



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

**Lapsibudjetoinnin pilotointi ja
vakiinnuttaminen
– Työryhmän mietintö lapsibudjetoinnin
kehittämismahdollisuuksista valtion
talousarviossa sekä kunnissa ja
hyvinvointialueilla**

Talouspolitiikka

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2021:29

Lapsibudjetoinnin pilotointi ja vakiinnuttaminen

Työryhmän mietintö lapsibudjetoinnin kehittämismahdollisuuksista valtion talousarviossa sekä kunnissa ja hyvinvointialueilla

Lapsibudjetointia kehittävä työryhmä

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtiovarainministeriö

© 2021 tekijät ja valtiovarainministeriö

ISBN pdf: 978-952-367-688-6

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Lapsibudjetoinnin pilotointi ja vakiinnuttaminen

Työryhmän mietintö lapsibudjetoinnin kehittämismahdollisuuksista valtion talousarviossa sekä kunnissa ja hyvinvointialueilla

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:29	Teema	Talouspolitiikka
Julkaisija	Valtiovarainministeriö	

Yhteisötekijä	Lapsibudjetointia kehittävä työryhmä	Sivumäärä	62
Kieli	suomi		

Tiivistelmä

Valtioneuvoston kanslia asetti työryhmän selvittämään, miten lapsibudjetointia koskevia menettelyjä ja osaamista kehitetään yli hallituskausien laajasti lapsistrategian toimeenpanovaiheessa. Työryhmä asetettiin toimikaudeksi 28.12.2020–31.5.2021.

Työryhmän tuli asettamis päätöksen mukaisesti valmistella konkreettinen esitys siitä, miten lapsistrategian lapsibudjetointiosio otetaan käyttöön valtion talousarvioprosessissa, tavoitteena pilotointi vuoden 2022 talousarvioesityksessä ja vakiinnuttaminen vuoden 2023 talousarvioesityksessä. Lisäksi työryhmän tuli laatia ehdotus mm. siitä, miten valtio voi edistää lapsiin kohdistuvien menojen kokonaisuuden saamista näkyväksi kunta– hyvinvointialue– valtio-kokonaisuudessa sekä kannustaa eri toimenpidevaihtoehtojen lapsivaikutusten arviointiin tukemaan valtioneuvoston, hyvinvointialueiden ja kuntien päätöksentekoa 1.1.2023 jälkeen.

Työryhmä ehdottaa talousarvion tarkastelemista lapsi-ikäryhmän osalta niin, että tarkastelu kohdistetaan välittömästi alle 18-vuotiaisiin lapsiin sekä heidän perheisiin. Työryhmä ehdottaa myös hallituskausittaisen lapsivaikutusten arvioinnin toteuttamista sekä kuntien toteumatietojen seurannan ja raportoinnin kehittämistä erillisenä hankkeena. Työryhmä ehdottaa kuntien ja hyvinvointialueiden oman laajamuotoisen lapsibudjetointityön käynnistämistä vapaaehtoisuuden pohjalta sote-uudistuksen voimaantultua verkostomaisena toteutuksena. Työryhmä kannattaa Buketti 2020 -hankkeen tavoitetta hyödyntää jatkossa enemmän sähköisiä alustoja myös ilmiöiden tarkastelussa ja raportoinnissa.

Asiasanat valtion talousarviot, budjetointi, talouspolitiikka, ilmiöt, lapsen oikeudet

ISBN PDF	978-952-367-688-6	ISSN PDF	1797-9714
Asianumero	VN/28747/2020	Hankenumero	VNK002:00/2021

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-688-6>

Pilotförsök med barnbudgetering och etablering av förfarandet

Arbetsgruppens betänkande om möjligheterna att utveckla barnbudgeteringen i statsbudgeten samt i kommunerna och välfärdsområdena

Finansministeriets publikationer 2021:29	Tema	Finanspolitiken
Utgivare	Finansministeriet	

Utarbetad av	Arbetsgrupp som utrett barnbudgeteringen	Sidantal	62
Språk	finska		

Referat

Statsrådets kansli tillsatte en arbetsgrupp för att utreda hur förfarandena och kompetensen i fråga om barnbudgeteringen utvecklas på ett övergripande sätt under flera regeringsperioder inom ramen för genomförandet av barnstrategin. Arbetsgruppens mandattid var 28.12.2020–31.5.2021.

I enlighet med beslutet om tillsättande hade arbetsgruppen till uppgift att bereda ett konkret förslag till hur barnbudgeteringen ska tas i bruk i statens budgetprocess. Avsikten var att man genomför ett pilotförsök om detta i budgetpropositionen för 2022 och etablerar verksamheten i budgetpropositionen för 2023. Arbetsgruppen hade dessutom till uppgift att utarbeta ett förslag om bland annat hur staten kan främja att helheten av de utgifter som hänförs till barn synliggörs på kommunal, regional (välfärdsområdena) och statlig nivå samt att sporra till att man i de olika åtgärdsalternativen bedömer konsekvenserna för barn till stöd för statsrådets, välfärdsområdenas och kommunernas beslutsfattande efter den 1 januari 2023.

Arbetsgruppen föreslår att budgeten granskas i fråga om barnåldersgruppen på så sätt att granskningen riktas direkt till barn under 18 år och deras familjer. Vidare föreslår arbetsgruppen att en bedömning av konsekvenserna för barn ska genomföras varje regeringsperiod och att uppföljningen och rapporteringen av kommunernas uppgifter om utfallet utvecklas som ett separat projekt. Arbetsgruppen föreslår att kommunerna och välfärdsområdena inleder ett eget omfattande barnbudgeteringsarbete baserat på frivillighet när social- och hälsovårdsreformen har trätt i kraft. Avsikten är att arbetet genomförs i nätverk. Arbetsgruppen understöder det mål som lagts fram inom ramen för Buketti 2020 -projektet om att man i fortsättningen i större utsträckning ska utnyttja elektroniska plattformar även vid granskning och rapportering av fenomenen.

Nyckelord statsbudgeter, budgetering, finanspolitiken, fenomen, barnets rättigheter

ISBN PDF 978-952-367-688-6
Ärendenummer VN/28747/2020

ISSN PDF 1797-9714
Projektnummer VNK002:00/2021

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-688-6>

Piloting and standardisation of child-oriented budgeting

Working group report on developing child-oriented budgeting in central government Budgets and in local government and the wellbeing services counties

Publications of the Ministry of Finance 2021:29	Subject	Economic Policy
Publisher	Ministry of Finance	

Group author	Working group on child-oriented budgeting	Pages	62
Language	Finnish		

Abstract

The Prime Minister's Office set up a working group to examine how procedures and expertise concerning child-oriented budgeting could be developed across government terms and on an extensive basis during the implementation phase of the Child Strategy. The term of the working group was 28 December 2020 – 31 May 2021.

As stated in the decision appointing the working group, the group's task was to prepare concrete proposals on how the child-oriented budgeting component of the Child Strategy should be introduced into the central government budget process, with the aim of piloting this in the Government's 2022 budget proposal and of having a standardised version for the 2023 budget proposal. In addition, the working group was required to draw up proposals on certain other matters, such as how central government can proceed with making child-related expenditure visible as a whole within the overall local, regional and central government framework, and how it can encourage child impact analysis of the different alternatives for measures in support of decision-making by the Government, by wellbeing services counties and by municipalities after 1 January 2023.

The working group proposes that the central government Budget be examined in terms of the child age group, focusing directly on those who are under 18 years of age and their families. The group further proposes, as a separate project, the implementation of child impact analysis covering each government term, and development of the monitoring and reporting of local government outturn data. Additionally, the working group proposes the launch of extensive child-oriented budgeting in municipalities and wellbeing services counties on a voluntary basis once the health and social services reform has entered into force. It should also make use of networking. The working group supports the objective of the Buketti 2020 project (on the budget and spending limits system in central government) concerning the greater use of digital platforms in the future, also in analysing and reporting phenomena set out in the budgeting.

Keywords budgets, budgeting, economic policy, phenomena, children's rights

ISBN PDF 978-952-367-688-6

Reference number VN/28747/2020

ISSN PDF 1797-9714

Project number VNK002:00/2021

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-688-6>

Sisältö

Lukijalle	7
1 Asian tausta ja valmistelu	9
1.1 Lapsibudjetointi ja työryhmän toimeksianto	9
1.2 Aikaisemmat selvitykset	10
1.3 Työryhmän työskentely ja raportin rakenne.....	12
2 Kuulemiset	14
2.1 Kuulemistilaisuuksien sisältö lyhyesti	14
2.1.1 Lapsiasiavaltuutettu ja valtiontalouden tarkastusvirasto	14
2.1.2 Eduskunnan tarkastusvaliokunta, tulevaisuusvaliokunta ja valtiovarainvaliokunta	16
2.1.3 Suomen Kuntaliitto ja Suomen Unicef	17
2.1.4 Imla, Lastensuojelun Keskusliitto ja Mannerheimin Lastensuojeluliitto	18
2.2 Kuulemistilaisuuksista esiin nousseet teemat	20
2.2.1 Työryhmän johtopäätökset ja huomiot.....	21
3 Lapsibudjetoinnin pilotointi valtion talousarvioesityksessä ja lapsivaikutusten arviointi	24
3.1 Ehdotus lapsibudjetoinnin pilotoimiseksi valtion v. 2022 talousarvioesityksessä ..	25
3.1.1 Työryhmän ehdotus lapsibudjetoinnin pilotoinnista v. 2022 talousarviossa.....	26
3.2 Lapsivaikutusten arviointi osana lapsibudjetointia	38
3.2.1 Vaikutusten arviointi	39
3.2.2 Toteumatietojen seuranta ja arviointi valtion tilinpäätöstietojen perusteella.....	40
4 Lapsiin kohdistuvien menojen näkyväksi tekemisen edistäminen kunta–hyvinvointialue–valtio-kokonaisuudessa	42
4.1 Kuntien rahoitus lapsibudjetoinnin näkökulmasta.....	42
4.1.1 Lapsiin ja nuoriin kohdistuvat määrärahat kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmässä.....	45
4.1.2 Kuntien toteumatietojen seuranta ja arviointi	47
4.1.3 Hyvinvointialueiden rahoitus lapsibudjetoinnin näkökulmasta	49
4.2 Kuntien ja hyvinvointialueiden oma lapsibudjetointityö	51
5 Työryhmän huomiot lapsibudjetoinnin vakiinnuttamisesta	53
5.1 Vakiinnuttamiseen liittyviä kysymyksiä	53
5.2 Yhteenveto ja työryhmän ehdotukset	59
Lähteet	62

LUKIJALLE

Valtioneuvoston kanslia asetti kansallisen lapsistrategian yhteyteen työryhmän selvittämään, miten lapsibudjetointia koskevia menettelyjä ja osaamista kehitetään yli hallituskausien laajasti lapsistrategian toimeenpanovaiheessa.

Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan hallitus sitoutuu arvioimaan päätösten lapsivaikutuksia, edistämään lapsibudjetointia, lasten hyvinvoinnin tietopohjan vahvistamista sekä lasten ja nuorten osallisuutta.

Työryhmän tehtävänä on ollut pohtia ja tehdä ehdotukset lapsibudjetointia koskevista menettelyistä ja osaamisen kehittämisen tarpeista tukemaan kansallisen lapsistrategian toimeenpanoa lapsibudjetoinnin osalta vuosien 2021–2022 aikana. Lapsibudjetoinnilla tarkoitetaan tässä yhteydessä talousarvion tarkastelemista lapsen oikeuksien näkökulmasta ja siinä on kyse sekä lapsiin kohdistuvien talousarviomenojen ja -tulojen kokonais seurannasta eli lapsilähtöisestä budjettianalyysistä että talousarviopäätösten lapsivaikutusten arvioinnista.

Lapsibudjetointia kehittävän työryhmän tehtävänä oli valmistella konkreettinen esitys siitä, miten lapsistrategian lapsibudjetointiosio otetaan käyttöön valtion talousarvioprosessissa, tavoitteena pilotointi vuoden 2022 talousarvioesityksessä ja vakiinnuttaminen vuoden 2023 talousarvioesityksessä. Lisäksi työryhmän tehtävänä oli arvioida ja tehdä ehdotus siitä, millaisia koordinaatio- tai yhteistyörakenteita, tiedonhallinnallisia ratkaisuja ja em. liittyviä resursseja lapsibudjetoinnin käyttöönotto valtion talousarvioprosessissa edellyttää sekä kehittämisvaiheessa että pysyvästi. Työryhmän tehtävänä oli myös tehdä jatkotyötä varten ehdotus siitä, miten valtio voi edistää lapsiin kohdistuvien menojen kokonaisuuden saamista näkyväksi kunta–hyvinvointialue–valtio-kokonaisuudessa sekä kannustaa eri toimenpidevaihtoehtojen lapsivaikutusten arviointiin tukemaan valtioneuvoston, hyvinvointialueiden ja kuntien päätöksentekoa 1.1.2023 jälkeen. Lisäksi tehtävänä oli nostaa esiin mahdollisia muita lisäselvityksiä edellyttäviä aiheita.

