

Anna Cantell-Forsbom, johtaja,
STM, YTO/LANU
22.11.2022

Valtiovarainvaliokunta

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto valtiovarainvaliokunnalle taloudellisen eriarvoisuuden ja lapsiperheköyhyyden huomioimisesta hallituksen esityksessä eduskunnalle valtion talousarvioesitykseksi 2023 (HE 154/2022)

Vuoden 2023 talousarvioesityksestä suoraan lapsiin tai lapsiperheisiin kohdistuvia määrärahoja on eri pääluokkien lakisääteiset ja harkinnanvaraiset toimet huomioiden yhteensä n. 10,4 mrd. euroa. Näistä n. 2,2 mrd. euroa on laskennallisesti arvioitua lapsi-ikäryhmään kohdistuvaa peruspalvelujen valtionosuutta. Hyvinvointialueiden valtion rahoituksen laskennallinen lapsi-ikäryhmään kohdistuva osuus on n. 3,7 mrd. euroa.

Koko lapsi-ikäryhmää koskevien määrärajojen lisäksi valtion talousarvioesityksessä on painopistealueita, joihin on kohdennettu erillisrahoitusta.

Niistä keskeisin on yhdenvertaisten mahdollisuuksien vahvistamiseen ja haavoittuvassa asemassa olevien lasten tukemiseen kohdennettu rahoitus. Lapsi-ikäluokkaan kohdistuvien määrärahojen keskeisenä tavoitteena on ylipäättään edistää yhdenvertaisia mahdollisuuksia. Lakisääteisten lapsi-ikäluokkaan kohdistuvien perus- ja muiden palveluiden sekä tulonsiirtojen lisäksi talousarvioesitykseen sisältyy erityisesti hallitusohjelman mukaisia hankekokonaisuuksia sekä määrärahavaikutteisia lakisääteisiä uudistuksia tämän tavoitteen edistämiseksi. Tällaisia toimenpiteitä ja rahoituskokonaisuuksia ovat mm. nuorten työpajatoiminnan tukeminen, lapsiperheiden hyvinvointia edistävät sekä ongelmia ehkäisevät ja korjaavat toimet, lapsistrategia –toiminto, oppivelvollisuuden laajentaminen, harrastustoiminnan laajentaminen ja lastensuojelun jälkihuollon laajennus. Vuoden 2023 talousarvioesityksessä mainittujen toimien erillisrahoituksen määrä on n. 360 milj. euroa. Tämä rahoitus sisältyy edellä kuvattuun määrärahatarkasteluun (n. 10,4 mrd. euroa).

Sosiaaliturva ja etuudet

Keskeisimpiä lapsi-ikäluokan tulonsiirtoja ovat sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan sisältyvät lapsilisät, asumistuet ja työttömyysturvan lapsikorotukset sekä toimeentulotuki. Lapsi-ikäluokan harkinnanvaraisesta rahoituksesta suurimpia osia ovat sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen (Stea) avustukset lapsiin ja nuoriin keskittyneille järjestöille ja hankkeille. Lisäksi harkinnanvaraiseen osuuteen sisältyvät lapsiperheiden hyvinvointia edistävät sekä ongelmia ehkäisevät ja korjaavat toimet ja lapsistrategia –toiminto.

Perhe- ja asumiskustannusten tasaukseen, perustoimeentulotukeen ja eräisiin palveluihin ehdotetaan vuoden 2023 talousarvioesityksessä 4,6 mrd. euroa, joka on 92,7 milj. euroa enemmän kuin vuoden 2022 varsinaisessa talousarviossa. Lisäys aiheutuu pääosin asumistuen tarvearvion muutoksesta ja Kelan toimintakulujen lisäyksistä. Työttömyysturvan lapsikorotukseen ehdotetaan

20 prosentin sekä toimeentulotuen alle 18-vuotiaiden lasten perusosaan 10 prosentin korotusta vuoden 2023 ajaksi. Lapsilisän yksinhuoltajakorotukseen esitetään viiden euron nostoa kuukaudessa vuoden 2023 ajaksi. OKM:n vastuualueeseen liittyen opintorahan huoltajakorotukseen esitetään 10 euron nostoa kuukaudessa vuoden 2023 ajaksi.

