoitteiden ja -indikaattoreiden valmistelu, talous- ja toimintatietojen yhteensovittaminen sekä yhteisen toimintaympäristöanalyysin valmistelemineen hyvinvointikertomuksiin ja talousarvioesityksiin yhteisesti tunnistettuina ilmiöinä. Selvityshenkilöt ehdottavat ensivaiheen toiminnan ja vaikutusten indikaattoreiksi mm. koulupoissaolojen ja sijoitettujen lasten sekä nuorten määriä. Näitä indikaattoreita seurattaisiin osana lapsibudjetointia ja lapsivaikutusten arviointia.

Miten lapsibudjetoinnin pilotointeja ja jalkauttamista hyvinvointialueille voitaisiin edistää?

Valtiovarainministeriö toteaa, että lapsibudjetoinnin mallia voisi olla tarkoituksenmukaista pilotoida hyvinvointialueilla. On kuitenkin hyvä huomata, että pilottien suunnittelussa ja aikataulutuksessa olisi huomioitava hyvinvointialueiden järjestämisvastuun siirtymisen sekä toiminnan aloittamisen ja vakiinnuttamisen turvaaminen. Hyvinvointialueille on mahdollistettava työrauha, jotta järjestämisvastuun siirto onnistuu ja toiminta voi vakiintua. Hyvinvointialueiden ja myös kuntien valmistelua tehdään alueellisten tilannekuvien perusteella erittäin kovassa aika- ja resurssipaineessa. Tätä valmistelua ja työskentelyä tullaan jatkamaan myös tulevana vuosina.

Ennen pilottien käynnistymistä on hyvä tehdä tarkennuksia selvityshenkilöiden ehdottamaan lapsibudjetoinnin malliin. Konkreettisen lapsibudjetoinnin mallin kehittämisessä olisi kiinnitettävä huomiota mm. mallin rajauksiin ja linjauksiin. Myös hyvinvointialueiden mahdollisia erillisiä tarpeita olisi hyvä pohtia.

Lapsibudjetoinnin konkreettisen mallin rakentaminen edellyttäisi myös hyvinvointialueiden talousarvioiden ja talousprosessien läpikäyntiä. Tässä työssä taloushallinnon roolin tulisi korostua substanssihallinnon rinnalla. Kehitystyössä olisi ratkaistava useita yksityiskohtia, kuten lasketaanko lapsibudjetointiin mukaan suoriin lapsiin kohdistuvien kustannusten (esim. lastensuojelun laitospalvelu) lisäksi myös välillisesti lapsiin kohdistuvia kustannuksia (esim. hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen palvelut). Mikäli lapsibudjetointi haluttaisiin pohjata liikennevaloluokitteluun, niin selvityshenkilöiden ehdotusta liikennevaloluokittelusta tulisi tarkentaa. Lapsibudjetoinnista ja lasten oikeuksien huomioimisesta talouden ja toiminnan suunnittelun kaikissa vaiheissa tarvittaisiin koulutusta esimerkiksi viranhaltijoille ja poliittisille päättäjille. Jotta hyvinvointialueiden lapsibudjetointi voisi vakiintua, olisi johdon sitoutuminen uuteen toimintatapaan tärkeää.

Mikäli hyvinvointialueiden lapsibudjetointia haluttaisiin edistää pilottien kautta, niin pilottien suunnitteluun, koordinaatioon, toteutukseen, seurantaan ja arviointiin tarvittaisiin henkilöresurssia ja todennäköisesti erillisiä hankkeita. Mahdolliset pilotit edellyttäisivät henkilöresurssia niin hyvinvointialueille kuin koordinoivalle taholle joko valtionhallintoon tai muualle. Lapsistrategian yksikkö voisi olla mahdollinen koordinoiva taho. Pilottien koordinaatiovastuu olisi hyvä osoittaa sellaiselle taholle tai tahoille, joilla on käytännön kokemusta alue- ja paikallishallinnossa uuden toimintatavan kehittämisestä. Lapsibudjetoinnin kehittämistä ja toimeenpanoa olisi syytä edistää vaiheittain ja olemassa olevan päälle rakentaen. Valtiovarainministeriö toteaa, että lapsibudjetointia tulisi kehittää verkostomaisella otteella, jotta voitaisiin luoda mahdollisimman konkreettinen, vertailukelpoinen ja toistettavissa oleva malli. Hyvinvointialueiden lapsibudjetoinnin piloteissa tulisi lisäksi pohtia, osallistuisivatko alueen kunnat tai osa kunnista mukaan pilotointiin. Pilotteja olisi hyvä toteuttaa erilaisilla hyvinvointialueilla, jotta mallin toimivuudesta saadaan runsaasti tietoa ja mallia voitaisiin jatkokehittää pilottien pohjalta. Keskeinen kysymys on pilottien toteuttamisen aikataulu ottaen huomioon toimintaympäristön muutoksesta aiheutuvan hyvinvointialueiden ja kuntien merkittävän työpaineen. Lisäksi hyvinvointialueiden ja kuntien lapsibudjetoinnin pilottien ja vakiinnuttamisen toimeenpanossa aivan keskeistä on alueiden ja paikallisten tahojen oma motivaatio. Lapsibudjetointi ei ole itseisarvo, vaan väline lapsiin kohdistuvien resurssien jäljittämiseen ja toiminnan sekä vaikuttavuuden arviointiin.

Myös toteumatietojen osalta tarvitaan tarkennuksia, miten ja millaisia toteumatietoja konkreettisesti seurattaisiin ja raportoitaisiin hyvinvointialueilla ja kunnissa osana lapsibudjetointia. Kehitystyössä tulisi ratkaista, mihin kysymyksiin seurannalla haluttaisiin vastaus ja mitä tietopohjalta tarkkaan ottaen edellytettäisiin kunnissa, hyvinvointialueilla ja valtiolla. Osana kehittämistä olisi tärkeää kiinnittää huomiota rekisteri- ja tilastoviranomaisten rooliin. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan kehittämistyö vaatisi

todennäköisesti erillisen hankkeen. Toteumatietojen seuraamisen avulla voitaisiin parhaimmillaan saada oikeaa ja vertailukelpoista tietoa siitä, miten itsehallinnolliset toimijat ovat kohdentaneet resursseja, mihin suuntaan lasten sekä nuorten erilaiset hyvinvoinnista kertovat indikaattorit ovat kehittyneet ja onko julkisen varojen käyttö tarkoituksenmukaista ja tehokasta. Pidemmällä aikavälillä lapsibudjetoinnin ja toteumatietojen seurannan tavoitteena tulisi olla toiminnan vaikuttavuuden mittaaminen ja seuranta.

Lapsibudjetointi pohjautuu YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 4. artiklaan. Lapsibudjetoinnin tavoitteena on parantaa lasten, nuorten ja perheiden palveluiden vaikuttavuutta, vahvistaa resurssien kohdentamista oikeisiin toimiin oikeaan aikaan sekä edistää lasten oikeuksien toteutumista. Valtiovarainministeriö pitää näitä tavoitteita kannatettavina. Tavoitteiden saavuttamiseksi lapsibudjetoinnin käytännön toteuttaminen hyvinvointialueilla edellyttää pitkäjänteistä kehitystyötä.

Heidi Järvenpää
erityisasiantuntija
valtiovarainministeriö, budjettiosasto

Jussi Lammassaari
neuvotteleva virkamies
valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto