



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Lapsiperheitä ja erityisesti yksin asuvia vanhuksia koskevien asioiden kokoaminen osana valtion talousarviota

Valtiovarainministeriön julkaisu – 18/2015



Budjetti



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Lapsiperheitä ja erityisesti yksin asuvia vanhuksia koskevien asioiden kokoaminen osana valtion talousarviota

Valtiovarainministeriön julkaisu – 18/2015



441 729
Painotuote

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 16001 (vaihde)
Internet: www.vm.fi
Taitto: VNHY/Tietotuki- ja julkaisuyksikkö/Anitta Heiskanen

Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2015

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtiovarainministeriö, Huhtikuu 2015	
Tekijät	Työryhmä, jonka tehtävänä oli pohtia lapsiperheitä ja erityisesti yksin asuvia vanhuksia koskevien asioiden kokoamista osana valtion talousarviota	
Julkaisun nimi	Lapsiperheitä ja erityisesti yksin asuvia vanhuksia koskevien asioiden kokoaminen osana valtion talousarviota	
Asiasanat		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 18/2015	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut . Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen.	
Painopaikka ja -aika	Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2015	
ISBN 978- 952-251-677-0 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-678-7 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 48	Kieli Suomi

Tiivistelmä

Valtiovarainministeriö asetti 31 päivänä lokakuuta 2014 työryhmän selvittämään, voitaisiinko ja miten julkisen talouden suunnitelmassa ja valtion talousarvioesityksessä koota lapsiperheitä koskevat asiat nykyistä paremmin hahmotettavaksi kokonaisuudeksi. Työryhmän tuli samalla selvittää sitä, voitaisiinko erityisesti yksin asuvia vanhuksia koskevat asiat esittää samalla tavalla yhdistettynä.

Työryhmä esittää, että vuoden 2016 talousarvion valmisteluohjeissa ministeriöt ohjeistetaan liittämään yleisperusteluihin talousarvioehdotukseensa sisältyvistä muutoksista, joilla arvioidaan olevan vaikutusta lapsiin, lapsiperheisiin ja yksin asuviin vanhuksiin, yhteenvedon ja arvion ennakoiduista yhteisvaikutuksista. Työryhmän ehdotuksen mukaan myös julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2016 – 2019 valmistellaan yhteenvedo lapsiperheisiin ja yksinasuviin vanhuksiin merkittävästi vaikuttavista muutoksista ja arvioidaan näiden muutosten yhteisvaikutuksia kyseisten väestöryhmien toimeentuloon ja hyvinvointiin suunnitelmakauden lopussa.

Seuraaviin Perusturvan riittävyyden arviointiraporttiin ja Peruspalvelujen tila raportteihin tulisi sisällyttää lapsiperheitä sekä yksin asuvia vanhuksia koskevat yhteenvetotarkastelut, joissa kuvataan päättyneen kauden muutokset ja arvioidaan niiden yhteisvaikutusta lapsiperheiden ja yksin asuvien vanhusten hyvinvointiin.

Tilastointijärjestelmiä tulisi edelleen kehittää ja yhdenmukaistaa siten, että sukupolvittainen tarkastelu ja palvelupohjainen tietojen vertailu olisi mahdollista. Pidemmällä tähtäimellä työryhmä ehdottaa laajapohjaisen työryhmän asettamista selvittämään, voitaisiinko luoda malli valtion toiminnan ja talouden suunnitteluprosessien ja suunnitteluasiakirjojen sekä lainsäädännön vaikutusten arvioinnin kehittämisestä kohti väestölähtöistä budjetointia ja vaikutusten arviointia.

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, April 2015	
Författare	Arbetsgruppen som hade till uppgift att begrunda sammanställandet av ärenden som gäller barnfamiljer och i synnerhet ensamboende seniorer som ett led i statsbudgeten	
Publikationens titel	Lapsiperheittä ja erityisesti yksin asuvia vanhuksia koskevien asioiden kokoaminen osana valtion talousarviota	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 18/2015	
Beställningar/distribution	Publikationen finns på finska i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut . Anvisningar för beställning av en tryckt version finns på samma adress.	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Juvenes Print – Finlands Universitetstryckeri Ab, 2015	
ISBN 978- 952-251-677-0 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-678-7 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 48	Språk Finska

Sammandrag

Finansministeriet tillsatte den 31 oktober 2014 en arbetsgrupp som fick i uppdrag att utreda om, och hur, ärenden som gäller barnfamiljer kunde koncentreras till en överskådligare helhet än i dagsläget både inom planen för de offentliga finanserna och i budgetpropositionen. Arbetsgruppen skulle samtidigt utreda om ärenden som gäller framför allt ensamboende seniorer kunde presenteras på samma koncentrerade sätt.

Arbetsgruppen föreslår att man i beredningsanvisningarna för budgeten för 2016 skulle uppmana ministerierna att i de allmänna motiveringarna inkludera en sammanfattning och en utvärdering av de uppskattade verkningar som de föreslagna ändringarna skulle ha för barn, barnfamiljer och ensamboende seniorer. Arbetsgruppen föreslår också att man i samband med planen för de offentliga finanserna för 2016-2019 skulle bereda en sammanfattning av ändringarna som på ett betydande sätt kommer att påverka barnfamiljer och ensamboende seniorer, och uppskatta dessa ändringars sammanlagda konsekvenser för de berörda gruppernas utkomst och välfärd i slutet av planperioden.

Följande utvärderingsrapporter om tillräckligheten hos grundskyddet och rapporter om läget med basservicen borde inkludera sammanfattande granskningar som gäller barnfamiljer och ensamboende seniorer, där man beskriver ändringarna under den gångna perioden och uppskattar deras sammanlagda inverkan på barnfamiljers och ensamboende seniorers välfärd.

Statistikföringen borde vidareutvecklas och förenhetligas så att generationsspecifik granskning och servicebaserad informationsjämförelse skulle vara möjlig. Arbetsgruppen föreslår dessutom att man på längre sikt skulle tillsätta en bredbasig arbetsgrupp för utredandet av möjligheten att skapa en modell för utveckling av konsekvensutvärderingen av statlig verksamhet och ekonomiska planeringsprocesser och planeringshandlingar samt lagstiftning, som skulle göra det möjligt att framskrida i riktning mot befolkningsinriktad budgetering och konsekvensutvärdering.

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, April 2015	
Author(s)	Working group tasked to consider ways of combining, within the Budget, matters that relate to families with children and specifically old people living alone	
Title of publication	Lapsiperheittä ja erityisesti yksin asuvia vanhuksia koskevien asioiden kokoaminen osana valtion talousarviota	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 18/2015	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at www.vm.fi/julkaisut . There are also instructions for ordering a printed version of the publication.	
Printed by	Juvenes Print – Finland University Print Ltd, 2015	
ISBN 978- 952-251-677-0 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-678-7 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 48	Language Finnish
Abstract The Ministry of Finance appointed a working group on 31 October 2014 to examine whether, and how, issues concerning families with children could be better dealt with as one, clearer entity in the general government fiscal plan and in the budget proposal. The working group was also to find out whether issues concerning older people living alone could be presented in the same way. The working group proposes that ministries be instructed to include in the General Strategy and Outlook a summary and an overall impact estimate of changes in their budget proposals for 2016 that are expected to affect children, families with children or older people living alone. The group further proposes that for the general government fiscal plan for 2016–2019 a summary be drafted of changes significantly affecting families with children and older people living alone and of the overall effects the changes will have on the income and well-being of these groups by the end of the budget planning period. Summary reviews concerning families with children and older people living alone describing the changes of the past period and estimating the overall effects on the well-being of these groups should be included in the next reports discussing the adequacy of the basic social security and the state of basic services. Statistics systems should be further improved and updated so that generation-based reviews and service-based data comparison are possible. The working group proposes that in the longer term a broad-based working group be appointed to examine the possibilities of designing a model that would help develop the legislative impact assessment and the planning processes and documents in central government finances and operation towards population-based budgeting and impact assessment.		

Saate

Valtiovarainministeriö asetti 31 päivänä lokakuuta 2014 työryhmän selvittämään, voitaisiinko ja miten julkisen talouden suunnitelmassa ja valtion talousarvioesityksessä koota lapsiperheitä koskevat asiat nykyistä paremmin hahmotettavaksi kokonaisuudeksi. Työryhmän tuli samalla selvittää sitä, voitaisiinko erityisesti yksin asuvia vanhuksia koskevat asiat esittää samalla tavalla yhdistettynä. Työryhmän toimikaudeksi asetettiin 31.10.2014 - 31.1.2015. Työryhmän toimikautta jatkettiin myöhemmin 28.2.2015 saakka.

Työryhmän asettamisen taustalla oli tarve saattaa päätöksentekijöiden tietoisuuteen nykyistä paremmin, millä tavalla yksittäiset päätökset vaikuttavat osana laajempaa kokonaisuutta esimerkiksi lapsiperheiden asemaan.

Työryhmän puheenjohtajana toimi kansanedustaja Anneli Kiljunen. Työryhmän jäseninä toimivat neuvotteleva virkamies Annika Klimenko, budjettineuvos Outi Luoma-aho sekä neuvotteleva virkamies Tanja Rantanen valtiovarainministeriöstä, talousjohtaja Mikko Staff sosiaali- ja terveysministeriöstä, taluspäällikkö Tiina Heikkinen opetus- ja kulttuuriministeriöstä, tutkimusjohtaja Olli Kangas Kansaneläkelaitoksesta ja dosentti Matti Rimpelä Tampereen yliopistosta. Työryhmän toimikauden jatkon yhteydessä työryhmään nimettiin jäseniksi vielä tilaajaohjaaja Markku Rimpelä Hämeenlinnan kaupungista sekä ylitarkastaja Raija Harju-Kivinen Lapsiasiavaltuutetun toimistosta.

Työryhmä piti toimikautensa aikana yhteensä 8 kokousta. Työnsä aikana työryhmä kuuli asiantuntijoina tilaajaohjaaja Markku Rimpelää Hämeenlinnan kaupungista, budjettineuvos Jouko Narikkaa valtiovarainministeriöstä sekä johtaja Päivi Voutilaista Sosiaali- ja terveysministeriöstä. Työryhmä on kirjannut toimeksiantonsa mukaiset ehdotukset tähän muistoon ja saatuaan työnsä päätökseen luovuttaa muistionsa kunnioittavasti valtiovarainministerille.