Esitettyjen muutosten yhteisvaikutus olisi erityisesti pienituloisten kotitalouksien tuloja kasvattava. Muutoksista seuraavasta kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen yhteenlasketusta kasvusta noin 75 prosenttia kohdentuisi kolmeen pienituloisimpaan tulokymmenykyeseen. Kotitalouksien välisiä tuloeroja muutokset supistaisivat vain vähän, koska kotitalouksien tulonmuodostuksen kokonaisuuteen verrattuna muutosten suuruusluokka on pieni. Samasta syystä kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen suhteellinen kasvu jää keskimäärin pieneksi. Perhetyypeistä merkittävintä kasvu olisi yksinhuoltajatalouksissa, joissa käytettävissä olevat tulot kasvaisivat esitettyjen muutosten seurauksena keskimäärin noin 0,6 prosenttia. Suhteellisesti pienituloisiksi luokiteltuihin kotitalouksiin kuuluvien lasten lukumäärää muutokset vähentäisivät vajaalla 5 000 lapsella. Pienituloisuusrajana on tällöin käytetty 60 prosenttia kaikkien kotitalouksien kokoon suhteutetusta mediaanitulosta (käytettävissä oleva tulo). Edellä esitetyssä korotusten yhteisvaikutuksia koskevassa arvioissa ei ole pyritty ennakoimaan kotitalouksien tulokehitystä, vaan arvio kuvaa vain esitettyjen muutosten välitöntä vaikutusta. Kotitalouksien tulokehitykseen vaikuttavat monet muut tekijät kuten esimerkiksi lakisääteiset indeksikorotukset etuudensaajien osalta. Yhteisvaikutusten arvioinnissa on otettu huomioon työttömyysturvan lapsikorotuksen, lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen, opintotuen huoltajakorotuksen sekä toimeentulotuen lasten perusosien korotusten vaikutukset. Arvioinnissa on pyritty myös ottamaan huomioon eri etuuksien ja verojärjestelmän väliset riippuvuudet. Esimerkiksi työttömyysturvan lapsikorotukset ovat veronalaista tuloa, joten niiden nettovaikutus jää bruttovaikutusta pienemmäksi.

Lapsiperheiden palvelut

Lapsiperheiden palveluiden saatavuudella ja laadulla voidaan osaltaan viestiä yhteiskunnan lapsi- ja perhemyönteisyydestä ja torjua köyhyys- ja syrjäytymisriskejä.

Lasten ja nuorten palveluihin kohdistuvista määrärahoista merkittävä osa ohjautuu hyvinvointialueiden rahoituksen kautta. Hyvinvointialueiden kaikkiaan n. 22,5 mrd. euron valtion rahoituksesta lapsiin ja nuoriin on arvioitu kohdistuvan v. 2023 n. 3,7 mrd. euroa, josta n. 0,3 mrd. euroa maksetaan joulukuussa 2022 ja 3,4 mrd. euroa vuoden 2023 aikana. Hyvinvointialueiden valtion rahoitus on yleiskatteista, joten lapsi-ikäryhmään kohdistuva osuus ei ole eroteltavissa, vaan määrärahan tarkemmasta kohdentumisesta päättävät itsehallinnolliset hyvinvointialueet. Uusina ja laajenevina lapsiin ja nuoriin kohdistuvina tehtävinä hyvinvointialueiden valtion rahoituksessa on v. 2023 huomioitu mm. lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelman jatko, lastensuojelun jälkihuollon laajennus ja lastensuojelun vähimmäishenkilöstömitoitus sekä oppilas- ja opiskelijahuollon vahvistaminen.

Hyvinvointialueiden valtion rahoituksesta lapsiin ja nuoriin on laskennallisesti arvioitu kohdistuvan vuoden 2023 terveydenhuollon menoista 8,1 % ja sosiaalihuollon menoista 55,2 %.