Työryhmä on valmistellut ehdotukset asettamispäätöksen tehtäväksiannon mukaisesti. Työryhmän puheenjohtajana toimi budjettipäällikkö Sami Yläoutinen valtiovarainministeriöstä ja varapuheenjohtajana toimi neuvotteleva virkamies Taina Kulmala valtioneuvoston kansliasta. Työryhmän jäseniä olivat budjettineuvos Outi Luoma-aho ja erityisasiantuntija Jussi Lammassaari valtiovarainministeriöstä, sosiaalineuvos Elina Palola ja

talousjohtaja Mikko Staff sosiaali- ja terveysministeriöstä, neuvotteleva virkamies Katja Bergbacka (30.4.2021 saakka), erikoissuunnittelija Mikko Cortés Téllez (1.–31.5.2021) ja talousjohtaja Pasi Rentola opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Työryhmän sihteereinä toimivat Piia Pekola valtiovarainministeriöstä sekä Sanna Koulu ja Laura Saarinen sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Työryhmä asetettiin toimikaudeksi 28.12.2020–31.5.2021. Työryhmä kokoontui toimikautensa aikana kahdeksan kertaa. Työryhmä kuuli työskentelyn aikana useita keskeisiä sidosryhmiä, kuten Valtiontalouden tarkastusvirastoa, lapsiasiavaltuutettua, eduskunnan keskeisiä valiokuntia, Suomen Kuntaliitto ry:tä sekä järjestöjä.

Työryhmän puolesta, Sami Yläoutinen
Toukokuu 2021

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Lapsibudjetointi ja työryhmän toimeksianto

Julkisten varojen käytöllä ja kohdentamisella on merkittäviä vaikutuksia hyvinvointiin. Ilmiön tarkastelu valtion talousarviossa ja vaikutusten arviointi on kuitenkin monimutkaista, sillä talousarvion ratkaisut ovat sidoksissa yhteiskunnallisiin ja ihmisten toiminnassa tapahtuviin muutoksiin, lainsäädännöllisiin ratkaisuihin, muiden poliittisten ratkaisujen seurauksiin sekä yleisemmin taloudessa tapahtuvaan kehitykseen. Viime vuosina näihin haasteisiin on tartuttu niin sanotulla ilmiöpohjaisella budjetoinnilla, jossa pyritään nostamaan esiin tiettyyn ilmiöön kohdistuvia talousarviovaikutuksia yli hallinnonalarajojen.

Lapsiin kohdistuvat talousarvion toimet ovat tyypillisesti hajautuneet eri hallinnon aloille ja valtion talousarvion eri pääluokkiin, ja lasten hyvinvointi on monisyisesti sidoksissa hyvinvointivaltion palvelurakenteisiin. Siksi talousarvion lapsivaikutuksia, kuten vaikutuksia lasten hyvinvointiin ja lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, on perusteltua tarkastella ilmiöpohjaisen budjetoinnin ottein. Lapsibudjetointi, eli karkeasti ottaen budjetin lapsiin kohdistuvien erien analyysi sekä lapsivaikutusten arviointi lapsen oikeuksien kanalta, onkin tunnistettu tärkeäksi välineeksi lapsen oikeuksien toteutumisen seurannassa.

Kansallisessa lapsistrategiassa (Valtioneuvoston julkaisuja 2021:8) todetaan, että ”lapsivaikutusten arviointi ja lapsibudjetointi ovat keskeisiä työvälineitä lapsen edun ensisijaisuuden varmistamiseksi sekä Suomen perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden toimeenpanon seuraamiseksi”. Kirjaus perustuu tältä osin YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen (SopS-59–60/1991) velvoitteisiin. Sopimusta valvovan lapsen oikeuksien komitean mukaan sopimusvaltioiden tulisi ottaa kaikki lasten oikeudet huomioon talousarvioprosessiensa kaikissa vaiheissa ja kaikissa hallintojärjestelmissään kansallisella ja paikallisella tasolla (CRC/C/GC/19). Sopimuksen täytäntöönpano edellyttää lapsistrategian mukaisesti lasten huomiointia kaikessa poliittisessa ja tosiasiallisessa toiminnassa sekä erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien lasten ja nuorten aseman turvaamista ja heidän tarpeidensa parempaa tunnistamista.

Tämän työryhmän toimeksianto perustuu kansallisen lapsistrategiatyön yhteydessä annettuun asettamispäätökseen 28.12.2020. Asettamispäätöksessä linjatun mukaisesti lapsibudjetoinnilla tarkoitetaan ”talousarvion tarkastelemista lapsen oikeuksien näkökulmasta ja siinä on kyse sekä lapsiin kohdistuvien talousarviomenojen ja -tulojen kokonaisuennustasta eli lapsilähtöisestä budjettianalyysistä että talousarviopäätösten lapsivaikutusten arvioinnista”.

Työryhmä on hyödyntänyt työssään aiempia selvityksiä ilmiöpohjaisesta budjetoinnista ja lapsibudjetoinnista. Aiempi, kesäkuussa 2018 asetettu työryhmä arvioi työssään ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyviä näkökohtia (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:9). Tämä aiempi työryhmä nosti esiin ilmiöpohjaisen tarkastelun laajuuden ja katsoi muun muassa, että ilmiöpohjaisen budjetoinnin käyttöönotossa tulisi edetä vaiheittain.

Nimenomaan lapsibudjetointia arvioitiin puolestaan osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa julkaisussa ”Lapsilähtöinen budjetointi” (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:23). Julkaisussa tarkasteltiin reunaehtoja lapsibudjetoinnin käyttöönotolle valtion talousarviossa, kunnissa ja kuntayhtymissä, sekä katsottiin, että lapsibudjetoinnin toteuttaminen vaatii ennen kaikkea kansallista ohjeistusta ja poliittista tahtoa.

Seuraavassa jaksossa tarkastellaan lähemmin julkaisuissa esiintuotuja huomioita ryhmän toimeksiannon ja YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen kannalta.

1.2 Aikaisemmat selvitykset

Ilmiöpohjainen budjetointi ja lapsibudjetointi ovat olleet viime vuosina kasvavan huomion kohteena.

Lapsiasiavaltuutetun kertomuksessa eduskunnalle 2018 (Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018) valtuutettu toi esiin YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen¹ sekä sopimusta valvovan lapsen oikeuksien komitean yleiskommentit. Kuten sopimuksessa ja komitean yleiskommenteissa on esitetty, talousarviota tulee tarkastella lapsen oikeuksien näkökulmasta (lapsibudjetointi ja lapsivaikutusten arviointi). Valtuutettu korosti kertomuksessaan, että valtion talousarviossa tulisi kuvata suoraan ja välillisesti lapsiin kohdistuvien määrärahojen osuus ja siten tehdä lapsiin kohdistuvat voimavarat näkyväksi. Valtiovarainvaliokunta piti sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle antamassaan lausunnossa (VaVL 6/2018 vp – K 5/2018 vp) lapsibudjetoinnin kehittämistä perusteltuna. Valiokunnan mukaan lapsibudjetoinnin kehittämiseen antaa vankan pohjan erityisesti YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus sekä sen pohjalta annetut yleiskommentit sekä muun muassa se, että lasten hyvinvoinnilla on pitkäkestoisia myönteisiä vaikutuksia tulevaan talouskasvuun, kestävään ja osallistavaan kehitykseen sekä sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen.

¹ SopS-59–60/1991. Saatavilla sähköisesti <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1991/19910060>

Kesäkuussa 2018 asetettu valtiovarainministeriön työryhmä selvitti (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:9) ilmiöpohjaisen budjetoinnin erilaisia toteuttamistapoja ja käyttöaloja sekä niihin liittyviä periaatteellisia kysymyksiä, potentiaalisesti huomioon otettavien ilmiöiden joukkoa ja eri toteuttamistapojen vaikutuksia talousarvion rakenteeseen. Työryhmä sai työnsä valmiiksi vuonna 2019. Työryhmän mukaan ilmiöpohjaisen budjetoinnin järkevän toteuttamisen kannalta mahdolliset ilmiöt tulisi valita hallitusohjelmassa. Ilmiökohtaisen tarkastelun käyttöönotossa tulisi edetä vaiheittain pitämällä ilmiöiden määrä samalla rajattuna korkeintaan kolmeen. Työryhmä tunnisti viisi mahdollista ilmiöpohjaisen budjetoinnin toteuttamistapaa, joista ensimmäinen malli perustuisi ilmiöön liittyvän tiedon kokoamiseen budjetissa. Tällöin ilmiöön liittyvät määrärahat ja verot esitettäisiin budjetissa kootusti.

Vuonna 2020 julkaistiin valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan osana toteutettu selvitys lapsilähtöisestä budjetoinnista (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:23). Yksityiskohtaisen selvityksen tavoitteena oli tarkastella, mikä osuus valtionhallinnon määrärahoista ja valittujen pilottikuntien käyttömenoista kohdistuu lapsiin ja lapsiperheisiin. Selvityksessä luotiin malli ja työkalut lapsibudjetoinnin toteuttamiseksi valtiolla ja kunnissa. Selvityksen mukaan kuntien lapsibudjetoinnin tueksi tarvitaan selkeää valtakunnallista ohjeistusta ja tukea ja lisäksi kansallisen ohjauksen tulisi olla nimettyä tietyille taholle. Työssä arvioitiin myös mahdollisuuksia lapsibudjetoinnin edistämiseen kansallisella tasolla, ja suositettiin lapsibudjetoinnin kytkemistä osaksi lapsistrategian toimeenpanoa. Lapsibudjetoinnissa tulisi edetä suunnittelusta toimeenpanoon vaiheittain ja se tulisi kytkeä osaksi lapsivaikutusten ennakollista ja jälkikäteistä arviointia.

Lapsivaikutusten arviointia ja lapsibudjetointia koskeva keskustelu on edennyt samaan aikaan rinta rinnan lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointiin liittyvien konkreettisten kysymysten pohtimisen kanssa. Lapsiin kohdistuvia vaikutuksia tai budjettieriä ei voida tarkastella irrallaan yhteiskunnallisista ja sosiaalisista ilmiöistä. Niinpä esimerkiksi osana vuonna 2018 alkanutta Lapsen aika 2040 -työtä nostettiin esiin palvelujärjestelmän sirpaleisuus ja hajanaisuus², jotka heikentävät osaltaan syrjäytymisvaarassa olevien lasten ja nuorten tukemista. Palvelujärjestelmän sirpaleisuus ja yhteen toimimattomuus todettiin keskeiseksi ongelmaksi myös nuorisotakuun neuvottelukunnassa, jonka 10.12.2018 julkistamissa tulevaisuuden teeseissä ratkaisuksi esitettiin valtioneuvostotasoisien tilannehuoneen perustamista (#TaattuTulevaisuus – Nuorisotakuun neuvottelukunnan teesit tulevaisuuden nuorisotakuusta). Tällaisen tilannehuoneen vastuulle kuuluisivat asian valtakunnallinen ohjaus, koordinaatio, seuranta ja vaikuttavuuden arviointi sekä vastuu budjetin jakamisesta.

2 Ks. esim. Junttila, Niina & Tuominen, Miia: Tutkijan tietokide. Palvelujärjestelmän sirpaleisuus ja kohtaamattomuus. Saatavilla sähköisesti <https://minedu.fi/documents/1410845/12479365/Tietokide-Ihmissuhteet-Palvelujarjestelman+sirpaleisuus+ja+kohtaamattomuus.pdf>.

Lapsivaikutusten arviointi ja lapsibudjetointi voivat osaltaan toimia työkaluina vaikeiden yhteiskunnallisten ja sosiaalisten ongelmien esiintuomisessa ja ratkaisemisessa. Ilmiöpohjaisen budjetoinnin hyödyntäminen tarjoaa tilaisuuden muuttaa budjetointiin liittyvää ajattelutapaa hallinnonalakohtaisesta budjetoinnista kohti lasten ja nuorten hyvinvoinnin ilmiöperusteista tarkastelua. Tämä edellyttää hallinnonalarajat ylittävien kokonaisuuksien hallitsemista ja edistämistä. Myös vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioinnissa siirryttäisiin yhä laajempaan tarkasteluun: yksittäisten palvelujen ja toimien vaikutusten asemesta tulisi tarkastella laajemmin koko palveluekosysteemin tuottamaa vaikuttavuutta ja sen mekanismeja uudella tavalla. Ilmiölähtöisen lapsibudjetoinnin ja lapsivaikutusten arvioinnin päätavoitteena tulisi olla lapsiin ja nuoriin kohdistuvien julkisten määrärahojen vaikuttavuuden lisääminen, josta olisi hyötyä sekä lapsille, perheille että yhteiskunnalle.