Sisältö

Saate	9
1 Toimeksiannon lähtökohtia ja rajauksia	13
1.1 Toimeksianto	13
1.2 Väestöryhmän palvelut ja tulonsiirrot	13
1.2.1 Lapsiperheet väestöryhmänä	14
1.2.2 Lapsiperheiden palvelut	14
1.2.3 Lapsiperheiden tulonsiirrot	15
1.2.4 Yksin asuvat (erityisesti vanhukset) väestöryhmänä	15
1.2.5 Yksin asuvien (erityisesti vanhukset) palvelut	16
1.2.6 Yksin asuvien (erityisesti vanhukset) tulonsiirrot	16
2 Lapsiperheitä ja yksin asuvia (erityisesti vanhuksia) koskevat asiat julkisen talouden suunnittelussa	17
2.1 Julkisen talouden suunnitelma	17
2.2 Valtion talousarvioesitys	18
2.3 Peruspalveluohjelmasta kuntatalousohjelma	19
2.4 Valtionosuusjärjestelmä	20
3 Väestölähtöinen budjettianalyysi ja budjetointi	23
4 Toimenpide-esitykset	27
4.1 Väestöryhmittäinen arviointi muutosten yhteisvaikutuksista valtion talousarvion perusteluihin	27
4.2 Väestöryhmittäinen yhteenveto julkisen talouden suunnitelmaan	28
4.3 Perusturvan ja peruspalvelujen väestölähtöinen arviointi	28
4.4 Pidemmän tähtäimen tavoite: malli väestölähtöiseen vaikutusten arviointiin ja ennakointiin	29
Liite 1 Tilastotietoja lasten ja lapsiperheiden palvelukustannuksista 2005–2013: Poimintoja ja arviointia	31
Liite 2 Lapsiasianeuvottelukunnan asettaman työryhmän esitys lapsibudjetoinnista ja sen vakiinnuttamisesta Suomessa	41
Liite 3 Alustava lapsiperhelähtöinen budjettianalyysi valtion vuoden 2015 talousarviosta	43
Liite 4 Valtiontalouden valmistelun vuosikello	45

1 Toimeksiannon lähtökohtia ja rajauksia

1.1 Toimeksianto

Valtiovarainministeriö asetti työryhmän tarkastelemaan lapsiperheitä ja yksin asuvia (erityisesti vanhuksia) koskevien asioiden yhteen kokoamista valtiontalouden kehysten ja valtion talousarvioesityksen yhteydessä.

Työryhmän tehtävänä oli selvittää :

- Voitaisiinko ja miten julkisen talouden suunnitelmassa ja valtiovarainarvioesityksessä koota lapsiperheitä koskevat asiat nykyistä paremmin hahmoteltavaksi kokonaisuudeksi.
- Miten yksin asuvia (erityisesti vanhuksia) koskevat asiat voitaisiin esittää samalla tavalla yhdistettynä.

Työryhmä on toimeksiantonsa lisäksi työnsä aikana keskustellut myös valtion toimenpiteiden vaikutusten arviointiin liittyvistä teemoista sekä väestölähtöisen budjetoinnin mahdollisuuksista valtion ja kuntien talousarvioprosesseissa.

1.2 Väestöryhmän palvelut ja tulonsiirrot

Valtiontalouden kehyksissä ja valtion talousarviossa lapsiperheitä ja yksin asuvia (erityisesti vanhuksia) koskevat asiat jakautuvat ministeriöittäin tulonsiirtoihin ja palveluihin. Merkittävä osa tulonsiirroista toimeenpannaan Kansaneläkelaitoksen kautta. Kunnat ovat ensisijaisesti vastuussa lapsiperheiden ja yksin asuvien palvelujen järjestämisestä. Valtio osallistuu palvelujen rahoittamiseen epäsuorasti maksamalla kunnille käyttötarkoitukseen sitomatonta valtionosuutta. Kunnat rahoittavat palvelut pääosin kunnallisveron tuotolla ja valtionosuuksilla. Kotitaloudet osallistuvat palvelujen käyttäjinä palvelujen rahoittamiseen asiakasmaksujen ja mahdollisen omavastuun maksajana.

Seuraavassa tarkastellaan ensin lapsiperheitä väestöryhmänä sekä lapsiperheiden palveluja ja tulonsiirtoja ja seuraavaksi yksin asuvia (erityisesti vanhuksia) väestöryhmänä ja

heidän palveluun ja tulonsiirtojaan. Tavoitteena on kuvata niitä toimeksiannossa tarkoitettuja valtion talousarvioon sisältyviä päätöksiä, joiden kokoamista nykyistä paremmin hahmotettavaksi kokonaisuudeksi työryhmä on selvittänyt.

1.2.1 Lapsiperheet väestöryhmänä

Lapsiperheillä tarkoitetaan perheitä, joissa on yksi tai useampia alle 18-vuotiaita lapsia. Suomessa oli vuoden 2013 lopussa yhteensä 576 000 lapsiperhettä. Määrä on pienentynyt edellisvuodesta 2 700 perheellä. Lapsiperheisiin kuuluu 40 prosenttia väestöstä, yhteensä noin 2,2 miljoonaa henkilöä, joista vähän yli miljoona on lapsia. Lapsia syntyy vuosittain noin 58 000. Lapsiperheet jakautuvat hyvinvoinnin ja toimeentulon näkökulmista useisiin ryhmiin. Haastavimmassa asemassa ovat toimeentulotukea saavat yksinhuoltajaperheet, joita vuonna 2013 oli yhteensä noin 30 000 perhettä ja joissa eli yhteensä noin 47 000 lasta.

Lasten ja lapsiperheiden palvelukustannusten ja tulonsiirtojen rajaamiseen on useita erilaisia vaihtoehtoja. Osa palveluista ja tulonsiirroista on korvamerkitty lapsille ja/tai lapsiperheille. Tällaisia ovat esimerkiksi neuvolatyö, varhaiskasvatus ja perusopetus sekä lapsilisät, lastenhoidon tuet ja vanhempainpäivärahat. Joissain palveluissa, esimerkiksi sairaanhoidossa, on mahdollista rajata lapsiin kohdistuva osuus asiakastiedoista iän perusteella. Vastaavia mahdollisuuksia lasten osuuden suoraan selvittämiseen ei ole esimerkiksi liikunta- ja sivistyspalveluissa. Vielä vaikeampaa on lasten ja lapsiperheiden osuuden arvioiminen yhdyskuntasuunnittelussa ja kaavoituksessa.

Vanhempien ja muiden huoltajien palvelut ja tulonsiirrot vaikuttavat merkittävästi lasten kasvun ja kehityksen edellytyksiin. Toistaiseksi ilman lapsiin viittaavaa korvamerkin-tää vanhemmille tai muille huoltajille kohdistuvien palvelujen ja tulonsiirtojen kustan-nuksista ei ole saatavissa tietoja.

1.2.2 Lapsiperheiden palvelut

Useissa erillislaeissa on järjestämisvastuu lasten ja lapsiperheiden palveluista osoitettu kunnille. Valtion talousarviossa kuntien järjestämisvastuulla olevien palvelujen menot sisältyvät kunnille osoitettuun valtionosuuteen.

Lapsiperheiden, lasten ja nuorten palvelujen kustannusrakenne on olennaisesti erilainen kuin työikäisten ja ikääntyvien palveluissa. Kaikille yhteiset eli universaalipalvelut kattavat kaikki lapsiperheet ja lapset 16. ikävuoteen saakka ja lähes kaikki nuoret ovat mukana koulutuksessa 20. ikävuoteen saakka. Lastensuojelulain mukaiset julkisen vallan velvol-lisuudet ja tehtävät kohdistuvat kaikkiin lapsiin 18. ikävuoteen saakka. Oulun seudulla tehdyn selvityksen mukaan kuntien palvelukustannuksista noin kolmannes kohdistui alle 18-vuotiaisiin. Noin 70 - 75 % lasten palvelukustannuksista kertyi varhaiskasvatuksesta ja koulutuksesta. Sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen osuus oli noin viidennes ja muiden palvelujen 5-7 % kokonaiskustannuksista.

Lasten ja nuorten palvelujen kustannuksia ei seurata kokonaisuutena kunnissa eikä val-takunnallisesti. Eri tietoja yhdistäen voidaan arvioida, että alle 18-vuotiaiden kuntapalve-

luihin käytetään 9 - 10 miljardia euroa vuosittain. Suurimmat menot kertyvät perusopetuksesta, varhaiskasvatuksesta ja lastensuojelusta

Lasten ja nuorten palvelujen kustannusten hahmottaminen ja vertaaminen on tällä hetkellä työlästä. Tietoja kerätään useassa eri paikassa, erilaisia määritteitä käyttäen. Tilastot voivat antaa samalla palvelunimikkeellä erilaisen lopputuloksen, koska jokaisen tilaston vastuutaho käyttää omia perusteitaan joissa saattaa olla huomattaviakin eroja. (Liite 1)

1.2.3 Lapsiperheiden tulonsiirrot

Lapsiperheille kohdistetaan palvelujen ohella vuosittain merkittävä määrä tulonsiirtoja mm. erilaisten etuuksien muodossa. Kansaneläkelaitos toimeenpanee lapsiperheille maksettavista etuuksista mm. lapsilisät, äitiysavustuksen, adoptiotuen, lastenhoidon tuet ja vanhempainpäivärahat.

Lapsiperheiden tueksi tilastoidaan lisäksi työttömyysturvan lapsikorotukset sekä työnantajille maksettavat vuosilomakustannuskorvaukset. Lisäksi lapsiperheille kohdentuu mm. asumisen tukia, eläke-etuuksia ja sairaanhoitokorvauksia.

Taulukko 1. Lapsiperheiden tuet v. 2013

	Milj. €
Elatustuet	185
Lapsilisät ja äitiysavustukset	1 503,3
Vuosilomakustannuskorvaukset työnantajille	68,9
Lastenhoidon tuet	467,1
Sairausvakuutuksen vanhempainpäivärahat	1 031,1
Yhteensä	3 450,1

Lähde: Kelan tilastollinen vuosikirja

1.2.4 Yksin asuvat (erityisesti vanhukset) väestöryhmänä

Tilastokeskuksen tietojen mukaan Suomessa on runsas 2,5 miljoonaa kotitaloutta, joista eniten on yhden hengen kotitalouksia. Yhden hengen kotitalouksien määrä ja suhteellinen osuus kasvavat koko ajan. Vuonna 1985 yhden hengen kotitalouksia oli 28 prosenttia ja 2010-luvun alussa jo yli 40 prosenttia. Väestön ikääntyessä Suomessa on myös entistä enemmän yksinasuvia ikäihmisiä. Yksin asuvista viidennes on yli 74-vuotiaita. Yksin asuvien vanhusten lukumäärä on lähes kaksinkertaistunut viimeisten kolmen vuosikymmenen aikana ja heitä on nyt noin 200 000. Lähes 10 prosenttia kaikista kotitalouksista on yksinasuvia yli 74-vuotiaita. Miesten ja naisten välisistä kuolleisuuseroista johtuen, noin 80 prosenttia yksinasuvista eläkeläisistä on naisia.

Yhden aikuisen henkilön kotitaloudet saavat toimeentulotukea yleisemmin kuin muun tyyppiset kotitaloudet. Vuonna 2013 yksinasuvat muodostivat yhteensä 72,2 prosenttia toimeentulotukea saaneista kotitalouksista ja 46,4 prosenttia toimeentulotuen kaikista asiakkaista. Yli 60-vuotiaiden toimeentulotukea saaneiden henkilöiden osuus ikäryhmästä oli vuonna 2013 noin 7 prosenttia.

1.2.5 Yksin asuvien (erityisesti vanhukset) palvelut

Vanhustenhuollon kokonaismenot olivat vuonna 2012 yhteensä 2,9 miljardia euroa. Tästä julkisen rahoituksen osuus oli 81 prosenttia. Kunnat rahoittivat vanhustenhuollon menoista noin 53 prosenttia, valtio noin 29 prosenttia ja kotitaloudet noin 19 prosenttia¹. Yksin asuvien käyttämien palvelujen kustannuksista ei ole käytettävissä systemaattisesti koottuja tietoja.