Kokonaisuutena hyvinvointialueiden valtion rahoituksesta sosiaali- ja terveydenhuollon menoista lapsiin ja nuoriin arvioidaan kohdistuvan n. 16,6 %. Laskennallisessa arvioissa on käytetty hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) 13 §:n mukaisia sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisten kustannusten tehtäväkohtaisia painotuksia. Terveydenhuollon menojen osalta tarkastelussa on hyödynnetty Terveydenhuollon menot ja rahoitus -raporttia

vuodelta 2021¹. Lapsi-ikäryhmää koskeva laskennallinen arvio sekä terveyden- että sosiaalihuollon osalta perustuu alle 18-vuotiaiden ikäryhmien arvioituun osuuteen kokonaismenoista.

Suomen kestävä kasvun ohjelman vuosille 2023-25 kohdistuvilla STM:n valtionavuksilla puretaan koronapandemian aiheuttamaa palveluvelkaa ja toimenpiteet kohdistuvat erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien palveluihin (esimerkiksi lastensuojeluasiakkaat tai nuorten ja nuorten aikuisten päihde- tai mielenterveysongelmiin liittyvät palvelut).

Lapsiperheiden sote-palveluiden varhaisen tuen kokonaisuutta on kehitetty vuodesta 2016 lähtien lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmassa (LAPE). Nyt käynnissä olevan Tulevaisuuden sote-keskus ohjelman LAPE-valtionavustushankkeissa on kehitetty varhaisen tuen palveluita ja vahvistettu lasten ja perheiden arjen kannalta keskeisten toimijoiden yhteistyötä sivistystoimen, sote-palveluiden ja järjestöjen välillä perhekeskus toimintamallin avulla.

Mielenterveyden ongelmilla on vahva yhteys syrjäytymisriskiin. Nuorten mielenterveyden edistämiseksi ehdotetaan Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiölle 1 milj. euroa valtionavustuksiin mielenterveyspalveluihin opiskelijoiden jaksamisen ja opiskelukyvyn parantamiseksi.

Lapsiperheköyhyys, lapsitakuu

Lapsiperheköyhyys kosketti vuonna 2020 joka yhdeksättä lasta². Lapsiperheköyhyys ymmärretään lapsiperheiden taloudellisena niukkuutena, joka haittaa tai estää lasten oikeuksien toteutumista ja tarpeiden täyttymistä³. Tunnettua on, että perheen heikko tulotaso ja alhainen työllisyysaste heikentävät lasten asemaa monessa suhteessa, ja tämä riski on tunnistettu myös Suomessa erityisesti yksinhuoltajaperheissä. Lapsiperheiden köyhyys ei aina ole yhteydessä työttömyyteen, vaan peräti puolessa köyhistä lapsiperheistä on töissä käyvä vanhempi. Jatkossa tulisikin panostaa aivan uudella tavalla hallinnonalojen ja palveluiden väliseen yhteistyöhön ja yhdessä tekemiseen, jossa rakennetaan samanaikaisesti esimerkiksi vanhempien koulutus- ja työllistymispolkuja ja tuetaan vanhemmuutta sekä lapsia.

Suomi on asettanut tavoitteekseen vähentää köyhyys- tai syrjäytymisriskissä olevien määrää 100 000 henkilöllä vuoteen 2030 mennessä. Näistä henkilöistä kolmasosan tulisi olla lapsia⁴.

Köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämiseksi vuoteen 2030 tehdyn toimintasuunnitelman seurantaindikaattoreiden mukaisesti pienituloisten määrä on viimeisen viiden vuoden aikana laskenut. Alle 18-vuotiaissa pienituloisia oli vuonna 2017 11,1 prosenttia, kun vastaava luku vuonna 2022 on 10,6 prosenttia.