Työryhmän työn osana on siten ollut perusteltua harkita, miten lapsia, nuoria ja perheitä koskevien budjettierien tunnistamista, luokittelua ja esittämistä voisi lähestyä ja missä määrin lapsibudjetointi voi tarjota työkaluja haavoittuvassa asemassa olevien lasten oikeuksien vahvistamiseen ja syrjäytymisen kaltaisten vaikeiden ongelmien näkyväksi tekemiseen. Tämä harkinta on hyvin linjassa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen periaatteiden sekä sopimuksen toimeenpanoa valvovan lapsen oikeuksien komitean yleiskommentin kanssa. Komitea on yleiskommentissaan n:o 19 (CRC/C/GC/19) korostanut sopimusvaltioiden velvollisuutta osoittaa, kuinka niiden valitsemilla julkisia talousarvioita koskevilla toimilla saadaan aikaan parannuksia lasten oikeuksissa. Yleiskommentissa nostetaan esiin lasten oikeuksiin liittyvän julkisen budjetoinnin periaatteina erityisesti vaikuttavuus, tehokkuus, oikeudenmukaisuus, läpinäkyvyys ja kestävyys. Hyvin toteutettu lapsibudjetointin käyttöönotto olisi omiaan parantamaan näiden periaatteiden toteutumista.

1.3 Työryhmän työskentely ja raportin rakenne

Tämän raportin sisältö perustuu lapsibudjetointia käsitelleen työryhmän työskentelyyn toimikaudellaan 28.12.2020–31.5.2021. Työryhmä on kokoontunut yhteensä kahdeksan kertaa ja järjestänyt neljä kuulemistilaisuutta. Varsinaisten kokousten ohella työryhmä on työstänyt aineistoa kirjallisesti ja pienemmissä työkokouksissa. Työryhmän työ on ollut käsiteltävänä lapsi- ja nuorisopoliittisessa ministerityöryhmässä 26.3.2021.

Raportin 2. luvussa kuvataan järjestettyjen kuulemistilaisuuksien sisältö ja arvioidaan, mitä yhtenäisiä teemoja kuulemistilaisuuksissa on noussut esiin. Ryhmä on jatkanut kuulemistilaisuuksissa käytyä keskustelua kokouksissaan, ja luvun loppuun on koottu tiiviisti ryhmän johtopäätökset kuulemistilaisuuksien perusteella.

Raportin 3. luvussa esitetään työryhmän ehdotus lapsibudjetoinnin pilotoimiseksi valtion talousarvioesityksessä. Luvussa mallinnetaan keskeisten hallinnonalojen eli

valtiovarainministeriön (VM), opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) sekä sosiaali- ja terveysministeriön (STM) pääluokkien kautta talousarvion lapsiin kohdistuvat menot sekä verotukseen liittyviä kysymyksiä. Luvussa pohditaan myös sitä, millaista lisäymmärrystä budjetin tarkastelu voisi tuottaa lapsi-ikäryhmään kohdistuvista vaikeista ja hallinnonalarajat ylittävistä yhteiskunnallisista ongelmista, joihin hallitus on pyrkinyt vaikuttamaan ja vastaamaan kohdentamalla erillismäärärahaa erilaisten ohjelmien ja hankkeiden, mutta myös lakisäateisten toimien kautta. Luvussa käytetään esimerkkinä tällaisesta vaikeasta ongelmasta ("ilmiön ilmiöstä") lasten ja nuorten syrjäytymistä. Luvun lopuksi tarkastellaan sitä, miten lapsivaikutusten arviointi voitaisiin sisällyttää osaksi lapsibudjetoinnin kokonaistarkastelua.

Raportin 4. luvussa näkökulmaa laajennetaan kunnalliseen ja alueelliseen tasoon. Lapsiin kohdistuvista menoista merkittävä osa kuuluu kuntien talouden piiriin ja niillä rahoitetut palvelut toteutetaan paikallisella tasolla osana kuntien toimintaa. Tästä syystä myös kuntien toteumatietojen seuranta ja raportointi on tärkeää ja siksi luvussa pohditaan myös tätä. Vireillä olevaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistukseen sisältyvä esitys hyvinvointialueiden perustamisesta vaikuttaa myös palvelujen järjestämiseen ja rahoitukseen, ja siksi työryhmän toimeksianto on kattanut myös lapsibudjetoinnin mahdollisuuksien pohdinnan kuntien lisäksi alueellisesti.

Lopuksi raportin 5. luvussa arvioidaan mahdollisuuksia lapsibudjetoinnin vakiinnuttamiseen vuoden 2023 talousarvion valmistelusta alkaen. Luvussa esitetään kootusti ryhmän huomiot lapsibudjetoinnin kehitystyön rakenteellisista edellytyksistä sekä tiedonhallinnallisista tarpeista ja hahmotellaan, miten tämä kehitystyö olisi perusteltua toteuttaa.

2 Kuulemiset

Työryhmä järjesti toimikautensa aikana yhteensä neljä kuulemistilaisuutta. Kuulemistilaisuudet järjestettiin ja niissä pidettiin puheenvuorot seuraavasti:

1. 17.2.2021 Valtiotalouden tarkastusvirasto, Tuula Varis, ja lapsiasiavaltuutettu, Elina Pekkarinen
2. 5.3.2021 Eduskunnan tarkastusvaliokunta, Outi Alanko-Kahiluoto, tulevaisuusvaliokunta, Merja Mäkisalo-Ropponen, ja valtiovarainvaliokunta, Pia Lohikoski
3. 25.3.2021 Suomen Kuntaliitto ry, Päivi Väisänen-Haapanen, ja Suomen Unicef ry, Mikael Malkamäki
4. 25.3.2021 Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö sr. (Itla), Petri Virtanen, Lastensuojelun Keskusliitto ry, Sonja Falk, ja Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry, Esa Iivonen.

Kuulemistilaisuudet järjestettiin siten, että kussakin tilaisuudessa kuultavat henkilöt kuulivat myös toistensa puheenvuorot. Tilaisuuksien päätteeksi varattiin lyhyt aika keskustelulle.

2.1 Kuulemistilaisuuksien sisältö lyhyesti

2.1.1 Lapsiasiavaltuutettu ja valtiontalouden tarkastusvirasto

Ensimmäisen kuulemistilaisuuden avasi *lapsiasiavaltuutetun* puheenvuoro, jossa keskityttiin YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteisiin sekä sopimusta valvovan lapsen oikeuksien komitean tekemiin huomioihin. Vaatimus lapsibudjetoinnista perustuu YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 4 artiklaan, jonka mukaan sopimusvaltiot ”ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin tässä yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi”. Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien (TSS-oikeuksien) toteuttamiseksi valtion pitäisi ”mahdollisimman täysimääräisesti” ryhtyä tällaisiin toimiin käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan. Jotta artiklan asettamaa sopimusvelvoitetta voidaan noudattaa, on ymmärrettävä, mitkä taloudelliset resurssit yhteiskunnassa ovat käytettävissä ja miten ne allokoituvat.

Puheenvuorossa Lapsilähtöinen budjetointi -raporttia pidettiin hyvänä pohjana tulevalle työlle. Jatkotyössä on hyvä huomioida YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti n:o 19, jossa komitea linjaa lapsibudjetoinnissa noudatettavia periaatteita. Pääajatuksena on, että sekä talousarviota että tilinpäätöstä tulee tarkastella lapsivaikutusten näkökulmasta. Lapsen edun ensisijaisuus tulee tunnustaa ja siitä poikkeaminen perustella kulloissakin ratkaisussa.

Puheenvuoron yksi keskeinen huomio oli, että valtion talousarvion tarkastelu lasten, lapsiväestön ja lapsi-perheiden kannalta on tarpeellista, mutta samalla haastavaa. Tätä tarkastelua helpottaisi merkittävästi, jos edes suorat lapsiin ja lapsiperheisiin kohdentuvat siirrot olisi merkitty. Talousarviomomenttien väestöryhmittäiseen tarkasteluun liittyy sekä vahvuuksia että haasteita. Momenttien avaaminen helpottaa perehtymistä ja tutustumista, mutta saattaa myös herättää kysymyksiä siitä, miten vaikutuksellista rahojen käyttö on. Näihin kysymyksiin on löydettävä vastauksia.

Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) puheenvuoron mukaan ilmiöpohjainen budjetointi on tapa yrittää vastata poikkihallinnollisesti sellaisiin monimutkaisiin haasteisiin, jotka eivät ratkea minkään yksittäisen hallinnonalan voimin. Ilmiöpohjaisen budjetoinnin käsite ei ole vielä laajalti tunnettu. VTV:n selvityksen mukaan tarvittaisiin muun muassa ministeriöiden yhteistä näkemystä siitä, onko tavoitteena lähinnä kuvata ja koota yhteen tieto valittuun ilmiöön kohdistuvista määrärahoista vai pyritäänkö lisäksi myös vaikutusarviointien pohjalta budjettiohjaukseen. Ilmiöpohjaisuus on mahdollista jo nykyisessä budjettirakenteessa, mutta varsinkin tarkasteltaessa useita ilmiöitä samanaikaisesti työ voi olla haasteellista. Ilmiöpohjaisen budjetoinnin työtavat eivät synny itsestään, vaan tarvitaan myös osaamisen vahvistamista, kehitystyöhön panostamista sekä hallinnonalojen yhteisen tietopohjan kartuttamista.

Kansallisen lapsistrategian yhteydessä tehtävä työ näyttäisi täyttävän monia VTV:n selvityksessä havaittuja ilmiöpohjaisen budjetoinnin reunaehdoja: päätös on tehty korkealla poliittisella tasolla ja tarkastelu tapahtuu pidemmällä aikavälillä, yli hallituskausien. Budjettivarojen käytön tavoitteenasettelun tulee olla joka tapauksessa tarpeeksi konkreettista ja tavoitteiden toteutumisen seurannan mittarit (ja seurannan tapa) sovittava jo alkuvaiheessa. Lapsibudjetoinnin toteuttaminen edellyttää yhteisten toimintatapojen kehittämistä ja yhteisiä työkaluja. Valtiovarainministeriön rooli ja ohjeistus ovat keskeisiä budjetoinnin toteuttamisessa.

Valtiontalouden tarkastusviraston puheenvuoro nosti vielä esiin yhtäältä mahdollisia malleja lapsibudjetoinnin tai muun ilmiöbudjetoinnin toteuttamiselle ja toisaalta budjettikirjan rajojen asettamat reunaehdot. Olisikin kenties harkittava, voidaanko ilmiöpohjainen tarkastelu julkaista esimerkiksi erillisenä asiakirjana tai liitteenä. Tässä kiinnostavia esimerkkejä ovat muun muassa Ranskassa, Kanadassa ja Irlannissa omaksutut

mallit. Erityishaasteena on joka tapauksessa vaikuttavuuden seuranta, eli se miten suoritteiden tai tekemisten seurannasta voisi siirtyä pidemmälle varojen käytön vaikutusten tarkasteluun.

2.1.2 Eduskunnan tarkastusvaliokunta, tulevaisuusvaliokunta ja valtiovarainvaliokunta

Eduskunnan *tarkastusvaliokunnan* puheenvuoron yhtenä pohjana olivat eduskunnan tekemät selvitykset, joiden mukaan lapsivaikutusten arviointi on lisääntynyt mutta on edelleen vähäistä eduskunnan työssä. Lapsiin kohdistuvia vaikutuksia on vaikea esittää määrällisinä, ja erityisesti perheiden kautta siiloutuvat välilliset vaikutukset jäävät niukalle arviolle. Tarkastusvaliokunnan käynnistämässä hankkeessa selvitetään parhailaan myös nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuutta ja vaikuttavuutta erityisesti taloudellisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Puheenvuoron mukaan huomiota tulisi kiinnittää yhä enemmän kokonaisarviointiin, jolla tarkoitetaan sekä suorien että välillisten vaikutusten ottamista huomioon. Lisäksi puheenvuorossa korostettiin lainsäädännön jälkikäteistä vaikutusten seuranta, joka toteutuu tällä hetkellä Suomessa huonosti.

Tulevaisuusvaliokunnan puheenvuorossa todettiin valiokunnan ottaneen viime vuosina useasti kantaa lasten ja nuorten asioihin. Puheenvuorossa nousivat esiin perhe ja koulu lasten ja nuorten hyvinvoinnin kivijalkoina sekä se, että koulutuksessa ja elämässä ylipäättään tärkeitä ovat nivelvaiheet. Tulevaisuusvaliokunta on ajanut vahvasti ilmiöpohjaista budjetointia ja lausunut asiasta monissa mietinnöissään. Valiokunnan puheenvuoron mukaan nyt tarvitaan yhtenäinen käsitys siitä, mitä lapsibudjetoinnilla tarkoitetaan. Tämän jälkeen tulisi selkeyttää, millaista ilmiöpohjaista budjetointia viedään eteenpäin.

Samoin kuin tarkastusvaliokunnan, myös tulevaisuusvaliokunnan puheenvuorossa korostettiin etukäteisarvioinnin lisäksi lainsäädännön jälkikäteistä arviointia sekä tarvetta kehittää lapsivaikutusten arviointia. Lisäksi puheenvuorossa nostettiin esiin valiokunnan talousarviolausunto vuodelle 2021. Siinä tulevaisuusvaliokunta kannattaa nuorten syrjäytymisen ehkäisyn ilmiöpohjaisten lähestymistapojen pohtimista osana lapsibudjetoinnin kehittämistä ja toteaa, että nuorten syrjäytymiseen sekä lasten ja nuorten mielenterveyden ongelmiin liittyvää ilmiöpohjaista budjetointia on edistettävä mahdollisimman nopeasti konkreettisten pilottikokeilujen avulla.