1.2.6 Yksin asuvien (erityisesti vanhukset) tulonsiirrot

Valtion talousarviossa valtiovarainministeriön pääluokassa eläkkeisiin ja korvauksiin on varattu yhteensä noin 4,7 miljardia euroa. Tämän lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön pääluokassa eläkkeiden osuus on noin 4,5 miljardia euroa. Tästä eläkkeensaajien asumistukeen käytetään vuosittain noin 500 milj. euroa, joista karkean arvion mukaan runsas 400 milj. euroa kohdistuu yksin asuville eläkeläisille. Kelan toimeenpanemista etuuksista arviolta 1,6 miljardia euroa suuntautuu nimenomaan yksinasuville eläkeläisille. Veteraanien tukemiseen valtion talousarviossa osoitetaan vuosittain määrärahaa noin 260 miljoonaa euroa.

Ongelmana eläkeläisille tarkoitettujen tulosiirtojen kotitalouskohtaisessa erittelyssä on, ettei kotitalouden tyyppiä rekisteröidä, jos kotitaloustieto ei ole etuuden maksamisen kannalta tarpeellinen tieto. Tästä syystä ei voida eritellä sitä, miten esimerkiksi Kelan vuosittain maksamat sairaanhoitokorvaukset (noin 1,8 miljardia) kodistuvat kotitaloustyypeittäin tai ikäryhmittäin.

¹ Lähde THL Raportti 22/2014

2 Lapsiperheitä ja yksin asuvia (erityisesti vanhuksia) koskevat asiat julkisen talouden suunnittelussa

2.1 Julkisen talouden suunnitelma

Julkisen talouden suunnitelma on hallituksen päätösasiakirja, joka koostuu finanssipolitiikan linjaa, julkista taloutta ja julkisen talouden alasektoreita koskevista päätöksistä. Suunnitelmassa hallitus asettaa rahoitusasemaa (kokonaistulojen ja –menojen erotusta) koskevat tavoitteet julkiselle taloudelle ja alasektoreille. Samalla hallitus päättää toimenpiteistä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Valtiovarainministeriö laatii vaalikauden alussa julkisen talouden suunnitelman laatimista varten arvion julkisen talouden lähtökohdista ja kehitysnäkymistä sekä pitkän aikavälin kestävydestä.

Julkisen talouden suunnitelman tulee kattaa koko julkinen talous. Suunnitelma sisältää valtiontaloutta, kuntataloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvahastoja koskevat osat. Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014) tulee voimaan kokonaisuudessaan vuonna 2015.

Valtioneuvosto tarkistaa julkisen talouden suunnitelman vuosittain seuraavaksi neljäksi vuodeksi aina huhtikuun loppuun mennessä. Suunnitelmalla asetetaan myös euromääräinen rajoite sellaisille valtion toimenpiteille, joilla on vaikutusta kunnille aiheutuviin menoihin. Tämän menorajoitteen myötä valtioneuvosto sitoutuu valtiontalouden kehysmenettelyyn verrattavalla tavalla joko siihen, että valtio vähentää sen toimenpiteistä kunnille aiheutuvia menoja tietyn euromäärän, tai siihen, että valtio ei toimenpiteillään aiheuta kunnille uusia menoja tiettyä euromäärää enempää. Kuntia koskevien lainsäädäntömuutosten valmistelu tehdään menorajoitteen määrittämissä puitteissa.

Hallituksen viimeinen julkisen talouden suunnitelma on ns. tekninen suunnitelma, joka ei sisällä politiikkatoimia tai rahoitusasematavoitteita. Siinä otetaan huomioon jo päätetyt, mm. lainsäädännöstä aiheutuvat välttämättömät muutokset. Tavoitteena on muodostaa pohja, jolle uusi hallitus voi rakentaa ohjelmansa. Vaalien jälkeen laaditaan vaalikauden julkisen talouden suunnitelma, jossa otetaan huomioon hallitusohjelman linjaukset, asetetaan rahoitusasemaa koskevat tavoitteet ja päätetään niiden saavuttamisen edellyttämistä toimenpiteistä.

Valtion ohjausjärjestelmän kehittämistä pohtineen hankkeen (OHRA-hankke) ehdotusten mukaisesti julkisen talouden suunnitelmaa ja hallituksen toimintasuunnitelmaa tul-taneen valmistelemaan integroidusti syksyllä 2015 (VM142:00/2013). Ehdotusten mukaan hallituksen strategia muodostuisi kahdessa vaiheessa. Ensin laadittaisiin strateginen halli-tusohjelma, jota täsmennettäisiin pidemmässä, hallituksen toimintasuunnitelmavaiheessa. Julkisen talouden suunnitelman ja hallituksen toimintasuunnitelman on ehdotettu muo-dostuvan samanaikaisesti, sisällöllisesti ja ajallisesti yhdistetyssä prosessissa.

2.2 Valtion talousarvioesitys

Vuotuinen talousarvioesitys on ensisijaisesti ehdotus siitä, kuinka valtion varoja kohden-netaan eri käyttötarkoituksiin. Talousarvioesityksen perustelujen tulee antaa oikea ja riit-tävä kuva valtion varojen käyttökohteista ja käytölle asetettavista tavoitteista. Talousar-vioesitys on luonteeltaan hallituksen poliittisen ohjelman toimeenpanoa. Se tulee toteuttaa julkisen talouden suunnitelmassa päätetyn taloudellisen kehityksen puitteissa.

Talousarvioesityksen yleisperusteluissa esitetään yhteenveto talousarvioesityksestä. Lisäksi niissä kuvataan yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle ja toiminnalliselle tuloksel-lisuudelle asetettujen tavoitteita. Talousarviossa menot ryhmitellään pääluokittain siten, että jokaisella hallinnonalalla on oma pääluokkansa. Pääluokkaperustelujen selvitysosaan otetaan tärkeimmät yhteiskuntapolitiikan tavoitteet, joille hallituksen asettamat strategi-set tavoitteet muodostavat pohjan. Pääluokat on jaettu edelleen lukuihin asiakokonaisuuk-sittain. Lukuperusteluissa esitetään kyseisen asiakokonaisuuden keskeiset toiminnalliset tavoitteet ja tarvittaessa tärkeimmät vaikuttavuustavoitteet. Luvut jakaantuvat momenttei-hin tehtävän tai menojen laadun mukaan. Momenttiperusteluissa selostetaan, millä kes-keisimmillä toimenpiteillä tai toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteilla pyritään pää-luokka- tai lukuperusteluissa esitettyihin vaikuttavuustavoitteisiin. Siten esimerkiksi lap-silisään budjetoitavaa rahamäärää käsitellään sosiaali- ja terveysministeriön pääluokassa, perhe- ja asumiskustannusten tasausta kuvaavassa luvussa, omalla momentilla 33.10.51.

Valtion talousarviossa erityisesti lapsiperheisiin ja yksin asuviin vanhuksiin kohdis-tuvia tulonsiirtoja käsitellään usean ministeriön pääluokassa. Sosiaali- ja terveysminis-teriön pääluokka (33) sisältää mm. lähes kaikki Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemat etuudet. Opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokassa (29) käsitellään mm. toisen asteen koulutukseen ja perusopetukseen liittyvää rahoitusta. Valtiovarainministeriön pääluok-kaan (28) sisältyy kuntien peruspalvelujen valtionosuus, joka pitää sisällään mm. valtion rahoituksen kuntien järjestämiin sosiaali- ja terveyspalveluihin, lasten päivähoitoon, esi-ja perusopetukseen sekä yleisten kirjastojen ja kulttuuritoimen palveluihin. Laajemmin tarkasteltuna lapsiperheisiin kohdistuvia vaikutuksia sisältyy myös muihin pääluokkiin. Tällaisia asiakokonaisuuksia ovat esimerkiksi julkiseen liikenteeseen liittyvät tulonsiirrot ja asumiseen liittyvät ratkaisut.

Valtioneuvosto ja valtiovarainministeriö antavat muille ministeriöille määräyksiä ja ohjeita talousarvio- ja kehusehdotuksen laadinnasta, talousarvion soveltamisesta ja valtion varallisuuden hoidon yleisistä periaatteista. Kehys- ja talousarvioesitysten laadintamäärä-

yksiä ja –ohjeita ovat Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta (23.3.2011), Valtioneuvoston päätös valtiontalouden kehusehdotusten, talousarvioehdotusten sekä toiminta- ja taloussuunnitelmien laadintaperiaatteista (24.4.2003) ja Valtioneuvoston määräys valtion liikelaitosten kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta (14.6.2007).

Valtion talousarvioesityksen laadinta alkaa tammikuussa, kun ministeriöiden kehusehdotukset saapuvat valtiovarainministeriöön. Kehusehdotukset ovat osa ministeriöiden ja virastojen monivuotista talouden ja toiminnan suunnittelua. Valtiovarainministeriössä kootaan seuraavia vuosia koskevat valtiontalouden kehykset, jotka hallitus hyväksyy maaliskuussa osana julkisen talouden suunnitelmaa. Talousarvion valmistelua jatketaan ministeriöissä julkisen talouden suunnitelman ja valtiovarainministeriön ohjeiden pohjalta. Ministeriöt kokoavat toimialansa virastojen ja laitosten suunnitelmista oman hallinnonalansa talousarvioehdotuksen, joka toimitetaan valtiovarainministeriölle toukokuussa.

Hallinnonalojen talousarvioehdotukset käsitellään valtiovarainministeriössä kevään ja kesän kuluessa. Valtiovarainministeriö päättää valtiovarainministeriön ehdotuksesta valtion talousarvioesitykseksi heinä-elokuussa ja toimittaa ehdotuksen ministeriöille. Ehdotus julkaistaan myös valtiovarainministeriön verkkosivuilla.

Valtiovarainministeriön kannanoton pohjalta valtiovarainministeriö käy asianomaisten ministereiden kanssa ministeriöittäin neuvottelukierroksen, jossa pyritään ratkaisemaan mahdolliset erimielisyydet määrärahojen mitoituksessa. Neuvottelukierroksen jälkeen hallitus käsittelee valtiovarainministeriön laatimaa talousarvioehdotusta budjettiriihesään, joka nykyisin kestää pari päivää. Budjettiriihessä hallitus hyväksyy talousarvioesityksensä sisällön.

Valtiovarainministeriö viimeistelee hallituksen talousarvioesityksen, jonka jälkeen se esitellään valtioneuvoston yleisistunnolle. Se annetaan eduskunnan käsiteltäväksi heti eduskunnan syysistuntokauden alkaessa. Valtion talousarvio hyväksytään eduskunnan täysistunnossa joulukuussa, kun valtiovarainvaliokunta on antanut mietintönsä esityksestä.

Jos hyväksyttyyn talousarvioon tarvitaan välttämättömiä muutoksia, hallitus voi tehdä lisätalousarvioesityksen. Lisätalousarvioesitykset laaditaan ja käsitellään pääosin samoin kuin varsinaiset talousarviot. (Valtiontalouden suunnittelun vuosikello, liite 4)

2.3 Peruspalveluohjelmasta kuntatalousohjelma

Peruspalveluohjelma on muuttumassa kuntatalousohjelmaksi. Kuntatalousohjelma valmistelu on osa julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmistelua. Se sisältää julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevan osan. Kuntatalousohjelman ja julkisen talouden suunnitelman kunttaloutta koskevan osan valmistelu on keskenään yhteensovitettu.