Kesäkuussa 2021 hyväksytyn eurooppalaisen lapsitakuun (European Child Guarantee) tavoitteena on torjua sosiaalista syrjäytymistä ja vahvistaa yhdenvertaisia mahdollisuuksia takaamalla lapsille heidän tarvitsemansa peruspalvelut. Lapsitakuu on osa laajaa kokonaisuutta, jota on linjattu Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarissa ja EU:n lasten oikeuksien strategiassa. Lapsitakuun tarkoitus on tukea erityisesti haavoittuvassa asemassa olevia lapsia ja heidän perheitään ja auttaa

¹ Terveydenhuollon menot ja rahoitus 2021, <https://stat.fi/tilasto/thkura>

² ITLA 2022

³ Toimintasuunnitelma köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämiseksi vuoteen 20230 mennessä, STM 15/2022

⁴ emt

kohdentamaan investointeja lasten hyvinvointiin.

Kansallisella lapsistrategialla on eurooppalaisen lapsitakuun (European Child Guarantee) koordinaatiovastuu Suomessa. Tähän tehtävään kuuluu eurooppalaisen lapsitakuun kansallisen toimintasuunnitelman toimeenpanon seuranta ja raportoinnin koordinointi sekä muu kansallinen ja kansainvälinen yhteistyö. Lapsitakuu on osa laajaa toimenpidekokonaisuutta, joka on linjattu Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarissa (European Pillar of Social Rights Action Plan) ja EU:n lasten oikeuksien strategiassa (EU strategy on the Rights of the Child). Suomi toimitti EU:lle lapsitakuun kansallisen toimintasuunnitelman 21.4.2022

Sosiaalisten oikeuksien pilarin toimintasuunnitelmassa EU:n jäsenvaltioita kehoitettiin määrittelemään omat kansalliset tavoitteensa yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Yksi tärkeistä EU:n yleistavoitteista on köyhyys- tai syrjäytymisriskissä olevien määrän pienentäminen vähintään 15 miljoonalla vuoteen 2030 mennessä. Näistä 15 miljoonasta vähintään viiden miljoonan olisi oltava lapsia. Suomen EU-ministerivaliokunta linjasi, että Suomen kansallinen tavoite vuoteen 2030 mennessä köyhyys- tai syrjäytymisriskissä elävien määrän vähentämiseksi on 100 000 henkilöä vähemmän, joista kolmasosa lapsia.

Lapsitakuun kansallisen toimintasuunnitelma painopistealueet ja tavoitteet on valittu kansallisen lapsistrategian laajan pohjatyön ja parlamentaarisen komitean linjausten perusteella. Kansallisen lapsistrategian kiinteä yhteys eurooppalaisen lapsitakuutyöhön tulee esille muun muassa siinä, että molempien yhtenä pääajatuksena on haavoittuvassa asemassa olevien lasten (ml. vammaiset lapset, maahanmuuttotaukaiset lapset, kodin ulkopuolelle sijoitetut lapset, mielenterveyspalveluita tarvitsevat lapset) aseman turvaaminen ja heidän tarpeidensa parempi tunnistaminen.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023 (HE 154/2022 vp) tuodaan esille perustettavaa kansallista lapsistrategia -toimintaa, sen tehtäviä ja sille varattuja määrärahoja. Lapsistrategia -toiminto perustetaan edistämään lapsi- ja perhemyönteistä, lapsen oikeuksia kunnioittavaa yhteiskuntaa sekä koordinoimaan lapsistrategian keskeisten linjausten toimeenpanoa. On syytä korostaa tässä yhteydessä, että vaikka lapsistrategia -toiminto sijoittuu STM:n hallinnon alalle, se on kuitenkin selkeän poikkihallinnollinen toiminto, joka koordinoi lasten oikeuksien ja hyvinvoinnin edistämistä poikkihallinnollisesti eri ministeriöiden välillä. Lasten oikeuksien ja hyvinvoinnin edistäminen edellyttää hallinnon rajat ylittävää toimintaa. Erityisesti lapsiperheköyhyyden ehkäiseminen edellyttää useiden eri hallinnonalojen toimia ja yhteistyötä. Lapsiperheköyhyyteen vaikutetaan ja sitä ehkäistään lapsen, nuoren ja perheen toimeentuloa, terveyttä ja hyvinvointia edistävillä toimilla sekä ohjaamalla tukea lapsen ja nuoren kehitysympäristöihin, koulunkäyntiin ja työelämään osallistumiseen. Lapsiperheköyhyyden ehkäiseminen edellyttää useiden eri hallinnonalojen toimia ja yhteistyötä.