Valtiovarainvaliokunnan puheenvuorossa painottuivat YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteet. Puheenvuoron mukaan lapsibudjetointi ja lapsivaikutusten arviointi ovat olennaisia työvälineitä lapsen edun edistämiseksi ja Suomen perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden toimeenpanon seuraamiseksi. Näiden kehittämiseen tulee osoittaa voimavaroja. Valtiovarainvaliokunnassa ei tällä hetkellä tehdä systemaattisesti lapsivaikutusten

arviointia, joka vaatisi myös jatkuvaa tiedon tuottamista sekä lasten ja nuorten kuulemista. Kunnissa, joissa tehdään lapsibudjetointia ja lapsivaikutusten arviointia, tärkeässä roolissa on lasten ja nuorten kuuleminen. Jatkossa tulisi harkita, miten kuuleminen saataisiin paremmin mukaan valtion budjettiprosesseihin.

Puheenvuoron mukaan lapsibudjetoinnissa tulisi tunnistaa entistä paremmin lasten väliset erot sekä huomioida erilaiset lapsiryhmät. Valmistelu-, suunnittelu- ja kehittämistyössä tulee huomioida erilaisten lasten erilaiset tilanteet ja tarpeet.

Lapsibudjetoinnin viemisessä kuntiin olisi hyvä, jos valtion tasolla saadaan luotua systemaattinen lapsibudjetoinnin malli ja määritettyä, mitä lapsibudjetoinnilla tarkastellaan ja miten budjettieriä ryhmitellään. Tulevaisuudessa näin olisi mahdollista saada yhteismittaista tietoa valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden tasoilta. Lapsibudjetoinnin kehittämisessä tulee lisäksi huomioida, että virkamiehet tulevat todennäköisesti tarvitsemaan koulutusta.

2.1.3 Suomen Kuntaliitto ja Suomen Unicef

Suomen Kuntaliiton puheenvuorossa korostettiin tiedon levittämisen merkitystä, joka tulee todennäköisesti kasvamaan mahdollisten hyvinvointialueiden myötä. Tiedon keräämisessä tulisi huomioida tulevat hyvinvointialueet, koska kuntien ja hyvinvointialueiden palvelut ovat monialaisia ja tietoja tulisi olla mahdollista yhdistää. Tälläkin hetkellä kunnat keräävät paljon tietoa, mutta tieto jää usein sirpaleiseksi. Tätä varten kuntien tietojohdantien tueksi tarvitaan kansallisia strategisia ratkaisuja. Tiedon levittämisen lisäksi haasteena ovat vähäiset resurssit erityisesti pienemmissä kunnissa. Epätasaisesta resursoinnista johtuen laadukkaiden, yhdenvertaisten ja kustannustehokkaiden palveluiden järjestäminen on haastavaa.

Puheenvuoron mukaan lakisääteisiä tehtäviä kunnille ei tule lisätä. Sen sijaan lapsibudjetointia voidaan edistää ja viedä eteenpäin vapaaehtoisuuden pohjalta. Tärkeää olisi saada työhön mukaan myös erityyppisiä kuntia, sillä niin saataisiin myös tietoa siitä, miten erilaisissa kunnissa toimitaan ja voitaisiin ottaa huomioon kuntien erilaiset hallinnon ja palvelujen organisointitavat. Lapsibudjetoinnin ei tulisi olla riippuvainen hallinnon ja palvelujen organisointimallista.

Ennalta määrättyjen indikaattorien merkitys nousi puheenvuorossa vahvasti esiin. Esimerkiksi liikennevalo-mallin on huomattu olevan selkeä ja yksinkertainen. Indikaattorit voisivat olla myös vähimmäistasolla yhtenäiset ja indikaattorien lisääminen mahdollistettu. Samalla lasten ja nuorten osallistumismahdollisuudet tulee kytkeä lapsibudjetoinnin toimintaan sen eri vaiheissa.

Suomen UNICEFin puheenvuoro perustui järjestön toteuttamaan Lapsiystävällinen kunta-toimintaan. UNICEFin näkemyksen mukaan Suomella on erinomainen mahdollisuus saada näkyviin lapsiin kohdistuvan menojen kokonaisuus. Tähän liittyen puheenvuorossa nostettiin esiin kolme merkittävää ehtoa. Ensinnäkin Suomella on oltava strategisen tason loppu-tulosindikaattorit, joiden avulla on mahdollista seurata lasten ja perheiden hyvinvointia ja lapsen oikeuksien toteutumista yli hallituskausien. Toiseksi on tarve määritellä valtion-tason kustannus- ja temaattiset indikaattorit ja hyvinvointialue- ja kuntatasolle palveluiden käyttöä kuvaavat indikaattorit. Kolmanneksi kokonaisuuden koordinointi tulisi olla valtio-varainministeriöllä tai valtioneuvoston kanslialla.

Puheenvuoron mukaan keskeisimmät periaatteet lapsibudjetoinnissa ovat lapsen edun ensisijaisuus, pitkäjänteisyys, tiedon yhteismitallisuus ja lapsen osallisuus.

Lapsen edun huomioon ottamisen ensisijaisuus on poikkeuksellinen ja vain lapsia koskeva ihmisoikeusvelvoite. Lapsen edun arviointi ja punninta mahdollistaa tarkastelun siitä, investoiko Suomi lapsiin mahdollisimman täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan vaikuttavasti niin, että jokaisen lapsen jokainen oikeus toteutuu. Pitkäjänteisyydellä viitataan taloustiedon pitkäjänteiseen hyödyntämiseen ja keräämiseen: lapsibudjetointi ei ole ilmiö, joka poistuu. Suomella on mahdollisuus näyttäytyä esimerkkinä muille maille: Kansainväliset kriteerit huomioimalla on mahdollista saada yhteismitallista tietoa, mikä mahdollistaa eri maiden välisen vertailun. Kansallisella puolella yhteismitallisuus mahdollistaisi kuntien välisen vertailun. Viimeisenä periaatteena puheenvuorossa nostettiin esille lasten ja nuorten osallisuuden merkitys lapsibudjetoinnissa. Kunnissa lasten osallisuus osana lapsibudjetointia pystytään kytkemään verrattain helposti kunnissa jo nyt käytössä oleviin osallisuusmenetelmiin, mutta jotta osallisuus toteutuisi myös valtionhallinnossa, tarvitaan konkreettisia tavoitteita ja toimenpiteitä.

Lopuksi Suomen UNICEF toi esiin, että lapsibudjetointia kehitetään ja toteutetaan jo tällä hetkellä kunnissa. Toisaalta on kuntia, jotka eivät ole tätä aloittaneetkaan mutta ovat tästä kiinnostuneita (esimerkiksi monet UNICEFin Lapsiystävällinen kunta -mallissa mukana olevat kunnat). Tätä työtä olisi erittäin tärkeä koordinoitusti viedä valtionhallinnon toimesta eteenpäin.

2.1.4 Itla, Lastensuojelun Keskusliitto ja Mannerheimin Lastensuojeluliitto

Viimeisessä kuulemistilaisuudessa kuultu *Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiön* (Itla) puheenvuoro valotti lapsibudjetointia kehystäviä laajempia muutosprosesseja ja painotti, että myös lapsia koskevaa budjetointia ilmiönä on ajateltava laajemmin kuin vain

budjettikysymyksenä. Siksi on syytä arvioida, missä määrin talousarvioprosesseja on mahdollista kehittää.

Puheenvuorossa pidettiin hyvänä menettelytapana työskentelyn jakamista useampaan vaiheeseen myös YK:n lapsen oikeuksien komitean vuonna 2016 antaman yleiskommentin n:o 19 valossa. Ensi vaiheessa etsitään indikaattoreita olemassa olevaan budjettikehiköön, mutta pidemmällä aikataululla ilmiötä pitää katsoa laajemmin talousarvioesityksiä ja julkisen talouden suunnitelmaa koskevien prosessien kannalta. Käytössä olevaa tietoa tulee hyödyntää monipuolisesti ja tiedon hyödyntämistä tulee edistää kansallisen lapsistrategian toimeenpanossa. Samalla on pohdittava, miten siirrytään lapsilähtöiseen osallistuvaan budjettiprosessiin, ja miten osallisuutta voisi tukea.

Puheenvuorossa todettiin kokoavasti, että perinteisestä lapsibudjetoinnista on syytä siirtyä uudenlaiseen ja kokonaisvaltaisempaan lasten hyvinvointia edistävään investointiajatteluun. Budjettiprosessien kehittämisessä voidaan ottaa oppia tulos- ja budjettiohjausajattelun kehityksestä yleensä. Ylipäätään julkisen politiikan keinovalikoimaa on hyvä tarkastella laajemmin muun muassa kokeilutoiminnan ohjauksen ja osallisuusohjauksen kannalta.

Mannerheimin Lastensuojeluliiton puheenvuorossa linjattiin, että lapsibudjetointi on liitettävä lasten ja nuorten perus- ja ihmisoikeuksiin YK:n lapsen oikeuksien komitean vuonna 2016 antaman yleiskommentin n:o 19 mukaisesti. Lapsibudjetoinnin merkitystä korostaa puheenvuoron mukaan se, että julkisten palvelujen rahoitus on lasten hyvinvoinnin kannalta aivan keskeisellä sijalla, ja lapsibudjetoinnin pitäisi olla systemaattinen osa valtion budjettiprosesseja.

Puheenvuorossa esitettiin Mannerheimin Lastensuojeluliiton toimittaman kirjallisen lausunnon mukaisesti, että lapsibudjetoinnissa tarkasteltaisiin tilanteen ja tarpeen mukaisesti myös varhaisaikuisuutta. Tämä olisi mielekästä erityisesti syrjäytymisen ehkäisyn kannalta. Puheenvuorossa pidettiin myös erittäin suotavana, että lapsibudjetointi ulotetaan myös kuntien ja hyvinvointialueiden toimintaan. Tämä edellyttää kuitenkin yhteistyötä sekä ohjeistuksia ja koulutusta lapsibudjetoinnin tueksi.

Mannerheimin Lastensuojeluliiton lausuntoon sisältyy konkreettinen esitys lapsibudjetoinnin toteutuksesta esimerkiksi jo seuraavan talousarvioesityksen valmistelussa. Esityksen ytimessä on kaksijakoinen käsittelytapa, jossa tarvittava konteksti ja selitykset sisällytetään yleisperusteluihin ja tarkempi tarkastelu kootaan omaksi lapsibudjetointiliitteeseen. Pääluokkakohtaisiin kuvauksiin otettaisiin yleispiirteiset kuvaukset määrärahojen vaikutuksista lasten ja nuorten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Näitä täydennettäisiin tarvittaessa lukukohtaisissa selitysosissa, ja tarkemmin liitteessä.

Lopuksi puheenvuorossa tarkasteltiin vielä lapsibudjetoimia ohjaavia yleisiä periaatteita ja korostettiin, että työssä on pidettävä lähtökohtana YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteita sekä lapsen oikeuksien komitean esiin nostamia periaatteita.

Kuulemistilaisuuden viimeinen puheenvuoro kuultiin *Lastensuojelun Keskusliitolta*. Puheenvuorossa viitattiin valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan Lapsilähtöinen budjetoimi -hankkeeseen, jossa lapsibudjetoinnin kehittämässä menttiin jo varsin käytännölliselle tasolle. Hankkeen haastatteluissa oli ilmennyt, että suuri este lapsibudjetoinnin etenemiselle on muutoksen käsittäminen liian perustavanlaatuisena. Keskeistä onkin kuulemistilaisuudessa kuullun puheenvuoron mukaan olemassa olevan tiedon analysointi ja parempi hyödyntäminen, ei niinkään perustavalla tavalla uuden tiedon tuottaminen. Lapsibudjetoimi ei siten välttämättä edellytä talousarvion momenttien muokkausta, vaan raportoinnin kehittämistä ja uudenlaista tarkastelua. Automatisointi voinee myös auttaa tiedonkeruussa.

Puheenvuoron mukaan lapsibudjetoinnin kehittämässä on pidettävä keskeisenä tavoitteena, että lapsiin kohdistuvien julkisten määrärahojen vaikuttavuutta selvitetään ja lisätään. Talousindikaattorityössä voidaan hyödyntää kansainvälistä selvitystä, kuten Unicefin C-PEM indikaattoreita, ja hyvinvoinnin indikaattorit ovat talousindikaattorien rinnalla tärkeitä. Tässä olisi mietittävä ”isot indikaattorit”, eli yli hallituskausien ulottuvat indikaattorit ja muun muassa aikasarjat, ja ”pikkuindikaattorit”, jotka voisivat olla hallituskausikohtaisia kärkihankkeita. Vaikuttavuutta voidaan hakea myös arvioinnilla ja seurannalla, joilla voi olla itsekorjaava vaikutus.