Kuntatalousohjelma arvioi kuntien toimintaympäristöä, kuntatalouden kehitystä kokonaisuutena ja kuntaryhmittäin, tuottavuutta ja valtion talousarvioesityksen vaikutuksia kuntien talouteen. Ohjelma sisältää kuntien lakisääteisten tehtävien ohella myös muut tehtävät. Ohjelman tarkoituksena on syventää hallituksen päätösten vaikutusten tarkastelua

kuntien näkökulmasta. Siinä arvioidaan kuntatalouden rahoituksen riittävyyttä ja kehitystä tehdyt päätökset huomioon ottaen. Pääpaino on sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen lakisääteisissä valtionosuusjärjestelmän piiriin kuuluvissa palveluissa. Niiden kustannukset muodostavat yli kolme neljäsosaa kuntien kokonaismenoista. Kuntatalousohjelma tullaan valmistelemaan ensimmäisen kerran keväällä 2015 valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä. Kuntalain kokonaisuudistukseen sisältyvät kuntatalousohjelman edellyttämät säädösmuutokset.

2.4 Valtionosuusjärjestelmä

Valtionosuusjärjestelmän yleisenä tavoitteena voidaan pitää kuntien vastuulla olevien julkisten palvelujen saatavuuden varmistamista kaikissa kunnissa siten, että asukkaat voivat saada lakisääteiset peruspalvelut asuinpaikastaan riippumatta. Rakenteellisesti valtionosuusjärjestelmässä on kaksi erillistä osaa: kustannus- ja tarve-erojen tasaus sekä kuntien tulopohjan tasaus. Kustannuserojen tasaus perustuu asukasmäärän ja ikärakenteen lisäksi eräiden muiden osoluhdetekijöiden huomioon ottamiseen. Kuntien tulopohjan tasaus perustuu puolestaan kuntien väliseen verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen.

Kuntien valtionosuusjärjestelmä muodostuu kahden hallinnonalan lainsäädännön kokonaisuudesta. Valtiovarainministeriön hallinnoiman kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain (1704/2009) ohella säädettiin vuoden 2010 alusta voimaan tullut uusi laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009), jota hallinnoi opetus- ja kulttuuriministeriö.

Kuntien peruspalvelubudjettitarkastelun piiriin kuuluvat valtionavut (eli valtionosuudet ja valtionavustukset) ovat v. 2015 yhteensä noin 9,6 miljardia euroa. Tämä on noin 840 miljoonaa euroa vähemmän kuin vuonna 2014. Muutoksesta suuri osa selittyy sillä, että vastuu ammattikorkeakoulujen perusrahoituksesta siirretään kokonaan valtiolle vuoden 2015 alussa. Vuosina 2016 – 2018 kuntien valtionavut nousevat nimellisesti 1,2 – 1,7 prosentilla. Valtaosan valtionavuista muodostavat valtionosuusjärjestelmän piirissä olevat laskennalliset valtionosuudet tasauserineen. Valtionosuuksien määrä valtiovarainministeriön hallinnonalalla on noin 8,5 miljardia euroa ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla noin 1,1 miljardia euroa.

Kuntien valvollisuudet ja paine palvelujen rahoittamiseen määräytyvät sen perusteella, kuinka vahvasti palvelujen järjestämisvelvollisuudesta säädetään aineellisessa lainsäädännössä. Esimerkiksi alle kouluikäisten lasten päivähoido, eräät vaikeasti vammaisten ihmisten palvelut ja kiireellinen sairaanhoito on lainsäädännössä säädetty ns. subjektiivisiksi oikeuksiksi, joihin yksilöllä on aina oikeus riippumatta siitä, miten paljon määrärahaa kunta on budjetoinut tarkoitukseen. Perusopetus on myös vastaavassa asemassa oleva oikeus. Suuri osa sosiaali- ja terveyspalveluista on kuitenkin ns. määrärahasidonnaista palvelua, mikä tarkoittaa sitä, että palvelun laatu ja laajuus riippuvat kunnan tarkoitukseen varaa-man määrärahan suuruudesta. Valtionosuusjärjestelmän mukainen valtionosuusprosentti tai järjestelmän määräytymisperusteet yleensäkin eivät riipu siitä, kuinka vahva yksilön oikeus saada tiettyjä peruspalveluja on ja vastaavasti kuinka vahva velvoite kunnille syn-

tyy erilaisten peruspalveluiden järjestämiseen. Tässä suhteessa valtionosuusjärjestelmä ei välittömästi ohjaa kunnallista päätöksentekoa ja esimerkiksi määrärahojen painotusta erilaisiin palveluihin.

Yksittäisen kunnan valtionosuuden keskeiset määräytymisperusteet ovat ikärakenne, työttömyyskerroin, vieraskielisyyskerroin, kaksikielisyys, saaristolaisuus, asukastiheyskerroin ja koulutustaustakerroin. Kriteerien toinen osa muodostuu lisäosista, joita ovat saamelaisten kotiseutualueen kunnan, syrjäisyyden ja työpaikkaomavaraisuuden lisäosat.

Erityisesti on huomattava, että valtionosuusjärjestelmä on yleiskatteinen, mikä tarkoittaa sitä, että kunnat eivät ole sidottuja käyttämään saamaansa valtionosuusrahoitusta määrättyihin peruspalveluihin esimerkiksi valtionosuuden laskennallisiin määräytymisperusteisiin sidotussa suhteessa. Valtionosuusjärjestelmä ei siten välittömästi ohjaa kuntien rahoituksen kanavointia erilaisiin käyttötarkoituksiin.

3 Väestölähtöinen budjettianalyysi ja budjetointi

Työryhmä katsoo toimeksiannon tarkoittavan, että valtiontalouden kehyksiä ja valtion talousarviota valmisteltaessa ja niistä päätettäessä olisi palveluista ja tulonsiirroista ja erityisesti niihin esitetyistä muutoksista tehtävä nykyistä paremmin näkyväksi kokonaiskuvat keskeisten väestöryhmien näkökulmasta.

Käytännössä tämä tulkinta tarkoittaa ensimmäisessä vaiheessa väestölähtöistä budjettianalyysia, jossa aineistoina ovat tilinpäätökset, talousarviot ja talouskehykset ja jonka tehtävänä on koota niistä ja erityisesti esitetyistä muutoksista kokonaiskuva ajankohtaiseksi koetun väestöryhmän näkökulmasta. Toisessa vaiheessa voidaan tavoitteeksi asettaa väestölähtöinen budjetointi, jolloin kehysten ja talousarvion valmistelussa ensisijaisena lähtökohtana ovat tärkeiksi koetut väestöryhmät ja vasta toissijaisesti jakautuminen hallinnonaloihin ja momentteihin. Kolmanneksi voidaan tarkastella tiettyyn väestöryhmään kohdistuvien politiikkatavoitteiden toteutumista talousarvioissa ja tilinpäätöksissä, jolloin puhutaan tavoitelähtöisestä budjettianalyysistä (ks. liite 1.) Toiminnan hallinnonaloihin ja momentteihin jakavan taloussuunnittelun ja seurannan on jo pitkään katsottu olevan ristiriidassa asiakaslähtöisyyden kanssa. Kunnissa yhtenä ratkaisuna on kehitetty elämäнкаaaraisuutta, jossa väestö on jaettu useimmiten iän mukaan kolmeen ryhmään, lapset ja nuoret, työikäiset ja ikääntyvät. Useissa kunnissa (esimerkiksi Hämeenlinna, Oulu, Tampere) on pyritty elämäнкаaaraisuutta soveltamaan myös budjetointiin.

Elämäнкаaaraisuuden näkökulma ja sukupolvitutkimukset toivat jo 1980-luvulla keskusteluun elinkaaritaseen ja sukupolvitaseen käsitteet, joilla on tarkoitettu julkisen vallan voimavarojen jakautumisen ja muutosten tarkastelemista – erityisesti niiden oikeudenmukaisuutta - sukupolvien keskeisten vaiheiden (lapsuus, työikä, vanhuus) mukaan.

Kansainvälisesti väestölähtöinen budjettianalyysi ja budjetointi liittyvät kahteen teemaan, lapsibudjetointiin ja sosiaalisiin investointeihin:

1. YK:n lasten oikeuksien komitean mukaan Lapsen oikeuksien sopimuksen ratifioineiden valtioiden tulisi ottaa käyttöön lapsibudjetointi (children's budget), child budgeting, child friendly budgeting), jossa tarkastellaan kokonaisuutena ja tehdään näkyväksi valtion talousarvion vaikutukset lapsiin. Suomessa lapsibudjetointiin kiinnitetiin huomiota jo vuonna 1995 hallituksen selonteossa eduskunnalle 'Lastensuojelusta kohti lapsipolitiikkaa':

2. ”Lasten ja lapsiväestön oikeudet ja tarpeet voidaan nykyistä paremmin ottaa huomioon yhteiskunnan suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä hallinnossa, jos voimavarojen jakopolitiikkaa seurataan sukupolvittain sekä elinkaaren mitassa että poikkileikkauksena lapsi-, työikäis- ja eläkeläisväestön kesken. Tämä edellyttää tilastointijärjestelmien kehittämistä sellaisiksi, että asioita voidaan tarkastella toisaalta lasten ja toisaalta sukupolvien kannalta nykyistä täsmällisemmin.”

Selonteossa esitettiin, että tulee luoda edellytyksiä seurata voimavarojen jakautumista oikeudenmukaisesti sukupolvien kesken kehittämällä tilastointijärjestelmiä lapsikeisemmiksi sekä laatimalla vuosittain sukupolvitase valtion talousarvion yhteyteen.

Lapsibudjetoinnin kehittäminen ja käyttöönotto on edennyt hitaasti. Tähän mennessä yhden yksitaisen vuoden lapsibudjettianalyysiä on tehty kolmessa kunnassa; Lempäälässä, Riihimäellä ja Turussa sekä pidemmältä ajalta Oulun seutukunnassa (vuodet 2005 - 2011).

Lapsiasiavaltuutetun apuna toimiva Lapsiasianeuvottelukunta perusti lapsivaikutusten arvioinnin ja lapsibudjetoinnin työryhmän syyskuussa 2014. Työryhmä on valmisteellut ehdotuksen kehittämisohjelmaksi, jonka tavoitteena on tukea lapsivaikutusten arviointia ja lapsibudjetointia valtion ja kuntien taloussuunnittelussa ja talouden seuranassa (Liite 2).

3. Sosiaalinen investointi on jo pitkään kuulunut sosiaalipolitiikan peruskäsitteisiin. Laajassa merkityksessä sillä on tarkoitettu kaikkia niitä investointeja, joilla pyritään edistämään väestön hyvinvointia tulevaisuudessa. Viime vuosina on vahvistunut rajatumpi tulkinta, jota edustaa esimerkiksi EU:n sosiaalisia investointeja koskeva suositus (’sosiaalisten investointien paketti’):
 - **Varmistetaan, että sosiaalisen suojelun järjestelmillä vastataan ihmisten tarpeisiin kriisitilanteissa koko elämän ajan.** On tehostettava toimia, jotta pienennetään hyvinvointiyhteiskunnan murenemisen riskiä ja vältetään suuremmat sosiaalimenot tulevaisuudessa.
 - **Yksinkertaistetaan ja kohdennetaan paremmin sosiaalipolitiikkaa, jotta voidaan tarjota riittävät ja kestävät sosiaalisen suojelun järjestelmät.** Joissakin maissa sosiaaliset tulokset ovat parempia kuin toisissa samanlaisista tai alemmista budjeteista huolimatta; tämä osoittaa, että sosiaalipolitiikan menojen käyttöä voidaan tehostaa.
 - **Päivitetään aktiivisen osallisuuden strategioita jäsenvaltioissa.** Kohtuuhintainen ja laadukas lastenhoito ja koulutus, koulunkäynnin keskeyttämisen ehkäiseminen, ammatillinen koulutus ja työnhaussa avustaminen, asumistuki sekä helposti saatavilla oleva terveydenhuolto ovat kaikki politiikanaloja, joihin liittyy voimakas sosiaalisten investointien ulottuvuus.