Vuoden 2023 talousarvioesityksessä esitetään kansalliselle lapsistrategialle 0,5 miljoonan euron suuruista rahoitusta. Esitetty rahoitus ei riitä kattamaan lapsistrategian vastuulla olevia toimenpiteitä, jotka voitaneen rahoittaa aiemmilta vuosilta käyttämättä jääneillä ns. siirtomäärärahoilla.

Lapsiperheköyhyyden vähentämisen ja sen seurannan kannalta on tärkeää, että kansallisesti on käytössä seuranta-indikaattoreita lasten hyvinvoinnin seurantaan. Useista haavoittuvassa asemassa olevista sekä syrjinnälle alttiista lapsiryhmistä ja nuorisoryhmistä ei ole riittävästi tietoa. Vuonna 2018 lapsiasiavaltuutettu nosti asian esille lapsiasiavaltuutetun kertomuksessa eduskunnalle ja vetosi eduskuntaan, että se kertomuksen käsittelyn yhteydessä määrittäisi keskeiset Suomen lapsipolitiikan tavoitteet ja konkreettiset mittarit näiden tavoitteiden seurannalle. Kansallisen lapsistrategian ja eurooppalaisen lapsitakuutyön yhteydessä on havaittu, että edellä

mainitun kaltaisille indikaattoreille on edelleen tarvetta. Niitä tarvitaan laajojen politiikkaohjelmien osuvuuden ja vaikuttavuuden seuraamiseen.

Lapsitakuun kansallisessa toimintasuunnitelmassa esitetyt seurantaindikaattorit tarkentuvat parhaillaan kansallisessa kehittämis- ja seurantatyössä. Kansallisen lapsistrategian toimenpiteenä Tilastokeskus suunnittelee/mallintaa tietopohjaa lasten ja nuorten hyvinvoinnin seuraamiseen. Tällä hetkellä lapsia ja nuoria koskevaa tietoa on valtavasti mutta tieto on hajallaan eikä tiedontuotantoa koordinoita. Lisäksi tietoa puuttuu muun muassa haavoittuvassa asemassa olevista lapsiryhmistä. Kansallinen lapsistrategia, Tilastokeskus, lapsiasiavaltuutettu ja Itsenäisyyden juhlavuoden lastensäätiö (Itla) työskentelevät parhaillaan kehittääkseen kansallisia indikaattoreita lasten hyvinvoinnin seuraamiseen. Itla tuottaa kansallisen lapsistrategian rahoituksella selvityksen kansallisista lasten hyvinvoinnin indikaattoreista, jonka pohjana toimii aikaisempi lapsia koskevien indikaattorien selvitystyö. Itlan tuottamassa selvityksessä keskitytään siihen, kuinka hyvin olemassa olevat indikaattorit kuvaavat keskeisten lasten hyvinvoinnin ja oikeuksien strategioiden tavoitteita. Selvitys tekee ehdotuksen keskeisistä indikaattoreista, joilla lasten hyvinvoinnin teema-alueita voidaan seurata tulevaisuudessa. Tämän työn tarkoituksena on luoda seurantaindikaattoreita myös lapsitakuun toimintasuunnitelman seurantaan.

Lapsivaikutusten arviointi ja lapsibudjetointi

Kansallisen lapsistrategia -toiminnon tehtäviin kuuluu lapsivaikutusten arvioinnin sekä lapsibudjetoinnin edistäminen ja käyttöönoton vahvistaminen eri hallinnon tasoilla. Osaamista ja käyttöä on vahvistettava valtion, alueiden sekä kuntien tasolla. Myös tämä työskentely on korostuneen poikkihallinnollista.