Puheenvuoron lopputulemana oli, että lapsibudjetoinnissa on lähdettävä tarvittaessa liikkeelle epätäydellisellä ratkaisulla, jotta työ saadaan käyntiin.

2.2 Kuulemistilaisuuksista esiin nousseet teemat

Kuulemistilaisuuksissa kuultiin jaksossa 2.1 kuvatulla tavalla yhteensä kymmenen eri tahon puheenvuorot. Puheenvuorot kattoivat laajan joukon lapsibudjetoinnin mahdollisuuksiin, toteuttamistapaan, reunaehtoihin ja rajauksiin liittyviä kysymyksiä. Niissä käsiteltiin myös lapsibudjetoinnin asemaa yhtäältä osana valtion talousarvioprosesseja ja toisaalta yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta.

Kuulemistilaisuuksissa esitetyistä huomioista nousee esiin yhteensä neljä kokoavaa teemaa.

1. Lapsibudjetoinnin käyttöönotto ja vakiinnuttaminen on perusteltua toteuttaa vaiheittain. Lapsibudjetoinnin kehittämistyötä on tehtävä pitkäjänteisesti

ja se on integroitava osaksi hallinnon toimintatapoja. Työ on kuitenkin useiden puheenvuorojen valossa perusteltua vaiheistaa siten, että työryhmän toimeksiannon mukaisen pilotin tuloksia hyödynnetään jatkotyössä ja vakiinnuttamisessa.

2. Kuulemistilaisuuksissa nousi useasti esiin vaikutusten arvioinnin ja talousarvioratkaisujen seurannan merkitys. On olennaista tunnistaa, että lapsia koskevia budjettiratkaisuja ei tehdä tyhjiössä, vaan että varojen kohdentamisessa on kiinnitettävä huomiota niillä aikaansaatuihin vaikutuksiin ja hyödynnettävä käytettävissä olevaa tietoa. Puheenvuoroissa tunnistettiin kuitenkin samalla vaikutusten arvioinnin monitahoisuus ja haasteet sekä tietopohjan merkittävyys.
3. Kuulemistilaisuuksissa käsiteltiin eri lapsiryhmien asemaa ja hyvinvointia sekä lasten ja nuorten syrjäytymisvaaraa ja tarvetta löytää syrjäytymisen ehkäisyyn nykyistä vaikuttavampia ratkaisuja. Lapsibudjetointia ei tulekaan ymmärtää vain yleisenä ikäluokkakohtaisena kysymyksenä, vaan on harkittava, missä määrin se voi auttaa arvioimaan esimerkiksi haavoittuvassa asemassa olevien lasten ja nuorten oikeuksien toteutumista. Vaikka lapsibudjetoinnin vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi ei välttämättä ole ensivaiheessa täysimittaisesti toteutettavissa, sen merkitystä ei ole perusteltua ohittaa.
4. Kuulemistilaisuuksissa korostettiin useissa puheenvuoroissa lapsibudjetoinnin liittymiä YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteisiin sekä lapsen oikeuksien komitean linjauksiin. Vaikka kuulemisissa ei nimenomaisesti käsitelty komitean yleiskommenttiin sisältyvää ajatusta lapsibudjetoinnista lapsen oikeuksien edistämisen välineenä, lapsenoikeusperustaisuus heijastui vahvasti lapsibudjetoinnille annettavaan merkitykseen.

2.2.1 Työryhmän johtopäätökset ja huomiot

Kokonaisuutena kuulemiset olivat merkittäviä työryhmän työskentelyn kannalta. Kuulemistilaisuuksiin kutsutut tahot toivat lapsibudjetoinnin tilasta ja tavoitteista esiin olennaisia näkökohtia, joihin työryhmä paneutui pohdinnoissaan.

Työryhmä totesi kuulemisten valossa, että toimeksiannon mukaisessa lapsibudjetoinnin pilotoinnissa on syytä painottaa ensivaiheen toteutuksesta saatavaa ymmärrystä ja lisätä tietoisuutta. Työryhmä on kuulemistilaisuuksissa esiin tulleiden kannanottojen kannalla siinä, että lapsibudjetoinnin kehittämisessä on edettävä vaiheittain. Lisäksi pilotointi on perusteltua toteuttaa niin, että lopputulema minimoi väärän tulkinnat ja toisaalta pyrkii varmistamaan tarkastelun toistettavuuden ja vertailukelpoisuuden, mikä on edellyttänyt myös useiden linjausratkaisujen tekemistä ja reunaehtojen asettamista.

Työryhmä on pohtinut sekä lapsiin, mutta myös perheisiin kohdistuvien budjettierien tunnistamiseen liittyviä yksityiskohtia. Tämä on ollut välttämätöntä, sillä lähes kaikki palvelut, etuudet ja toiminnot liittyvät lapsiin ja perheisiin vähintään välillisesti. Siksi on tarpeen tehdä rajauksia ja linjauksia, jotta lapsi-ikäluokkaan kohdistuvat menot saadaan kattavasti näkyviin.

Merkittävä määrä lapsi-ikäluokkaan kohdistuvista menoeristä on sellaisia, joissa maksupereusteena on perhe. Niinpä lapsi-ikäryhmään kohdistuvien määrärahojen tarkasteluun on välttämätöntä sisällyttää myös perheisiin kohdistuvien määrärahojen arviointi, mikä puolestaan edellyttää näiden menojen luokittelua joko laskennallisesti (lapsi-ikäryhmän osuus kaikista menoista) tai esimerkiksi rekisteriaineiston perusteella tarkemmin kohdennettuna. Toisaalta työryhmä on pohtinut myös sellaisten palvelujen, etuuksien ja toimintojen määrärahoja, jotka välillisesti tai epäsuorasti liittyvät tai voivat liittyä lapsiin, mutta joiden huomioiminen lapsibudjetoinnissa kuvaa suoraan lapsiin kohdistuvaa päätöksentekoa vain heikosti tai ei lainkaan (esimerkiksi kansallispuistot tai pyörätiet). Työryhmän näkemyksen mukaan valtion talousarvion tarkastelussa on syytä keskittyä mahdollisimman vertailukelpoisiin tietoihin, jotka edellyttävät mahdollisimman vähän täysin laskennallisia arvioita määrärahojen kohdentumisesta.

Työryhmä on pohtinut myös vaikeiden yhteiskunnallisten ongelmien, niin sanottujen ”ilmiön ilmiöiden”, huomioimista lapsibudjetoinnin pilotoinnissa. Lapsibudjetointi itsessään on ilmiöpohjaista budjetointia siinä mielessä, että siinä kootaan hallinnonalarajat ylittävä kokonaiskuva lapsiin kohdistuvista budjettieristä. Tätä koontia on kuitenkin puheenvuorojen valossa syytä sitoa ja tarkentaa yhteiskunnallisesti ja sosiaalisesti merkittäviin kysymyksiin.

Lasten kohdalla erityisen tärkeää on torjua eriarvoisuutta ja hyvinvoinnin polarisoitumista, joka on tunnistettu myös kansallisessa lapsistrategiassa. Siinä muistutetaan lasten ja nuorten eriarvoisuuden vain korostuvan, jos päätöksiä valmisteltaessa ja toimintaa suunniteltaessa ei huomioida niiden tosiasiallisia vaikutuksia eri asemassa oleviin lapsiin. Siksi lasten ja nuorten asemassa tai olosuhteissa oleva haavoittuvuus ja mahdolliset syrjäytymisvaaraa lisäävät seikat on otettava kattavasti huomioon. Tämä tarkoittaa lasten ja nuorten aseman tai olosuhteiden haavoittuvuutta lisäävien seikkojen ja niiden kasautumisen tunnistamista ja torjumista.

Syrjäytymisvaarassa olevien lasten ja nuorten tilanteen erityistarkastelua on pidettävä perusteltuna jo siksi, että kyseessä on yhteiskunnallisesti merkittävä niin sanottu ilkeä ongelma. Työryhmän toiveena on, että lapsibudjetoinnin pilotoinnilla voitaisiin tuottaa merkityksellistä lisätietoa tämänkaltaisten monisyisten, yhteiskunnallisesti hankalien ja lapsistrategian tavoitteiden kannalta olennaisten ongelmakokonaisuuksien ratkaisemiseen. Syrjäytymisen huomiointi lapsibudjetoinnin pilotoinnissa on laajemminkin linjassa

ilmiöbudjetoinnin päämäärien kanssa; eduskunnan tulevaisuusvaliokunta edellytti vuosina 2018 ja 2021, että valtioneuvosto valitsee ilmiöbudjetoinnin kohteeksi nuorten syrjäytymisen ehkäisyn.

Työryhmä on pohtinut työssään myös vaikutusten arviointien sekä toteumatietojen seurannan ja raportoinnin toteuttamista osana lapsibudjetointia. Vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi on keskeisin osa lapsibudjetointia, ja sitä tulisi tavoitella niin inhimillisistä syistä kuin julkisen talouden kestävyuden kannalta. Työryhmä on tunnistanut vaikutusten arviointiin liittyvät näkökulmat (ennakkollinen ja jälkikäteinen arviointi) sekä eri aikajänteet arvioinnin ja seurannan toteutukselle (esimerkiksi vuosittainen arviointi ja hallituskausittainen arviointi).

Edellisten lisäksi työryhmä on pohtinut muun muassa verotukseen sekä valtion tilinpäätöksen valmisteluun ja raportointiin liittyviä kysymyksiä ja budjettijärjestelmään liittyvää kokonaisuutta.

Kuulemistilaisuuksissa kuultujen lausumien ohella työryhmä on hyödyntänyt virkatyönä annettuja tietoja. Työryhmän on lisäksi kutsunut kokouksissa kuultaviksi asiantuntijoiksi Fransiska Pukanderin valtiovarainministeriön vero-osastolta (työryhmän kokoukset 5.3.–18.5.2021), Olli Kärkkäisen valtiovarainministeriön budjettiosastolta ja Päivi Lindbergin Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta (työryhmän kokous 18.3.2021), Juha Halosen valtiovarainministeriön budjettiosastolta (28.4.2021) sekä Tiia Jalosen valtiovarainministeriön budjettiosastolta (7.5.2021).

3 Lapsibudjetoinnin pilotointi valtion talousarvioesityksessä ja lapsivaikutusten arviointi

Kuten ilmiöbudjetointi yleisesti, lapsibudjetointi edistää parempaa kokonaisuuden tunnistamista, lisää tietoisuutta, mahdollistaa tietojohdamisen ja voi toimia päätöksenteon tukena. Lapsibudjetointi on kuitenkin suunniteltava huolellisesti ja sen toteuttaminen on hallinnonaloilla eli ministeriöissä kytkettävä vuosikellon mukaiseen talousarvioprosessiin eri vaiheineen.

Työryhmä on lapsibudjetoinnin käyttöönoton kehittämistyössä huomionnut soveltuvien osin YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentin n:o 19 ja etenkin sen kohdissa 82 ja 106³ esitetyt huomiot lapsen oikeuksiin liittyvästä julkisesta budjetoinnista. Lisäksi työryhmä on huomionnut eri toimijoiden, kuten Suomen itsenäisyyden juhlarahaston (Sitra)⁴ keskustelunavauksen, eduskunnan valiokuntien (erityisesti tarkastus-, tulevaisuus- ja valtiovarainvaliokuntien) kannanotot ja lausumat sekä Valtiontalouden tarkastusviraston⁵ ilmiöbudjetointia koskevan raportin ja tuloksellisuustarkastuskertomuksen havainnot. Lisäksi työssä on huomionnut ilmiöbudjetointia yleisesti koskevien sekä teemoittain laadittujen selvitysten ja raporttien⁶ näkemyksiä ja huomioita.

3 Yleiskommentti n:o 19 (2016) julkisesta budjetoinnista lasten oikeuksien toteuttamiseksi (4 artikla) (CRC/C/GC/19). Yleiskommentti on saatavilla sähköisesti epävirallisena suomenkielisenä käännöksenä lapsiasiavaltuutetun sivuilla <https://lapsiasia.fi/yleiskommentit>.

4 Ilmiömäinen julkinen hallinto. Sitra työpaperi. 31.8.2018. Saatavilla sähköisesti <https://media.sitra.fi/2018/09/03163806/ilmiomainenjulkinenhallinto.pdf>

5 Havaintoja ilmiöpohjaisesta budjetoinnista. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020 ja Kestävän kehityksen edistäminen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 14/2019. Saatavilla sähköisesti <https://www.vtv.fi/app/uploads/2020/10/vtv-julkaisu-havainnot-tili-ilmio-pohjaisesta-budjetoinnista.pdf>

6 Ks. esim. Lapsilähtöinen budjetointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:23 ja Ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyviä näkökohtia selvittävän työryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 9/2019.