Sosiaalinen investointi tuo väestölähtöiseen budjettianalyysiin ja budjetointiin vaikuttavuuden analysoinnin: Miten ennakoidaan valtionalouden kehitysissä ja valtion talousar-

viossa esitettyjen sosiaalisten investointien määrärahojen ja niiden muutosten vaikuttavan eri väestöryhmien hyvinvointikehitykseen?

Väestölähtöisen budjettianalyysin laajassa sovellutuksessa jaetaan väestö ensin politiikkatavoitteiden mukaan ryhmiin. Seuraavassa vaiheessa julkisen talouden tilinpäätösten ja talousarvioiden momentit jaetaan uudelleen sen mukaan, miten niiden mahdollistamat palvelut, tulonsiirrot ja muut toiminnot kohdistuvat edellä määriteltyihin väestöryhmiin. Rajatummassa sovellutuksessa huomio kiinnitetään ajankohtaisen yhteiskunnallisen päätöksenteon kannalta keskeisimpään tai keskeisimpiin väestöryhmiin, kuten tehtiin tämän työryhmän toimeksiannossa.

Väestölähtöinen budjettianalyysi ja budjetointi edellyttävät kustannusten kohdentumisen määrittelyä samanaikaisesti ainakin kolmella tasolla: yksittäiset perheet, hallinnolliset alueet (kunta, kuntayhtymät, yms.) ja koko maa. Välittömästi kyseiseen väestöryhmiin kohdistuvien kustannusten lisäksi tulee kiinnittää erityistä huomiota välillisesti väestöryhmän palveluihin ja toimeentuloon vaikuttaviin kustannuksiin. Sektorijaon sijasta on useissa kunnissa alettu tarkastella palveluja kolmella tasolla niiden tarpeen vaativuuden mukaan: universaalipalvelut ja niihin sisältyvä yleinen tuki, tehostettu tuki ja erityinen tuki. Väestölähtöisessä budjettianalyysissä ja budjetoinnissa tulisi tarkastella palveluja näiden kolmen erikoistumistason mukaan.

Koska Suomessa julkinen talous jakautuu valtion, kuntien ja Kansaneläkelaitoksen menoihin, on eri väestöryhmiin kohdistuvien määrärahojen jäljittäminen suoritettava yhtä aikaa ainakin näillä sektoreilla.

Kun käytettävissä on takautuvasti tietoja riittävän monelta vuodelta ja tiettyyn väestöön kohdistuneet määrarahat voidaan yhdistää tämän väestöryhmän hyvinvointikehitystä kuvaaviin tietoihin, väestölähtöinen budjettianalyysi mahdollistaa myös vaikuttavuuden arvioinnin. Tällöin voidaan tarkastella sitä, onko lapsiin tai muihin väestöryhmiin kohdistetut määrarahat 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.

Liitteessä 3. on kuvattu, mitä lapsibudjettianalyysi seuraavan vuoden talousarviosta käytännössä tarkoittaa. Ensimmäisenä tehtävänä on koota yhteenvedo kaikista niistä esityksistä, jotka muuttavat lapsiin ja lapsiperheisiin välittömästi tai välillisesti vaikuttavia määrärahoja. Alustava yhteenvedo osoittaa, että valtion vuoden 2015 talousarvioesityksestä tällaisia muutosesityksiä löytyi ainakin 13 kolmesta eri ministeriöstä. Tämän lisäksi tulevat mm. muutokset verotuksessa ja kuntien peruspalvelujen valtionosuuksissa. Kun muutokset on kuvattu, seuraava tehtävä on arvioida niiden yhteisvaikutusta lapsiperheiden toimeentuloon sekä lasten ja lapsiperheiden palveluihin. Tältä osin käytettävissä on tarkempia analyysejä vain lapsivähennyksen ja lapsilisäleikkausten yhteisvaikutuksista.

4 Toimenpide-esitykset

Työryhmä esittää toimenpide-esityksinään seuraavaa:

4.1 Väestöryhmittäinen arviointi muutosten yhteisvaikutuksista valtion talousarvion perusteluihin

Valtion talousarviossa pääluokkiin perustuvan tarkastelun rinnalla pyritään hahmottamaan tärkeiksi koettuja väestöryhmiä koskevat määrärahat ja erityisesti niihin esitetyt muutokset kokonaisuuksina eri päätöksenteon vaiheissa. Ensimmäisenä vaiheena kootaan talousarvion yleisperusteluihin yhteenvedo sellaisista eri hallinnonaloilla toteutettavista uudistuksista, joilla todennäköisesti on merkittäviä vaikutusta lapsiin, lapsiperheisiin ja yksin asuviin vanhuksiin. Yhteenvedossa kuvataan muutokset kokonaisuutena ja annetaan lyhyt kokoava arvio niiden yhteisvaikutuksista kyseisen väestöryhmän toimeentuloon ja hyvinvointiin.

1. *Työryhmä esittää, että vuoden 2016 talousarvion valmisteluohjeissa ministeriöt ohjeistetaan liittämään yleisperusteluihin yhteenvedon talousarvioehdotukseensa sisältyvistä muutoksista, joilla arvioidaan olevan vaikutusta lapsiin, lapsiperheisiin ja yksin asuviin vanhuksiin, ja arvion ennakoituista yhteisvaikutuksista. Valtionvarainministeriö valmistelee ministeriöiden esitysten pohjalta kokoavan yhteenvedon ja arvion yhteisvaikutuksista talousarvion yleisperusteluihin.*

(Alustava lapsiperhelähtöinen budjettianalyysi valtion vuoden 2015 talousarviosta on muistion liitteenä 3)

4.2 Väestöryhmittäinen yhteenveto julkisen talouden suunnitelmaan

Julkisen talouden suunnitelmaan kootaan yhteenveto eri hallinnonaloilla toteutettavista muutoksista, joilla voidaan arvioida olevan merkittävää vaikutusta lapsiin, lapsiperheisiin ja vanhuksiin suunnitelmakaudella. Yhteenvedossa arvioidaan muutosten vaikutusta kyseisiin väestöryhmiin uudistuskohdaisesti sekä annetaan lyhyt kokoava arvio muutosten yhteisvaikutuksista suunnitelmakauden lopussa.

2. *Työryhmä esittää, että julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2016 – 2019 valmistellaan yhteenveto lapsiperheisiin ja yksin-asuviin vanhuksiin merkittävästi vaikuttavista muutoksista ja arvioidaan näiden muutosten yhteisvaikutuksia kyseisten väestöryhmien toimeentuloon ja hyvinvointiin suunnitelmakauden lopussa.*

4.3 Perusturvan ja peruspalvelujen väestölähtöinen arviointi

Sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta Terveysten ja hyvinvoinnin laitos on tehnyt joka neljäs vuosi kokonaisarvion perusturvan riittävydestä. Viimeisin raportti on julkaistu helmikuussa 2015.

Peruspalvelujen tila –raportti on osa valtiovarainministeriön yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa valmisteltavaa peruspalveluluohjelmaa (jatkossa kuntatalousohjelmaa). Raportti laaditaan joka toinen vuosi, viimeksi vuonna 2014. Raportti tarkastelee kuntien järjestämisvastuulla olevien palvelujen kehitystä viime vuosina suhteessa palveluille asetettuihin tavoitteisiin. Kuntatalousohjelma tarkastelee kuntien toimintaympäristön ja tehtävien tulevia muutoksia kuntatalouden kokonaisuuden osalta. Tila –raportin tarkoitus on antaa yleiskuva päätöksentekijöille hallinnon eri tasoilla peruspalvelujen saatavuudesta, laadusta, taloudellisuudesta, tuottavuudesta ja vaikuttavuudesta.

3. *Työryhmä esittää, että seuraaviin Perusturvan riittävyyden arviointiraporttiin ja Peruspalvelujen tila raportteihin sisällytetään lapsiperheitä sekä yksin asuvia vanhuksia koskevat yhteenvetotarkastelut, joissa kuvataan päättyneen kauden muutokset ja arvioidaan niiden yhteisvaikutusta lapsiperheiden ja yksin asuvien vanhusten hyvinvointiin.*

4.4 Pidemmän tähtäimen tavoite: malli väestölähtöiseen vaikutusten arviointiin ja ennakointiin

Eri väestöryhmien asema voidaan nykyistä kokonaisvaltaisemmin ottaa huomioon yhteiskunnallisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa, jos voimavarojen kohdentumista seurataan myös sukupolvittain sekä elinkaarimitassa että poikkileikkauksena lapsi-, työikäis- ja vanhusväestön kesken. Tämä edellyttää myös tiedonkeruun ja tilastoinnin tehostamista.

4. *Tilastointijärjestelmiä tulisi edelleen kehittää ja yhdenmukaistaa siten, että sukupolvittainen tarkastelu ja palvelupohjainen tietojen vertailu olisi mahdollista. Uudistamistyötä kuntatilastoinnin kehittämiseksi tehdään jo osana Kuntatieto –ohjelman (Kuntien talous- ja toimintatietojen, tilastoinnin ja tietohuollon kehittämisohjelman) kehittämistyötä.*
5. *Asetetaan laajapohjainen työryhmä selvittämään, voitaisiinko luoda malli valtion toiminnan ja talouden suunnitteluprosessien ja suunnitteluasiakirjojen sekä lainsäädännön vaikutusten arvioinnin kehittämistä kohti väestölähtöistä budjetointia ja vaikutusten arviointia. Käynnistetään samassa yhteydessä tarvittaessa kuntakokeiluihin perustuva valtakunnallinen tutkimus- ja kehittämishanke väestölähtöisten kuntapalvelujen toimintamallin rakentamiseksi.*
6. *Käynnistetään samassa yhteydessä tarvittaessa kuntakokeiluihin perustuva valtakunnallinen tutkimus- ja kehittämishanke väestölähtöisten kuntapalvelujen toimintamallin rakentamiseksi.*

Lapsiasianeuvottelukunnan lapsivaikutusten arvioinnin ja lapsibudjetoinnin työryhmä on mallintanut lasten ja nuorten osalta vaiheittaisen tutkimus- ja kehittämishankkeen, jonka yksityiskohtainen kuvaus on tämän esityksen liitteenä 2.

Liite 1 Tilastotietoja lasten ja lapsiperheiden palvelukustannuksista 2005–2013: Poimintoja ja arviointia

Matti Rimpelä

Julkinen valta tukee lapsia ja lapsiperheitä järjestämällä heille palveluja ja tukea toimeentuloon. Tässä muistiossa keskitytään palveluihin ja niiden kustannuksiin. Muistioon on koottu tilastotietoja lasten ja lapsiperheiden palvelukustannuksista ajatellen niiden hyödyntämistä väestölähtöisessä budjettianalyysissä. Tavoitteena on ensinnäkin kuvata, millaisia tietoja on kohtuullisen helposti käytettävissä ja toiseksi osoittaa, että puutteistaan huolimatta käytettävissä olevat tiedot antavat jo nyt mahdollisuuden tavoitelähtöiseen budjettianalyysiin eli mahdollistavat politiikkatavoitteiden toteutumisen arvioinnin, kun aineistoina ovat talousarviot ja tilinpäätökset.