Lapsibudjetointi on keskeinen väline myös lapsiperheköyhyyden vähentämisessä ja tehtyjen toimien onnistumisen seurannassa. Lapsibudjetoinnin tavoitteena on parantaa lasten, nuorten ja perheiden palveluiden vaikuttavuutta, vahvistaa resurssien kohdentamista oikeisiin toimiin oikeaan aikaan sekä edistää lasten oikeuksien toteutumista. Lapsibudjetointi linkittyy osaksi lapsivaikutusten arviointia. Lapsibudjetoinnissa tarvitaan talousarvio-osaamisen lisäksi tietoa lasten ja nuorten hyvinvoinnin tilasta ja haasteista sekä lasten ja nuorten oikeuksista ja niiden toteutumisesta. Monitoimijaisella yhteistyöllä on mahdollista saada lapsibudjetointi säännönmukaiseksi osaksi talousarvioprosesseja. YK:n lapsen oikeuksien komitea on painottanut lapsibudjetoinnin käyttöönoton tärkeyttä kunta- ja aluetasolla.

Hyväksyessään hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistamista koskevan lainsäädännön eduskunta edellytti, että hallitus kehittää lapsibudjetointia ja lapsivaikutusten arviointia siten, että ne voidaan ottaa käyttöön hyvinvointialueilla vuosittaisessa talousarviossa mahdollisimman pian hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyttyä. Tällä hetkellä onkin tärkeää varmistaa lapsibudjetoinnin pilotointi kansallisen lapsistrategian koordinoimana, jotta lapsibudjetointi saadaan alkuun välittömästi hyvinvointialueiden rakentuessa ja aloittaessaan toiminnan.

Harrastamisen Suomen malli

Hallituksen esityksessä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023 tuodaan esille lasten ja nuorten harrastusmahdollisuuksien vahvistamista. Tämä on tärkeä toimi myös lapsiperheköyhyyden vähentämisen näkökulmasta. Kansallisen lapsistrategia toimeenpanosuunnitelman toimenpiteenä (nro 23) toteutetaan pilottia etsivästä harrastustoiminnasta ja nuorisotyön yhteistyömallista harrastamisen Suomen mallissa yhteistyössä

kuntien kanssa. Toimenpiteestä vastaa opetus- ja kulttuuriministeriö. Pilotissa kokeillaan, vahvistetaan ja mallinnetaan etsivää harrastustoimintaa yhdessä nuorisotyöntekijäresurssin kanssa kuntatasolla ja tavoitetaan siten kohderyhmää, joka helposti muutoin jää harrastusten ulkopuolelle. Pilotti auttaa selvittämään haavoittuvassa asemassa olevien lasten kynnyksiä harrastamiseen ja mallintamaan tapoja, joilla lasten ja nuorten kannustaminen sekä sosiaalinen vahvistuminen toteutuisi harrastustoimijoiden työssä nykyistä vahvemmin.

Lapset ja nuoret tiedontuottajina

Kansallisen lapsistrategia -toiminnon tehtävänä on vahvistaa lasten osallisuutta, yhdenvertaista kuulluksi tuleamista sekä tiedonsaantia lapsistrategian linjausten mukaisesti yhteistyössä sidosryhmien kanssa. Tätä on toteutettu toimeenpanosuunnitelman mukaisesti muun muassa lapsille tehdyillä kyselyillä. Osana lapsistrategian toimeenpanoa STM toteutti lapsille ja nuorille kyselyn osana sosiaaliturvauudistuksen valmistelua. Lapsilla ja nuorilla oli mahdollisuus kertoa mielipiteensä sosiaaliturvasta ja vaikuttaa sosiaaliturvauudistukseen. VM toteutti lapsille ja nuorille suunnatun kyselyn julkisten varojen käytöstä lapsistrategian lapsibudjetointiin liittyvä toimenpiteen osana. Molemmissa toimissa annettiin samalla tietoa lapsille ja nuorille kyseisistä asioista. Lapsiperheköyhyysilmiön ymmärtämisessä sekä lapsiperheköyhyyden vähentämiseen vaikuttavien toimenpiteiden suunnittelussa, toteutuksessa ja seurannassa, lapset ja nuoret ovat tärkeitä tiedontuottajia. Lasten ja nuorten kuulemista tulee edistää myös tällä osa-alueella.

Johtaja

Anna Cantell-Forsbom

Finanssineuvos

Minna Liuttu/SVO

Erityisasiantuntija

Kirsi Pollari/YTO