3.1 Ehdotus lapsibudjetoinnin pilotoimiseksi valtion v. 2022 talousarvioesityksessä

Lapsibudjetointia kehittävä työryhmä on lapsiin kohdistuvien määrärahojen tunnistamista, luokittelua ja esittämistä varten tehnyt rajauksia ja linjauksia, jotta lapsibudjetoinnin pilotointi sekä sen vakiinnuttaminen voidaan toteuttaa tavalla, joka takaa mahdollisimman hyvän vertailtavuuden, toistettavuuden ja on myös sen edellyttämien resurssien näkökulmasta järkevä.

Pilotin tarkastelutaso ja tarkasteltavien määrärahojen kriteerit on määritelty siten, että sisällöt ovat yhdenmukaisia pääluokkien kesken ja vertailukelpoisuus eri vuosien välillä on mahdollista. Määrittelyssä on myös huomioitu, että pilotin pohjalta tarkastelua voidaan tarvittaessa jatkokehittää, ja perusratkaisun hienosäätäminen on mahdollista toteuttaa niin, ettei eri vuosien vertailtavuus kärsi.

Työryhmä linjasi, että analyysissä huomioidaan lapsiin suoraan kohdistuvat menot (etuuudet ja palvelut) sekä menot (esimerkiksi avustukset) joilla rahoitettavan toiminnan kohderyhmänä ovat lapset. Tämä tarkoittaa, että lapsibudjetoinnin menoja koskevassa tarkastelussa otetaan huomioon välittömästi alle 18-vuotiaisiin lapsiin kohdistuvat ja heille osoitettavat (lakisääteiset ja harkinnanvaraiset) menot sekä menot, jotka selkeästi kohdistuvat perheisiin, joissa on alle 18-vuotiaita lapsia. Tiettyjen palveluiden, kuten toisen asteen koulutuksen osalta on huomioitu lapsi-ikäluokan osuus palveluiden kohderyhmästä.

Työryhmän linjausten mukaisesti tarkastelussa ei huomioida valtion keskushallinnon hallinnollisia menoja eli ministeriöiden, niiden alaisten laitosten tai virastojen toimintamenomäärärahoja. Lisäksi tarkastelussa keskitytään valtion menoihin, ei kaikkiin julkisen talouden menoihin.

Työryhmän tekemä ehdotus ei huomioi sellaisia kehittämishankkeiden kustannuksia, joista lapsi-ikäryhmät voitaisiin laskennallisesti erottaa, mutta joissa erottelun perusteella laskettu euromääräinen tarkastelu ei olisi suoraan lapsi-ikäryhmiin kohdistuva vaan puhtaasti laskennallinen arvio. Ehdotus ei myöskään sisällä kuntien maksutuloja koskevaa tarkastelua. Tiettyjen etuusmenojen (kuten asumistuki) osalta ehdotus sisältää lapsiperheiden osuuden, koska vain lapsi-ikäryhmien erottelu asumistuessa ei ole mahdollista. Erilaiset luokittelu- ja esittämisperusteet on momenttikohtaisesti avattu alla olevassa taulukossa.

Työryhmän tekemien rajauksien tavoitteena on ollut kohdistaa tarkastelu nimenomaisesti lapsiin ja lapsiperheisiin. Työryhmän arvion mukaan tarkastelu on tällöin tarkoituksenmukaisempi ja ratkaisuilla voidaan osaltaan varmistaa lapsibudjetoinnin asianmukainen tulkinta ja vertailukelpoisuus, koska erilaisia täysin laskennallisia eriä ei tarkastelussa huomioida. Tarkastelua ei siten laajenneta koskemaan erilaisia lapsi-ikäryhmään epäsuorasti

tai välillisesti kohdistuvia menoja. Työryhmän näkemyksen mukaan tällaiset laskennalliset erät, jotka perustuvat lapsi-ikäryhmien suhteelliseen osuuteen johonkin toimintaan varautuista menoista, eivät tosiasiallisesti kuvaa lapsiin kohdistuvia menopäätöksiä tai -muutoksia, eikä laskennallisesta tarkastelusta voi tehdä lapsi-ikäluokan määrärahasoon liittyviä johtopäätöksiä. Nyt valittu tarkastelutapa mahdollistaa paremmin lapsi-ikäryhmään kohdistuvien palvelujen ja etuuksien ajallisen vertailun ja on myös työn edellyttämän resurssitarpeen kannalta järkevä.

Työryhmä ehdottaa, että lapsibudjetointi esitetään valtion talousarvioesityksessä kootusti esityksen yleisperusteluissa. Näin lapsibudjetointiin perehtyminen on lukijalle helpompaa. Edellinen edellyttää, että valtiovarainministeriö tekee tarvittavat asiaa koskevat lisäykset myös muun muassa talousarvioesityksen pyyntökirjeeseen, jotta lapsibudjetointi pystytään huomioimaan eri hallinnonalojen talousarviovalmistelussa.

3.1.1 Työryhmän ehdotus lapsibudjetoinnin pilotoinnista v. 2022 talousarviossa

Edellä esitetyt linjaukset ja rajaukset huomioiden työryhmä ehdottaa kolmen eri valtion menoja koskevan tarkastelunäkökulman sisällyttämistä lapsibudjetoinnin pilottiin. Ehdotetut näkökulmat esitetään vakiomuotoisessa taulukossa täydennettynä tekstimuotoisella analyysillä, pois lukien ilmiön ilmiötä koskeva tarkastelu, joka on vain tekstimuotoinen tarkastelu.

Lapsibudjetoinnin pilottiin ehdotettavat näkökulmat sisältävät seuraavat kokonaisuudet:

- a) ministeriöiden lapsi-ikäluokan (alle 18-vuotiaat) lakisääteisen rahoituksen (etuuudet ja palvelut) mukaan lukien peruspalvelujen valtionosuudet ja niin sanotun vakiintuneen harkinnanvaraisen rahoituksen,
- b) ministeriöiden muun lapsi-ikäluokkaan kohdistuvan harkinnanvaraisen rahoituksen, joka voi vaihdella hallituskausittaisten painopisteiden mukaisesti, ja

lisäksi pilottiin ehdotetaan erillisenä yhteenvetokokonaisuutena

- c) niin sanottua ilmiöiden ilmiötä koskevaa tarkastelua, joissa on kysymys lapsi-ikäluokkaan kohdistuvan yhteiskunnallisen painopisteen tai ongelmakohdan poistamiseen tai vaikutusten vähentämiseen liittyvistä toimista ja niiden erillismäärärahoista. Pilotissa tarkastelun kohteeksi on valittu lapsi-ikäluokan syrjäytymisen ehkäisy erillisrahoitus sekä mahdolliset sitä koskeviin toimenpiteisiin liittyvät lakisääteiset määrärahalisäykset. Ko. määrärahat sisältyvät edellä mainittuihin kohtiin a-b mutta ilmiön ilmiön tekstimuotoinen tarkastelu syventyy asiaan vielä erikseen.

Tarkasteluun valittavat niin sanotut ilmiöiden ilmiöt voivat vaihdella hallitusten poliittisten linjausten mukaisesti. Työryhmä pitää järkevänä kytkeä tarkastelu mahdollisimman tiiviisti lapsistrategian tavoitteisiin ja sen hallituskausittaisessa toimeenpanosuunnitelmassa asetettaviin toimenpiteisiin. On huomioitava, että erillismäärärahojen lisäksi niin sanotulla perusrahoituksella rahoitettavan toiminnan ja rahoituksen laajana pyrkimyksenä on turvata kaikkien lasten hyvinvointi ja mahdollisuudet sekä torjua muun muassa lasten ja nuorten syrjäytymistä. Syrjäytymisen torjunta on esimerkiksi varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen valtionosuusrahoituksen keskeinen tavoite. Työryhmän näkemyksen mukaan ehdotuksen mukainen syrjäytymisvaarassa olevien lasten ja nuorten aseman tarkastelu kuitenkin syventää suoraan lapsiin kohdistuvien menojen tarkastelua tarkoituksenmukaisella tavalla.

Kohdassa a) mainittujen peruspalvelujen valtionosuuksien osalta työryhmä esittää mallia, jossa huomioidaan lapsi-ikäryhmien osuus laskennallisista valtionosuuksista ja lisäksi lapsi-ikäryhmien painoarvoa vastaava osuus lisäosista, lisäyksistä ja vähennyksistä sekä verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta. Kuntien valtionosuuksia selostetaan tarkemmin tarkastelun tekstiosiossa (alla).

Edellisten lisäksi työryhmä ehdottaa, että pilotin tekstimuotoinen tarkastelu sisältää myös lapsi-ikäryhmään tai suoraan lapsiperheisiin kohdistuvan verotusta koskevan tekstimuotoisen tarkastelun.

Tässä raportissa esitetyssä pilottia koskevassa ehdotuksessa käytetään varsinaisen talousarvion lukuja vuodelta 2021. Sen sijaan vuoden 2022 talousarvioesityksessä (TAE) lapsibudjetoinnin ehdotus tullaan laatimaan kyseisen talousarvion tiedoilla ja "talousarviosta talousarvioon"-periaatteella. Näin ollen TAE:n lapsibudjetointia koskevassa osuudessa kuvataan menoja koskeva tarkastelu sekä vuosien 2020 ja 2021 talousarvioiden (TA) osalta sekä varsinaisen talousarvioesityksen (TAE) 2022 osalta. Työryhmä korostaa, että kokonaislukuja koskevan tarkastelun rinnalla on syytä nostaa esiin yksilökohtainen (euroa/lapsi) tarkastelu lapsibudjetoinnin oikean tulkinnan varmistamiseksi. Tämä on tärkeää, koska lapsi-ikäluokan osuus väestöstä on jatkuvasti pienemässä, eikä kokonaislukuihin keskittyminen siten mahdollista asianmukaista ajallista vertailua⁷.

⁷ Aleneva trendi on nähtävissä väestöennusteesta. Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestöennuste [verkkajulkaisu]. ISSN=1798-5137. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 18.5.2021]. Saantitapa: <http://www.stat.fi/til/vaenn/index.html>

Taulukko 1. Lapsi-ikäryhmään suoraan kohdistuvat määrärahat (1 000 euroa) VM:n, OKM:n ja STM:n pääluokissa vuoden 2021 varsinaisen talousarvion mukaan.

1. Lapsi-ikäluokan (0–18 v.) lakisääteinen ja vakiintunut harkinnanvarainen rahoitus

Momentti	Lakisääteiset	Etuudet, palvelut ja avustukset	Ministeriö	Euroa (1 000)
28.90.30	Kuntien peruspalvelujen valtionosuus	0–18-vuotiaiden laskennallinen osuus	VM	2 595 963
29.10.30	Esi- ja perusopetus	Esi- ja perusopetuksen täydentävä rahoitus	OKM	400 000
	Esi- ja perusopetus	Aamu- ja iltapäivätoiminta sekä kerhotoiminta	OKM	53 000
	Esi- ja perusopetus	Ulkomaan koulujen rahoitus	OKM	4 300
	Esi- ja perusopetus	Suomi-koulut, kotiperuskoulu ja Etäkoulu kulkuri	OKM	500
29.20.30	Toisen asteen koulutus	Ammatillinen koulutus*	OKM	250 000
29.20.35	Toisen asteen koulutus	Lukiokoulutuksen järjestäminen*	OKM	170 000
	Toisen asteen koulutus	Saamelaisalueen koulutuskeskus*	OKM	1 300
29.70.55	Opintotuki	Opintoraha*	OKM	23 000
29.70.55	Opintotuki	Opiskelijan asumistuki*	OKM	5 000
29.70.59	Opintotuki	Koulumatkakustannukset	OKM	26 000
29.80.34	Kulttuuri ja taide	Taiteen perusopetus	OKM	87 697
29.90.52	Liikuntatoimi	Valtionosuudet kuntien liikuntatoimintaan (KPY)	OKM	3 718
29.91.52	Nuorisotoimi	Kuntien nuorisotoimen valtionosuudet	OKM	19 586
33.10.50	Perhe-etuudet	Lapsilisä	STM	1 360 000
	Perhe-etuudet	Elatustuki ja äitiysavustus	STM	233 000
	Perhe-etuudet	Kv-adoptio ja hoitotuki ulkomaille	STM	3 700

Momentti	Lakisääteiset	Etuudet, palvelut ja avustukset	Ministeriö	Euroa (1 000)
33.10.54	Asumistuki	Lapsiperheiden osuus**	STM	517 000
33.10.57	Perustoimeentulotuki	Lapsiperheiden osuus**	STM	182 000
33.20.52	Työttömyysturva	Lapsikorotukset	STM	138 000
33.30.60	Sairausvakuutus	Vanhempainpäivärahat	STM	97 000
	Sairausvakuutus	Alle 18 v päivärahat ja korvaukset	STM	121 000
	Sairausvakuutus	Alle 18 v kuntoutuspalvelut	STM	105 000
33.40.60	Eläkkeet	Alle 18 v perhe-, takuu-, kansaneläke	STM	51 000
	Eläkkeet	Alle 18 v vammaistuet, hoitotuet, asumistuet	STM	87 900
33.60.52	Turvakotitoiminta		STM	25 550
Lakisääteiset yhteensä				6 561 214
Momentti	Vakiintuneet harkinnanvaraiset		Ministeriö	Euroa (1 000)
29.10.30	Koululaisten kerhotoiminta		OKM	17 800
29.80.52	Lastenkulttuuri		OKM	4 868
29.80.52	Taiteen opetusjärjestöt		OKM	142
33.90.50	Stea avustukset		STM	124 000
Vakiintuneet harkinnanvaraiset yhteensä				146 810
Lakisääteiset ja vakiintuneet harkinnanvaraiset yhteensä				6 708 024