Kustannustiedot hajallaan tilastoissa ja kunnissa

Valtakunnalliset tiedot lapsiperheiden ja lasten palvelujen kustannuksista jakautuvat lukuisiin erillisiin tilastoihin, joita ylläpitävät pääosin Tilastokeskus, Kansaneläkelaitos, Opetushallitus, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos ja Suomen kuntaliitto. Millään taholla ei ole velvollisuutta tarkastella, analysoida ja raportoida näitä tietoja kokonaisuutena lasten ja lapsiperheiden näkökulmista.

Palvelujen järjestämistä vastaavat kunnat, jotka saavat palvelukustannuksiinsa valtion-apua kokonaisuutena. Valtion vuoden 2015 talousarvion perusteluissa on ensimmäisen kerran jaettu peruspalvelujen laskennalliset kustannukset ikäryhmittäin niin, että erikseen on ilmoitettu 0–18 – vuotiaiden kustannukset (Taulukko 1.). Lasten peruspalvelujen laskennalliset kustannukset tulevat olemaan vuonna 2015 noin 9 miljardia euroa. Lasten osuus peruspalvelujen kaikista laskennallisista kustannuksista on noin 36 %.

Taulukko 1. Lasten peruspalvelujen laskennalliset kustannukset ikäryhmän mukaan valtion vuoden 2015 talousarviossa. (ks. Valtionvarainministeriö/kuntien tukeminen)

Ikäryhmä (v)	milj. €	€/asukas
0-5	3 073	8 485
6	536	8 640
7-12	2 551	7 266
13-15	2 185	3 976
16-18	744	3 976
Yhteensä 0-18	9 089	

Kunnat maksavat huomattavan osan palvelujen kustannuksista. Taulukossa 2 kuvataan sosiaalimenojen rahoituksen jakautuminen vuonna 2013. Palvelujen tuottamisvastuu on pääosin kunnilla. Valtakunnalliset palvelukustannustilastot kootaan pääosin tiedoista, joita kunnat, kuntayhtymät ja muut palvelutuottajat toimittavat tilastoviranomaisille.

Taulukko 2. Lasten ja perheiden sosiaalimenojen (toimeentuloturva ja palvelut) rahoitus vuonna 2013, milj. €. (THL, Tilastoraportti 5/2015)

	Valtio	Kunnat	Työnantajat	Vakuutetut	Yhteensä	(Asiakas-maksut)
Toimeentuloturva	1 759	266	728	256	3 076	
Palvelut	1 196	2 257			3 453	(364)
Yhteensä	2 955	2 523	728	256	6 529	(364)

Kokonaisuus lapsiperheen ja kunnan näkökulmasta

Lasten ja lapsiperheiden toteutuneista palvelukustannuksista kokonaisuutena, sen jakautumisesta palvelumuotojen ja perhetyyppien mukaan ja näiden kehityksestä ajan myötä ei ole Suomessa tehty koko maan tasolla tutkimuksia eikä selvityksiä. Aika-ajoin julkaisuissa laajoissa katsauksissa on vain vähän tietoa lapsiperheiden ja lasten palvelukustannusten jakautumisesta perhetyyppien ja palvelumuotojen mukaan.² Ensimmäiset kokonaisuutta hahmottavat tiedot on esitetty valtion vuoden 2015 talousarvion perusteluissa (Taulukko 1.)

Lasten ja lapsiperheiden palvelukustannuksista on julkaistu kokonaisuutta eri näkökulmista kuvaavia tietoja

- perheiden kulutusmenojen näkökulmasta kuluttajatutkimusaineistoissa,
- kuntien näkökulmasta Oulun seudun kuntien tilinpäätöksiin vuosina 2005 - 20011 tehdystä lapsibudjettianalyysistä³ sekä
- Kuntamaisema Oy:n ylläpitämästä tietokannasta <http://www.kuntamaisema.fi>

² Takala J. Onko meillä malttia sijoittaa lapsiin? Kansaneläkelaitos. Helsinki 2005; Tilastokeskus. Suomalainen lapsi 2007. Helsinki 2007; Lammi-Taskula J, ym.(toimittajat) Lapsiperheiden hyvinvointi 2009. THL. Helsinki 2009. Vaarama M ym. (toim.) Suomalaisen hyvinvointi 2014. THL Helsinki 2014.

³ Narkilahti J, Hassi L, Rimpelä M. Lapsibudjettianalyysi Oulun seudun kunnissa vuosina 2005–2012. Julkaisematon käsikirjoitus

Kun tarkastellaan elinkaaren mukaan palvelukustannusten osuutta kulutusmenoissa ja niistä saatua hyötyä, tämän hyödyn suhteellinen osuus on suurin lapsiperheillä, joiden lapsille koulutus ja päivähoito ovat ajankohtaisia. Vuoden 2012 kuluttajatutkimuksen mukaan kahden huoltajan lapsiperheen käyttämien palvelujen arvo oli keskimäärin lähes 18 000 euroa ja yksinhuoltajaperheen 14 000 euroa vuodessa. Yksinhuoltajaperheessä palvelujen arvo on lähes 40 prosenttia kaikista kotitalouden kulutusmenoista ⁴.

Oulun seutukunnan kunnissa tehdyn lapsibudjettianalyysin mukaan noin kolmannes näiden kuntien yhteenlasketuista käyttömenoista suunnattiin vuosina 2005 ja 2011 alle 18-vuotiaiden palvelukustannuksiin. Kuntien käyttömenojen kasvusta ohjattiin tällä jaksolla runsas kolmannes (+38 %) alle 18-vuotiaiden palveluihin. Keskimäärin kunnat käyttivät lasten palvelukustannuksiin vuonna 2011 noin 9 300 euroa/alle 18-vuotias. Tässä oli reaali kasvua +18 % vuoteen 2005 verrattuna.

Tämän kuntatason lapsibudjettianalyysin mukaan lähes puolet palvelukustannuksista suuntautui koulutukseen, neljännes varhaiskasvatukseen ja viidennes sosiaali- ja terveyspalveluihin. Muiden palvelujen osuus oli yhteensä vain noin kuusi prosenttia. (Taulukko 3.). Kuntien välillä oli merkittäviä eroja lasten ja lapsiperheiden palvelujen kustannuksissa, niiden jakautumassa ja kustannustason muutoksissa tarkastelujakson aikana.

Taulukko 3. Lasten (alle 18-vuotiaisiin kohdistuvien) palvelu kustannusten jakauma (%) Oulun seudun kunnissa palvelutyypin mukaan vuonna 2011
(<http://www.seutunappi.fi/lnpo>)

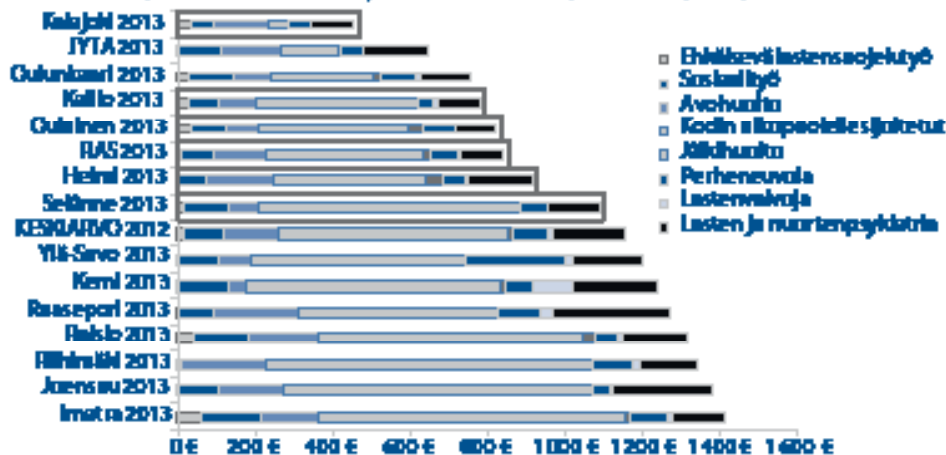
Toimiala	%
Varhaiskasvatus	26,6
Esi- ja perusopetus	41,9
Lukio	6,1
Sote-palvelut	19,7
Kulttuuri	1,3
Muut sivistyspalvelut	1,1
Liikunta	1,7
Nuorisopalvelut	1,7
Yhteensä, % (Yhteensä, milj. €)	100,0 (532)

Kuntamaisema OY tuottaa ohjelmaansa liittyneille kunnille johtamisen tueksi analysoitua tietoa. Perhepalvelut – tulostukseen (Kuva 2) on koottu lapsiperheiden sosiaalipalvelujen sekä lasten ja nuorten psykiatrian kustannuksia, jotka olivat tässä aineistossa keskimäärin noin 1200 euroa/alle 18-vuotias. Kuntien välillä on suuria eroja sekä perhepalvelujen kustannuksissa että niiden jakautumisessa palvelumuodon mukaan.

⁴ http://www.stat.fi/til/ktutk/2012/ktutk_2012_2014-04-28_fi.pdf

Kuvio 2. Perhepalveluiden keskimuutokset (ml. ESH-luokan ja nuorisopsykiatria) 18-17 vuorokauden aikana

> Perhepalveluiden keskimuutokset otettiin huomioon laskettaessa keskimuutokset ESH-luokan ja nuorisopsykiatrian osalta



Valtakunnallisia tilastotietoja

Taulukossa 4. esitetään Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen sosiaalimenotilaston aikasarjoja vuosilta 2005 - 2013. Taulukossa 5. on täydentäviä poimintoja muista tilastoista. Kokonaiskuvan muodostaminen on monestakin eri syystä vaikeaa. Joissakin tilastoissa esitetään kustannukset käyvin hinnoin, toisissa ne on deflatoitu viimeisimmän tilastovuoden rahan. Saman tilastoviranomaisen aikasarjoissa voi olla huomattavia tasopoikkeamia ilman, että niille löytyy lukujen yhteydessä selitys. Tästä esimerkkinä ovat taulukossa 5 muiden lasten ja perheiden palvelujen kustannukset, joiden taso laskee huomattavasti vuodesta 2008 vuoteen 2009.

Euromääräiset luvut voivat poiketa toisistaan, vaikka nimikkeet ovat samoja. Esimerkiksi Tilastokeskus/kuntien menot -tilasto antaa vuodelle 2013 päivähoitojen kustannuksiksi 3030 milj. € ja Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen sosiaalimenotilasto 2158 milj. €. Asiantuntija selittää eroja seuraavasti:

”Tilastokeskuksen laskelmissa ja THL:n sosiaalimenotilaston laskelmissa käytetään molemmissa peruslähteinä Tilastokeskuksen keräämiä kuntien ja kuntayhtymien taloustietoja. Laskentametodologia vaihtelee kuitenkin eri käyttötarkoituksen mukaan, sosiaalimenotilastoinnissa tätä ohjaa EU-asetuspohjainen ESSPROS-tilastointikehikko. Tilastokeskuksen luvuissa kyse on suoraan käyttökustannuksista. THL:n sosiaalimenotilastolaskelmissa taas käyttökustannuksista vähennetään käyttötuotot. Toiseksi, erityiskysymyksenä nostettujen lasten päivähoitomenojen osalta Tilastokeskus on sisällyttänyt käyttökustannuksiin Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilaston luokkien 204 (lasten päiväkotihoidon), 205 (lasten perhepäivähoito) ja 207 (muu lasten päivähoito) käyttökustannukset. THL:n

sosiaalimenot ja rahoitustilastossa taulukon 10a rivi 5.2.1 sisältää samat kolme luokkaa (joskin hieman eri laskentametodologialla eli käyttökustannukset-käyttötuotot), mutta näiden menojen summasta on vähennetty kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen menot ja jotka on sisällytetty sosiaalimenolaskelmassa toisaalle.”