2. Muu lapsi-ikäluokkaan kohdistuva harkinnanvarainen rahoitus

Momentti	Hallitusohjelmahankkeet	Ohjelmat ja hankkeet	Ministeriö	Euroa (1 000)
29.10.20		Varhaiskasvatuksen laatu- ja tasa-arvo -ohjelma, sekä varhaiskasvatuksen tuki	OKM	65 000
29.10.20		Esi- ja perusopetuksen laatu- ja tasa-arvo -ohjelma	OKM	83 000
29.20.35		Lukiokoulutuksen laatuohjelma	OKM	10 000
28.90.30 ja 29.		Oppivelvollisuuden laajentaminen		65 000
33.03.31		Lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelma	STM	24 000
33.60.39		Lapsistrategia	STM	2 000
33.60.40		Lastenasiatalon perustaminen	STM	2 800
Momentti	Muut hankkeet	Ohjelmat ja hankkeet	Ministeriö	Euroa (1 000)
29.80, 29.90, 29.91		Lastenkulttuuri, lukuliike, lastenkirjainstituutti, varhaiskasvatuksen liikunnallistaminen, Saamelaisten kielipesätoiminta	OKM	10 344
33.03.63		Päihteitä käyttävien äitien palvelut	STM	3 000
		Muut harkinnanvaraiset yhteensä		265 144
		KAIKKI YHTEENSÄ		6 973 168

*) alle 18-vuotiaiden osuus

**) lapsiperheiden osuus kokonaistasosta

Lakisääteiseen ja vakiintuneeseen harkinnanvaraiseen rahoitukseen sisältyvä lapsi-ikäluokan valtion rahoitus koostuu palveluista ja tulonsiirroista. Keskeisimpiä palveluita ovat varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalvelut, joiden rahoitus on kuntien peruspalveluiden valtionosuutta valtionvarainministeriön pääluokassa. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokkaan sisältyy osa perusopetuksen rahoituksesta eli sellaisen toiminnan rahoitus, jota ei ole mahdollista kohdistaa asukaskohdittaisen rahoituksen mukaisesti, koska toiminta koskettaa vain osaa kunnista ja rahoitustaso on huomattavasti korkeampi. Tämänkaltaista rahoitusta on muun muassa vammaisten perusopetuksen, perusopetuksen lisäopetuksen ja valmistavan opetuksen rahoitus. Toisen asteen koulutuksen rahoituksesta arvio lapsi-ikäluokan osuudesta on 36 prosenttia. Kulttuurin ja nuorisotyön keskeisimpiä lapsiin kohdistuvia palveluita ovat kuntien nuorisotoimen ja taiteen perusopetuksen valtionosuudet sekä lastenkulttuurin avustukset. Keskeisimpiä lapsi-ikäluokan tulonsiirtoja ovat sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan sisältyvät lapsilisät, asumistuet ja työttömyysturvan lapsikorotukset sekä toimeentulotuki.

Lapsi-ikäluokan harkinnanvaraisesta rahoituksesta suurimpia osia ovat hallitusohjelman mukainen varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen ja lukiokoulutuksen laatu- ja tasa-arvohankkeiden rahoitus sekä 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 lapsistrategian valmistelu.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuudet osana lapsibudjetoitua

Merkittävä osa lasten ja nuorten palveluihin kohdistuvista määrärahoista ohjautuu kuntiin peruspalvelujen valtionosuuden kautta. Kuntien peruspalvelujen valtionosuus (momentti 28.90.30) on vuonna 2021 kokonaisuudessaan noin 7,7 mrd. euroa, joka on noin 620 milj. euroa enemmän suhteessa vuoden 2020 talousarvioon. Valtionosuuden määrää nostavat vuonna 2021 erityisesti indeksikorotus, kertaluonteinen valtionosuuden lisäys kompensoimaan kunnille muun muassa koronavirustilanteesta aiheutunutta verotulojen alentumista sekä hallitusohjelmassa sovitut toimenpiteet.

Valtionosuudesta lapsiin ja nuoriin on arvioitu lapsibudjetoinnin yhteydessä kohdistuvan vuonna 2021 noin 2,6 mrd. euroa. Arvio perustuu alle 18-vuotiaiden ikäryhmien osuuteen laskennallisista valtionosuuksista sekä siitä johdettuun oletamaan, että myös valtionosuuden lisäosista, määräaikaisista ja pysyvistä lisäyksistä ja vähennyksistä sekä verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta lapsiin ja nuoriin kohdistuisi sama osuus.

Vuonna 2021 alle 18-vuotiaiden ikäryhmien osuus laskennallisista valtionosuuksista on noin 33,7 prosenttia. Vuonna 2020 vastaava osuus oli 34,1 prosenttia. Näin ollen lasten ja nuorten ikäryhmien painoarvo laskennallisen valtionosuuden määräytymisen perusteena

on pienentynyt noin 0,4 prosenttiyksikköä. Muutosta selittää lasten ja nuoren ikäluokkien pieneneminen samanaikaisesti, kun aikuisikäluokkien ja erityisesti yli 65-vuotiaiden määrä kasvaa. Muutosta selittävät myös valtionosuuden lisäykset, jotka painottuvat enemmän aikuisikäluokkiin. On kuitenkin huomioitava, että valtionosuuden laskennassa käytettyjen alle 18-vuotiaiden ikäryhmien perushinnat ovat nousseet vuodesta 2020. Tätä selittävät muun muassa hallitusohjelman mukaiset subjektiivista varhaiskasvatusoikeutta ja varhaiskasvatuksen ryhmäkokojen pienentämistä koskevat sekä oppivelvollisuuden laajentamista koskevat toimenpiteet.

Taulukko 2. Lapsi-ikäluokkien laskennallinen osuus kuntien valtionosuuksista.

Lapsi-ikäluokkien laskennallinen osuus kuntien valtionosuuksista	2020	2021	Muutos
Lapsi-ikäluokkien laskennalliset perushinnat:			
• Ikä 0–5 (euroa/asukas)	8 511,95	8 761,95	250
• Ikä 6 (euroa/asukas)	9 043,62	9 284,90	241,28
• Ikä 7–12 (euroa/asukas)	7 573,36	7 759,16	185,8
• Ikä 13–15 (euroa/asukas)	12 981,41	13 287,99	306,58
• Ikä 16–18 (euroa/asukas)	4 139,31	4 258,71	119,4
Valtionosuuden mitoituksessa käytetty 0–18-vuotiaiden määrä (lkm)	1 111 484	1 101 773	–9 711
Lapsi-ikäluokkien laskennalliset kustannukset yhteensä, 1 000 euroa	9 177 014	9 343 240	166 226
Valtionosuuden laskennalliset kustannukset yhteensä, 1 000 euroa	26 904 711	27 701 152	796 441
Lapsi-ikäluokkien osuus laskennallisista kustannuksista (%)	34,11 %	33,73 %	–0,38 %
Kunnan peruspalvelujen valtionosuus yhteensä, 1 000 euroa	7 074 155	7 697 660	623 505
Lapsi-ikäluokkien laskennallinen osuus valtionosuudesta, 1 000 euroa	2 412 946	2 596 321	183 375

Lapsi-ikäluokka julkisissa peruspalveluissa

Peruspalveluista keskeisimpiä ovat kuntien lakisääteiset peruspalvelut. Kuntien rahoituksen riittävyyttä niille asetettujen tehtävien hoitamiseen arvioidaan vuosittain kuntatalousohjelman yhteydessä. Ohjelmassa arvioidaan kuntien tehtävien, toimintaympäristön ja palveluiden kysynnän muutokset. Valtion talousarvioesityksen yhteydessä ohjelmassa esitetään arvio kuntatalouden kehityksestä sekä valtion talousarvion vaikutuksista kuntatalouteen.

Vuonna 2019 Manner-Suomen kuntien palvelutuotannon nettokäyttökustannukset (käyttökustannukset – käyttötuotot) olivat yhteensä noin 32,7 mrd. euroa (5 944 euroa/asukas), josta sosiaali- ja terveystoiminnan nettokäyttökustannukset olivat noin 19,2 mrd. euroa (3 490 euroa/asukas) ja opetus- ja kulttuuritoiminnan nettokäyttökustannukset noin 11,4 mrd. euroa (2 070 euroa/asukas). Valtion rahoitusosuus kuntien peruspalveluissa on noin 25 prosenttia. Kunnat rahoittavat toimintansa käyttötalouden valtionosuuksien lisäksi verotuloilla, toimintatuloilla ja lainanotolla. Käyttötalouden valtionosuuksien osuus kuntien ja kuntayhtymien kokonaistuloista oli vuonna 2019 noin 18 prosenttia. Kunnittain osuus vaihtelee kuitenkin noin –3 prosentista hieman yli 60 prosenttiin.

Lasten ja lapsiperheiden keskeisiä sosiaali- ja terveyspalveluja ovat äitiys- ja lastenneuvolat, koulu- ja opiskeluterveydenhuolto, opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalvelut, sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut kuten perheiden kotipalvelut, perhetyö ja kasvatus- ja perheneuvonta, lastensuojelu sekä muut lasten ja nuorten sosiaali- ja terveyspalvelut.

Lapsi-ikäluokkaan kohdistuvista kuntien lakisääteisistä peruspalveluista rahamääräisesti merkittävimpiä ovat varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen palvelut. Niiden kokonaiskustannukset ovat noin 8 mrd. euroa vuodessa. Lisäksi ammatillisen peruskoulutuksen ja lukiokoulutuksen kustannuksista lapsi-ikäluokan osuus noin 1,2 mrd. euroa. Rahoituksesta noin kolme neljäsosaa toteutuu kuntien lakisääteisenä rahoitusosuutena.

Kunnilla on merkittävä rahoitusosuus myös vapaa-ajan peruspalveluiden järjestämisessä, vaikka rahoitusvastuu ei ole lakisääteinen. Niistä lapsi-ikäluokkaan kohdistuvia keskeisimpiä palveluita ovat tietyt vapaan sivistystyön, taiteen perusopetuksen ja muun lastenkulttuurin sekä liikunta- ja harrastustoiminnan palvelut. Myös vapaassa sivistystyössä kansalais- ja työväenopistojen toiminnassa on kunnilla merkittävä rahoitusvastuu. Pääsääntöisesti kuntien osuus mainittujen toimintojen rahoituksesta on valtionosuuksissa noin puolet.

Ilmiön ilmiö – lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisy

Syrjäytymisellä tarkoitetaan yhteiskunnan normaalina pidetyn toiminnan ulkopuolelle jäämistä ja osattomuuden kokemusta; kyse on usein pitkästä prosessista, jossa riskit ja

niiden kasautuminen johtavat ongelmallisiin olosuhteisiin ja hyvinvointivajeisiin elämän eri osa-alueilla.

Hyvinvointivaltion erilaisten toimien ja tehtävien tarkoituksena on ylläpitää ja edistää yhteiskunnan elinvoimaa, kansalaisten aktiivista osallisuutta, hyvinvointia ja turvallisuutta. Vakaa yhteiskunta, sen jäsenten perusoikeuksien ja tasa-arvoisten mahdollisuuksien turvaaminen sekä sosiaalisesta koheesiosta huolehtiminen ovat koko hyvinvointijärjestelmäämme sisäänrakennettuja tavoitteita. Niinpä haavoittuvassa asemassa olevien lasten ja nuorten oikeuksia vahvistavat ja heidän syrjään jäämistään ehkäisevät omalta tärkeältä osaltaan myös esimerkiksi poliisi- ja pelastustoimi, liikenne- ja viestintäpalvelut sekä kuntien puistotoimi. Kaikkien hyvinvointivaltion toimien tulee olla taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristön kannalta kestäviä. Lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisy on hyvinvointivaltion tulevaisuuden kannalta yksi sen keskeisimpiä tehtäviä.

Syrjäytyminen on niin sanottu ilkeä ongelma, jonka vaikuttava torjuminen edellyttää usean toimijan koordinoitua panosta eri hallinnon sektoreilla ja tasoilla. Keskeiseksi syrjäytymisen riskitekijäksi tiedetään koulutuksen ulkopuolelle jääminen, mikä on tunnistettu myös kansallisessa lapsistrategiassa. Työttömyys ja toimeentulo-ongelmat ovat selvästi yleisempiä vain perusasteen koulutuksen suorittaneilla; samoin etenkin psyykkiseen terveyteen liittyvät ja muut elämänhallinnan ongelmat. Hyvin- ja pahoinvointi kouluaikana vaikuttavat monin tavoin koulutuksellisiin polkuihin ja erityisesti kiusatuksi tuleminen on riskitekijä myöhemmälle kehitykselle. Lapsuuden ja nuoruuden elinolojen vaikutus aikuisuuden elinoloihin on merkittävä, ja erilaisten ongelmien ylisukupolvisuus näkyy muun muassa toimeentulossa, terveyden ongelmissa ja elintavoissa. Erityisesti kodin ulkopuolelle sijoitettujen nuorten elämään on liittynyt jo monia elinoloihin liittyviä epäsuotuisia tekijöitä, ja heidän syrjäytymisriskinsä on muita suurempi. He jäävät myös muita lapsia ja nuoria useammin sivuun silloinkin, kun lasten ja nuorten osallisuutta pyritään muutoin tukemaan.