Vaikka kustannustietoja ei olisi suoraan saatavissa, voidaan tilastoviranomaisten keräämistä aineistoista tuottaa laskennallisia palvelukustannuksia silloin, kun tiedossa ovat yksikkökustannukset ja tilastotiedot näiden yksikköjen käytöstä. Esimerkkeinä näin saaduista laskennallisista kustannuksista ovat taulukossa 5. esitetyt tiedot lastentautien erikoissairaanhoidon sekä lasten- ja nuorisopsykiatrian kustannuksista, jotka Terveystieteiden- ja hyvinvoinnin laitoksessa on tulostettu työryhmän käyttöön.

Taulukkojen 4 ja 5 tiedoista voidaan karkeasti hahmotella koko maan tasolla lapsille ja lapsiperheille suunnattujen palvelujen kustannusten suuruusluokkaa yhteensä. Vuonna 2013 käytettiin perusopetukseen noin 4 800 milj. € ja sosiaalipalveluihin - päivähoito mukaanlukien - noin 3 450 milj. €. Kun taulukon 5. tietoihin lisätään perussairaanhoidon kustannukset, joiden arvioidaan olevan 200 milj. euron suuruusluokka, saadaan lasten terveyspalvelun suuruusluokaksi noin 900 milj. euroa vuonna 2013. Oulun seudun kuntien lapsibudjettianalyyseissa saatiin muiden palvelujen (sivistys, liikunta, yms.) osuudeksi kuntatasolla 6 %. Kun nämä tiedot ja arvioinnit yhdistetään, karkea ”lapsibudjettianalyysi” antaa vuodelle 2013 lasten palvelukustannusten kokonaisuuden suuruusluokaksi 9 - 10 miljardia €. Tämä arvio on samaa tasoa kuin valtion vuoden 2015 talousarviossa esitetyt lasten peruspalvelujen laskennalliset kustannukset (ks. taulukko 1.)

Taulukko 4. Perheiden ja lasten sosiaalipalvelujen kustannukset vuosina 2005-20013 vuoden 2013 rahassa. (Lähde: THL/Tulostettu Tilastoraportin 5/2014 aineistosta*)

	Vuosi									Muutos
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2005–2013
PERHE JA LAPSET	5 579	5 649	5801	5 915	6 213	6 309	6 358	6 480	6 529	+ 17 %
TOIMEENTULOTURVA	3 044	3 038	3 056	3 008	3 162	3 191	3 115	3 105	3 076	+ 1 %
Äitiysavustus	13	13	12	12	12	13	12	12	11	
Vanhempainpäiväraha	764	807	878	908	995	1 034	1 031	1 024	1 031	
Vanhempainpäivä- rahakauden palkat	56	59	64	66	72	76	75	74	75	
Lasten kotihoidon tuet	430	417	403	376	405	414	396	391	375	
Lapsilisä	1 689	1 654	1 605	1 557	1 570	1 547	1 498	1 511	1 493	
Elatustuki	94	89	95	90	102	103	98	88	86	
Lapsikorotus (Kela)				6	6	6	6	6	6	
PALVELUT	2 534	2 610	2 745	2 907	3 050	3 118	3 242	3 375	3 453	+ 36 %

Lasten päivähoito	1 682	1 704	1 771	1 869	1 953	1 988	2 059	2 119	2 158	
Yksityisen hoidon tuki	69	73	78	77	92	101	106	108	105	
Lasten ja nuorten laitoshuolto	376	476	522	567	608	619	646	672	687	
Kodinhuoltoapu	34	28	25	24	22	23	23	23	23	
Muut	374	330	349	370	375	388	409	453	479	

*Tilastoraportti 5/2015/ Perhe ja lapset: Rahamääräinen tai luontoismuotoinen tuki (muu kuin terveydenhuolto), joka liittyy raskauden, synnytyksen ja adoption, lasten kasvatukseen ja muista perheenjäsenistä huolehtimisen kustannuksiin. Toimeentuloturvana maksettavat etuudet sisältävät äitiysavustuksen, vanhempainpäivärahat, vanhempainpäivärahakauden palkat, lasten kotihoidontuet, lapsilisän ja elatustuen. Palveluina annettavat sosiaaliturvaetuudet kattavat lasten päivähoidon, yksityisen hoidon tuen, lasten ja nuorten laitoshuollon, kodinhoitoavun sekä kasvatus- ja perheneuvonnan, lasten ja nuorten perhehoidon sekä ensi- ja turvakotien menot ja luokassa "Muut" sellaiset menot, joita ei ole voitu sijoittaa mihinkään muihin perhe- ja lapsi -kohderyhmän luokkaan. Näitä ovat esim. Raha-automaattiyhdistyksen tuet lastensuojelua ja nuorisotyötä järjestäville organisaatioille ja yhdistyksille.

Taulukko 5. Lasten ja lapsiperheiden palvelujen kustannuksia koko maassa vuosina 2005-2013, milj. €. Koontia eri tilastolähteistä.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Lähde
Päivähoito*	2 101	2 170	2 283	2 456	2 578	2 666	2 814	2 958	3 030	Tilastokeskus, Kuntien ja kuntayhtymien talous ja toiminta
Lastensuojelun laitos- ja perhehoito*	333	429	480	544	592	612	659	708	740	
Muut lasten/perheiden palvelut*	444	403	431	459	365	362	390	437	474	
Perusopetus sekä aamu- ja iltapäivätoiminta*										Opetushallitus http://vos.uta.fi/rap/ Raportti: K05K7Y0
Yhteensä	3 211	3 510	3 638	3 655	3 947	4 408	4 526	4 670	4 821	
€/oppilas	5 767	6 151	6 465	6 863	7 236	8 186	8 485	8 799	9 084	
Äitiys- ja lastenneuvolat**	133	141	1 471	143	140	134	168	166	n.a	
Kouluterveydenhuolto**	71									
Perusterveydenhuollon opiskeluterveydenhuolto**	28	29	28	28	27	28	29	29	n.a	

Lapsibudjettianalyysia politiikatavoitteiden näkökulmista

Seuravassa tarkastellaan esimerkinomaisesti käytettävissä olevia tietoja suhteessa tavoitteisiin kahdestä näkökulmasta: 1) Kokonaiskustannusten kehitys ja 2) malalan kynnyksen palvelujen, erityisesti kotiaavun kustannukset.

1. *Kokonaiskustannusten kehitys:* Lasten ja lapsiperheiden palveluissa on 1990-luvulta alkaen kannettu erityistä huomiota voimavarojen kehityksestä suhteessa tarpeisiin. Peruspalveluihin osoitettujen voimavarojen niukkuutta on pidetty tärkeänä syynä lasten ja lapsiperheiden pahoinvoinnin huolestuttavaan kehitykseen.

Oulun seudun kunnissa vuosien 2005-2011 tilinpäätöksistä tehdyn lapsibudjettianalyysin mukaan alle 18-vuotiaiden lukumäärään suhteutetut ja indeksikorjatut palvelukustannukset kasvoivat vuodesta 2005 vuoteen 2011 lähes viidenneksellä (+ 18 %).

Huomattavaan määrärahojen kasvuun viittavat myös taulukossa 5. esitetyt tilastotiedot. Sosiaalimenotilaston Lapsi ja perhepalvelujen reaalikasvu oli vuosina 2005 – 2013 reilun kolmanneksen suuruusluokkaa (+ 36 %, + 920 milj. €). Käyvin hinnoin tarkasteltuna perusopetuksen kustannukset kasvoivat tämän jakson aikana 3,2 miljardista 4,8 miljardiin euroon, jossa nimelliskasvu 1,6 miljardia euroa.

2. Matalan kynnykset palvelut, erityisesti kotiaapu: Useissa lasten ja lapsiperheiden lakisysteysten perusteluissa, hallitusohjelmissa sekä lapsipolittisissa ohjelmissa ja kannanotoissa on pidetty tärkeänä matalan kynnyksen palvelujen tehostamista ja erityisesti perheiden kotiaavun lisäämistä. Valtion talousarvioissa 2002-2003 lisättiin kuntien valtionosuutta sosiaali- ja terveyspalveluihin 177 miljoonalla eurolla. Perustelujen mukaan lisäksi tuli käyttää lasten hyvinvoinnin edistämiseen.

Vuonna 2005 käytettiin lapsiperheiden kodinhoitoapuun vuoden 2013 rahassa noin 34 milj. euroa ja vuonna 2013 noin 23 milj. euroa. Lasten ja lapsiperheiden ehkäiseviin palveluihin käytettiin vastaavasti 232 ja 275 milj. euroa. Yhteensä nämä kustannukset olivat kyseisinä vuosina noin 266 ja 298 milj. euroa. On todennäköistä, että huomattava osa vuosien 2002-2003 valtionosuuslisäyksestä on kunnissa käytetty muihin tarkoituksiin kuin niihin, joihin se talousarvion perusteluissa osoitettiin.

Taulukko 6. havainnollistaa tarkemmin määritettyyn politiikkatavoitteeseen kohdistuvaa budjettianalyysia. Lastensuojelussa on 1980-luvulta lähtien korostettu ehkäisevän työn ja varhaisen puuttumisen ensisijaisuutta. Toisena politiikkatavoitteena on viime vuosina painotettu riittävän suurien vastuuyksikköjen muodostamista. Kuuden suurimman kaupungin lastensuojelukustannusten analyysi osoittaa kuitenkin, että vuosina 2007-2013 on kustannusten kasvusta (yhteensä 91,4 milj. €) valtaenemmistö (83 %) suunnattu sijaishuoltoon ja vain vajaa viidennes (17 %) avohuoltoon ja siitäkin todennäköisesti suurin osa ongelmalähtöiseen perhetyöhön.

Taulukko 6. Lastensuojelun sijaishuollon ja avohuollon kustannukset (milj. euroa kyseisen vuoden rahassa) kuudessa suurimmassa kaupungissa vuosina 2007- 2013
(<http://www.kuusikkokunnat.fi/>)

Palvelumuoto	2007	2011	2013	Muutos 2007– 2011		Muutos 2011– 2013		Muutos 2011-2013		Muutos 2007-2013	
				milj. €	%	milj. €	%	milj. €	%	milj. €	%
Sijaishuolto	185,5	236,5	261,7	+50,9	+27	+25,2	+11	+76,2	+41		
Avohuolto	54,0	63,5	69,2	+9,5	+18	+5,7	+9	+15,2	+28		
Yhteensä	239,5	299,9	330,9	+60,4	+25	+31,0	+10	+91,4	+38		

Päätelmiä

Lasten ja lapsiperheiden palvelukustannuksia koskevat tiedot perustuvat kuntien ja kuntayhtymien sekä yksityisten palvelutuottajien vastauksiin useiden eri tilastoviranomaisten vuosittaisiin kyselyihin. Kunkin valtakunnallisten tilastojen tuottaja määrittelee tilastoinnin perusteet oman tehtävänsä ja toimeksiantonsa mukaan. Minkään yksittäisen tahon tehtävänä ei ole tuottaa vuodesta toiseen vertailukelpoista tietoa lasten ja lapsiperheiden palvelukustannusten kokonaisuudesta ja sen jakautumisesta eri palvelumuotoihin.

Lasten ja lapsiperheiden palvelukustannusten kehityksestä ja sen suhteesta politiikkatavoitteisiin on tehty erittäin vähän selvityksiä ja vielä vähemmän analyttisiä tutkimuksia. Peruspalvelujen laskennallisten kustannusten esittäminen ikäryhmittäin valtion vuoden 2015 talousarvion perusteluissa antaa ensimmäisen kerran tietoa alle 18-vuotiaiden peruspalvelujen kustannuksista kokonaisuutena. Nämä tiedot mahdollistavat ensimmäisen kerran sukupolvitaseen laskemisen kuntien järjestämissä peruspalveluissa.

Puutteistaan huolimatta käytettävissä olevat tiedot antavat jo nyt mahdollisuuden analysoida toteutuneen kehityksen suhdetta politiikkatavoitteisiin. Esimerkit tavoitesuuntautuneesta lapsibudjettianalyysistä osoittavat, että

- vastoin yleisesti esitettyä tulkintaa lasten ja lapsiperheiden palveluihin osoitetut määrärahat ovat huomattavasti kasvaneet 2000-luvulla, ja että
- kansallisilla tavoitteilla matalan kynnyksen palvelujen ja erityisesti kotiaavun lisäämiseksi sekä ehkäisevän työn ja varhaisen toteamisen tehostamiseksi, on ollut erittäin vähän vaikutusta kustannusten jakautumiseen näiden palvelujen ja erikoistuneempien palvelujen välillä.

Tämän tarkastelun perusteella tulisi

1. analysoida lasten ja lapsiperheiden palvelukustannuksia rinnakkain ja samanaikaisesti kolmesta eri näkökulmasta, lapsiperheen, kunnan/muun palvelutuottajan ja koko maan näkökulmista,
2. lapsiperheiden palvelukustannuksissa on suuria eroja perhetyypin mukaan. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää toimeentulotukea saavien ja yksinhuoltajaperheiden palvelukustannusten kehitykseen
3. osoittaa lasten ja lapsiperheiden palvelukustannusten suunnitelmallinen seuranta ja lapsibudjettianalyysi yhden valtakunnallisen tason tehtäväksi
4. luoda yhteiset perusteet lasten ja lapsiperheiden palvelukustannusten tilastointiin kunnissa ja valtakunnallisissa tilastoissa, niin että tulee mahdolliseksi seurata kehitystä vertailukelpoisilla lapsibudjettianalyysillä, sekä
5. ainakin kerran vaalikaudessa tuottaa valtakunnallinen raportti lasten ja lapsiperheiden palvelukustannusten kehityksestä ja jakautumisesta perhetyyppien ja palvelumuotojen mukaan.

Liite 2 Lapsiasianeuvottelukunnan asettaman työryhmän esitys lapsibudjetoinnista ja sen vakiinnuttamisesta Suomessa

Väestölähtöinen budjetointi ja vaikutusten arviointi, lasten ja nuorten palvelut

Lapsiasiavaltuutetun apuna toimiva Lapsiasianeuvottelukunta on perustanut 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.

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

Työryhmä esittää kansallisen lapsi- ja nuorisopoliittisen -tavoiteohjelman käynnistämistä.

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) **2015 Kehittämis- ja tutkimuskohteena väestölähtöinen budjetointi:**
Kohteena lapset ja nuoret, analysoidaan kahden edellisen hallituskauden valtion budjetit ja kuvataan malli väestölähtöiseen budjetointiin valtion ja kuntien käytöön.
- 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 paikallisesti sovellettava 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 valtionhallinnossa.



Liite 3 Alustava lapsiperhelähtöinen budjettianalyysi valtion vuoden 2015 talousarviosta

Esimerkiksi vuoden 2015 talousarviossa eri pääluokissa on löydettävissä seuraavia päätöksiä, joilla voidaan arvioida olevan suoranaista vaikutusta lapsiperheisiin. Talousarviossa tehtyjä päätöksiä on arvioitu niiden valtiolle aiheuttaman säästön tai menolisäyksen näkökulmasta. Työryhmän ehdotuksen mukaisesti vaikutusta tulisi jatkossa arvioida myös uudistuksen kohteena olevien perheiden näkökulmasta.

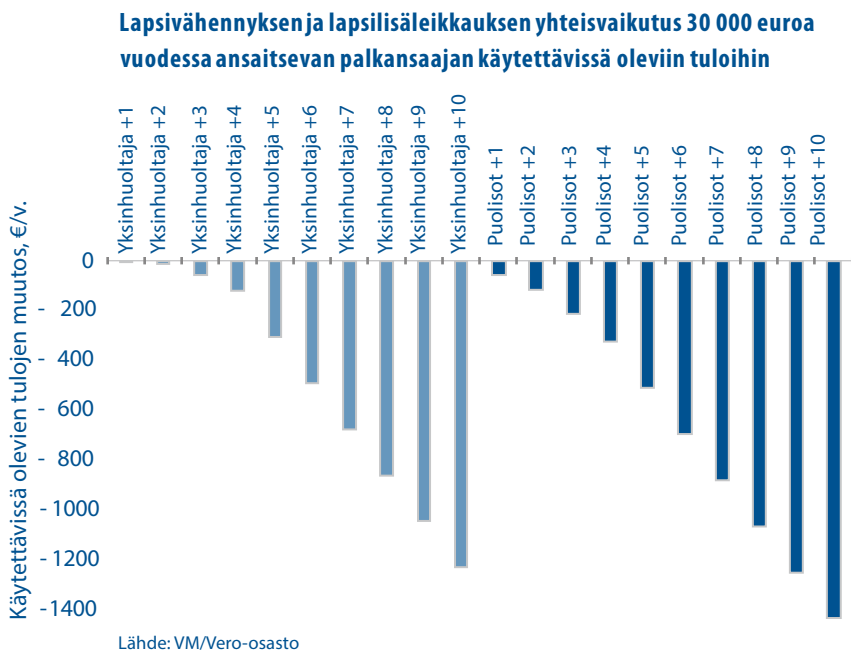
Taulukko 7. Valtion vuoden 2015 talousarviosta poimittuja toimenpiteitä:

Pääluokka	Toimenpide	Vaikutus valtion talouteen
STM	Vuorotteluvapaan ehtojen muuttaminen	- 12 milj. e
STM	Yleisessä asumistuessa käyttöön otettu 300 euron kuukausittainen suojaosuus	+30 milj. e
STM, VM,OKM	KEL- ja TyEL-sidonnaisiin etuuksiin tehty alennettu 0,4 %:n indeksikorotus	säästö valtiolle kaikkiaan n. 90 milj. e
STM	Lapsilisien tason leikkaus (n. 8 %)	-113 milj. e
VM	mm. lasten ja lapsiperheiden kotipalveluiden parantaminen (sosiaalihuoltolain muutos)	+9,4 milj. e
VM	Oppilas- ja opiskelijahuoltolain muutos; valtion ja yksityisten perusopetuksen järjestäjien oppilaat kuntien psykologi- ja kuraattoripalveluiden piiriin	+ 1,4 milj. e
OKM	Avustukset kielikylpyopetuksen laajentamiseen	+3 milj. e
OKM	Avustukset perusopetuksen opetusryhmäkoon pienentämiseksi	+17,3 milj. e
OKM	Avustukset erityisopetukseen liittyvään koulunkäyntiavustajien palkkaamiseen	+ 10 milj.e
OKM	Avustus yleissivistävän koulutuksen laadun kehittämiseen	+10 milj. e
OKM	Avustukset koulupudokkuuden estoon ja perusopetuksen kehittämiseen	+ 7,3 milj. e
OKM	Lukiokoulutuksen yksikköhintojen leikkaus	-22 milj. e
OKM	Yleissivistävän koulutuksen parantamiseen myönnettävien avustusten puolittaminen	-57 milj. e

Peruspalvelujen valtionosuuden leikkaukset kasvattavat kuntien omarahoitusosuutta ja siten niillä voi olla vaikutusta kunnassa tarjottaviin palveluihin.

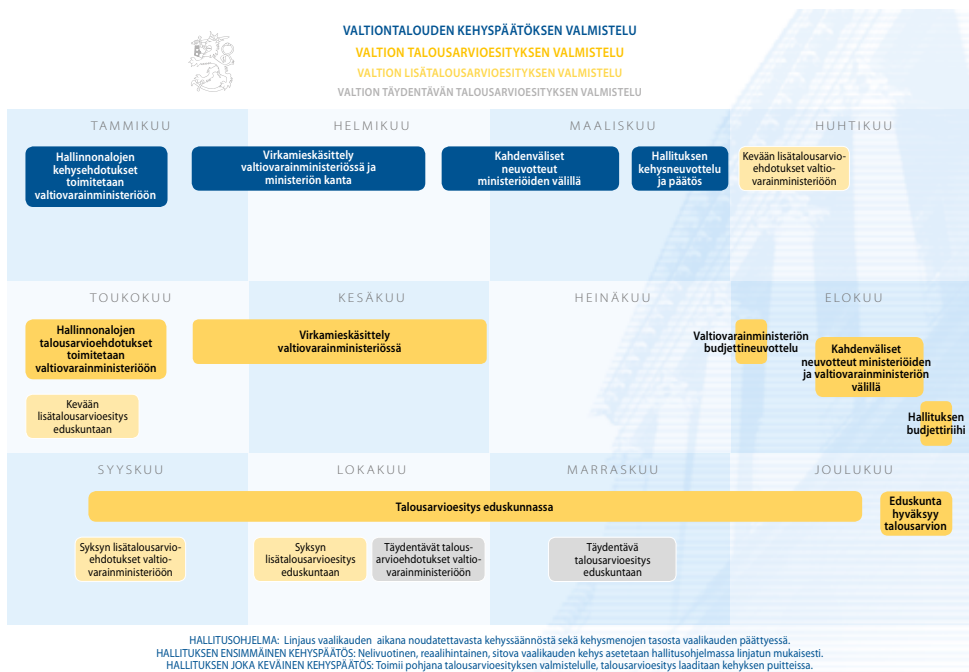
Verotuksen kautta tehtävillä ratkaisulla voi niin ikään olla huomattavia vaikutuksia esimerkiksi lapsiperheiden taloudelliseen tilanteeseen. Yhteenvedossa tulisi näin ollen tarkastella lyhyesti myös verotukseen mahdollisesti suunniteltuja muutoksia.

Vuoden 2015 osalta lapsilisiin tehdyn säästön vastapainoksi hallitus päätti lapsiperheille suunnattavasta, määräaikaaisesta verotuksessa toteutettavasta lapsivähennyksestä. Lapsilisäsäästön ja verovähennyksen yhteisvaikutusta erilaisten lapsiperheiden talouteen on sittemmin tarkasteltu esimerkiksi seuraavasti:



Taulukossa yhteisvaikutusta on kuvattu toisaalta yksinhuoltajatalouden näkökulmasta sekä kahden huoltajan perheessä yhden huoltajan näkökulmasta sellaisessa tilanteessa, jossa vain toinen huoltajista on tulojensa puolesta oikeutettu vähennyksen.

Liite 4 Valtiontalouden valmistelun vuosikello



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

Telefaksi 09 160 33123

www.vm.fi

ISBN 978-952-251-677-0 (nid.)

ISSN 1459-3394 (nid.)

ISBN 978-952-251-678-7 (PDF)

ISSN 1797-9714 (PDF)