Koska työryhmän tehtävänä on kehittää nimenomaan lapsibudjetoimia, syrjäytymisvaarassa olevien lasten ja nuorten aseman analyysi on rajattu tässä alle 18-vuotiaisiin lapsiin. Painopisteenä tarkastelussa on siten nuorten syrjäytymisen torjuminen heidän lapsuudessaan. Tarkastelun ulkopuolelle jäävät näin täysi-ikäisiin nuoriin aikuisiin kohdistuvat erillistoimet, kuten nuorisotakuun työllisyystoimet. Myös esimerkiksi etsivän nuorisotyön rahoitus kohdistuu pääosin yli 18-vuotiaisiin nuoriin aikuisiin.

Kuten on todettu, yhteiskunnan pysyvien rakenteiden ja kuntien lakisääteisten tehtävien avulla vaikutetaan lasten ja nuorten yhteiskunnallisen osallisuuden tukemiseen sekä syrjäytymisen ehkäisyyn eniten ja pitkäjänteisimmin, mutta niiden toimivuuden ja vaikuttavuuden turvaaminen vaatii jatkuvaa kehittämistä ja myös tapauskohtaista lisäresurssointia. Hallituskausittaiset erilliset toimenpiteet näkyvät valtion budjetissa yleensä

harkinnanvaraisena ohjelma- tai hankerahoituksena. Lisäksi hallitukset toteuttavat myös pysyviä lainsäädäntöuudistuksia, joilla pyritään vaikuttamaan havaittuun ajankohtaiseen yhteiskunnalliseen ongelmaan.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa (Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta, 2019) on tilannekuvana todettu, että valtaosalla nuorista menee hyvin, mutta arviolta 10–15 prosenttia nuorista voi huonosti. Esimerkiksi poikien syrjäytyminen, tyttöjen mielenterveysongelmat ja vähemmistöihin kohdistuva syrjintä aiheuttavat inhimillistä kärsimystä ja yhteiskunnallisia kustannuksia.

Marinin hallituskaudella lapsi-ikäryhmän syrjäytymisen ehkäisyyn on valtion budjetissa kohdennettu harkinnanvaraisia ja lakisääteisiä määrärahoja, jotka on esitetty taulukossa 3.

Taulukko 3. Alle 18-vuotiaiden lasten syrjäytymisen ehkäisyyn kohdennetut erillismäärärahat (1 000 euroa) v. 2021 varsinaisen talousarvion mukaan.

Lakisäätöinen tai pysyvä kehylisäys

Momentti	Palvelut, etuudet, ohjelmat tai hankkeet	Euroa (1 000) v. 2021 talousarvio
28. ja 29.	Oppivelvollisuuden pidentäminen ja toisen asteen maksuttomuus	29 000
	Varhaiskasvatuksen kolmiportainen tuki	15 000
	Koululaisten harrastustoiminnan laajentaminen	14 500
	Oppilas- ja opiskelijahuollon vahvistaminen perusopetuksessa ja toiselle asteella	10 000
28.90.30	Lastensuojelun jälkihuollon laajennus	12 000

Harkinnanvarainen rahoitus

Momentti	Palvelut, etuudet, ohjelmat tai hankkeet	Euroa (1 000) v. 2021 talousarvio
29.10.30	Varhaiskasvatuksen laatu- ja tasa-arvohankkeet	50 000
	Perusopetuksen laatu- ja tasa-arvohankkeet	60 000
	Työpajatoiminnan tukeminen*	2 000
	Liikkuva koulu -ohjelman laajentaminen	
33.90.50	Stea avustukset	124 000
33.03.31	Lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelma	24 000
33.60.39	Lapsistrategia	2 000
33.60.40	Lastenasiatalon perustaminen	2 800
33.03.63	Päihteitä käyttävien äitien palvelut	3 000
	Yhteensä	348 300

* Alle 18-vuotiaiden osuus menoista.

Työryhmän näkemyksen mukaan lapsi-ikäluokan määrärahatason sekä sen muutosten lisäksi on tarkoituksenmukaista tarkastella lapsi-ikäluokkaan kohdistuvia painopistealueita/ yhteiskunnallisia ongelmakohtia, joihin on kohdennettu erillisrahoitusta. Tarkastelussa on kansallisen lapsistrategian tavoitteiden kannalta olennaista huomioida syrjäytymisen ehkäisyyn kohdennettu rahoitus.

Lapsi-ikäluokkaan kohdistuvien määrärahojen keskeisenä tavoitteena on lasten ja nuorten hyvinvointi⁸ sekä ylipäättään syrjäytymisen ehkäisy ja sen vähentäminen. Lakisääteisten lapsi-ikäluokkaan kohdistuvien perus- ja muiden palveluiden sekä tulonsiirtojen lisäksi talousarvioon sisältyy erityisesti hallitusohjelman mukaisia kyseisiin tavoitteisiin liittyviä määräaikaista hankekokonaisuuksia sekä määrärahaa vaikuttavia lakisääteisiä uudistuksia, jotka kohdennetaan syrjäytymisen ehkäisyyn ja vähentämiseen. Tällaisia tavoitetta edistäviä toimenpiteitä ja rahoituskokonaisuuksia ovat mm. OKM:n pääluokkaan sisältyvät varhaiskasvatuksen sekä perusopetuksen laatu- ja tasa-arvohankkeiden rahoitus, nuorten työpajatoiminnan laajentaminen, lapsiperheiden hyvinvointia edistävät sekä ongelmia ehkäisevät ja korjaavat toimet ja lapsistrategian valmistelu sekä oppivelvollisuuden laajentaminen ja lastensuojelun jälkihuollon laajennus. Vuoden 2021 talousarviossa mainittujen toimien erillisrahoituksen määrä on OKM:n ja STM:n osalta noin 348 milj. euroa.

Lapsibudjetointi verotuksen näkökulmasta

Verotus määräytyy Suomessa tulojen, varallisuuden tai kulutuksen perusteella ja lähtökohtaisesti kohdistuu kaikenikäisiin samalla tavoin. Suomessa on käytössä erillisverotus, eli jokaista verotetaan omien tulojensa ja varallisuutensa perusteella, eikä esimerkiksi siviilisäädyllä tai perheen koolla pääsääntöisesti ole merkitystä. Lapsibudjetoinnin yhteydessä olennaista on tarkastella sitä, onko verojärjestelmässämme rakenteita, jotka vaikuttavat lapsiin tai lapsiperheisiin eri tavoin kuin muihin ryhmiin. Lapsiin ja lapsiperheisiin kohdistuu muutamia verotuksia. Verojärjestelmässä ei ole havaittu erityisesti lapsia tai lapsiperheitä syrjiviä rakenteita.

Työryhmä esittää, että verotusta käsiteltäisiin lapsibudjetoinnin pilottivaiheessa talousarvioesityksessä varsin lyhyesti. Tekstissä todettaisiin verojärjestelmän perusrakenne, jonka mukaan verotus kohdistuu lähtökohtaisesti samalla tavalla kaiken ikäisiin. Lisäksi kuvattaisiin lyhyesti lasten maksamia veroja siltä osin kuin tietoa on saatavilla, sekä merkittävimmät lapsiperheisiin kohdistuva verotuet.

Vuodelle 2022 ei ole tiedossa erityisesti lapsiin tai lapsiperheisiin kohdennettuja veromuutoksia. Työryhmä ehdottaa, että mikäli tällaisia tulisi, ne voitaisiin kuvata tarkemmin lapsibudjetointitekstin yhteydessä. Esimerkkinä tällaisesta erityisesti lapsiperheisiin kohdistuvasta veromuutoksesta on verovuosina 2015–2017 voimassa ollut lapsivähennys, joka myönnettiin tuloverotuksessa huollettavien alaikäisten lasten lukumäärän sekä verovelvollisen puhtaan ansio- ja pääomatulon perusteella.

⁸ Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Kappale 3.7 Oikeudenmukainen, yhdenvertainen ja mukaan ottava Suomi, Tavoite 2. Saatavana sähköisesti <https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitusohjelma>

Merkittävimmät lapsiperheille kohdistuvat verotuet muodostuvat lapsiperheille myönnettävien tukien, kuten esimerkiksi lapsilisien, verovapaudesta. Verotukia ja niiden laskentaa kuvataan valtiovarainministeriön internet-sivuilla⁹. Verotukien tarkkaa euromäärää ei pystytä useimmissa tapauksissa täsmällisesti laskemaan, joten niiden seuranta perustuu tukien määristä laadittuihin arvioihin. Lisäksi joidenkin verotukien euromäärää ei voida arvioida lainkaan, koska saatavilla olevat tietoaineistot ovat puutteellisia. Verotukia tarkasteltaessa on otettava myös huomioon, että verotuen poistaminen ei välttämättä lisää verotuloja vastaavalla määrällä. Osa tuista on päällekkäisiä, joten ne vaikuttavat toistensa suuruuteen. Tukien laskentamenetelmät myös vaihtelevat. Laskennassa ei ole otettu huomioon tukien vaikutuksia hintoihin ja verovelvollisten käyttäytymiseen, joten yksittäisen verotuen poistamisen lopullisia vaikutuksia on vaikea arvioida. Sosiaalietuuksiin kohdistuvia verotukia tarkastellessa on hyvä huomioida, että se, onko etuus verovapaata vai veronalaista, vaikuttaa tuen nettomäärään. Mikäli tuet olisivat veronalaisia, niiden bruttomäärän tulisi olla korkeampi, jotta tuen saajalle käteen jäävä tuki pysyisi samana kuin tuen ollessa verovapaa.

Verotukien laskentaan liittyvistä rajoituksista johtuen verotukien yhteenlasku ei ole mielekästä eivätkä verotuet ole kaikilta osin suoraan verrannollisia eri vuosien välillä tai keskenään. Samoista syistä johtuen lapsiin tai lapsiperheisiin kohdistuvien verotukien taukointi vastaavalla tavalla kuin lapsiin tai lapsiperheisiin kohdistuvien menojen ei ole mielekästä lapsibudjetoinnin yhteydessä. Verotukien seuranta on kuitenkin tärkeää, koska niiden kautta ohjataan merkittävää julkista tukea eri kohteisiin. Verotuet myös kaventavat veropohjaa ja usein monimutkaistavat verojärjestelmää. Näin ollen lapsibudjetoinnin yhteydessä on syytä käsitellä myös lapsiperheisiin kohdistuvia verotukia.

3.2 Lapsivaikutusten arviointi osana lapsibudjetointia

Työryhmä pitää vaikutusten arviointien laatimista sekä toteumatietojen säännöllistä seuranta ja arviointia tärkeänä, sillä kyky seurata ja arvioida muun muassa palveluista järjestämävastuullisten toimijoiden toimintaa on järkevän ja asianmukaisen lapsibudjetoinnin peruslähtökohta. Työryhmä on tunnistanut, että vaikutusten realisoituminen ei etenkin lapsi-ikäryhmän kohdalla ole nopeaa, mikä vaikuttaa osaltaan siihen, millä tavalla lapsivaikutusten arviointi tulisi toteuttaa.

Työryhmän ehdotuksen mukaisesti lapsivaikutusten arviointi koostuisi kahdesta eri kokonaisuudesta: hallituskausittaisesta lapsivaikutusten arvioinnista sekä säännöllisestä kuntien ja tulevien hyvinvointialueiden toteumatietojen seurannasta, analysoinnista ja esittämisestä.

⁹ www.vm.fi/verotuet

3.2.1 Vaikutusten arviointi

Työryhmä ehdottaa, että valtiolla lapsivaikutusten arviointien suunnittelu, tilaaminen ja hallinnointi eli vaikutusten arviointiin liittyvä koordinaatiotehtävä toteutettaisiin osana lapsistrategian toimeenpanoa. Tämä koordinaatiotehtävä tulisi sijoittaa siihen yksikköön/ministeriöön, jolle lapsistrategian toimeenpano annetaan tehtäväksi. Työryhmä pitää tärkeänä, että koordinaatiotehtävän organisoinnissa ja sitä koskevissa päätöksissä huomioitaisiin lapsibudjetoinnin poikkihallinnollinen näkökulma ja sen edellyttämä laajan yhteistyön tarve.

Työryhmä ehdottaa, että lapsivaikutusten arviointi toteutettaisiin hallituskausittain. Arvioinnin toteutus olisi työryhmän näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaisinta antaa Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen tehtäväksi. Hallituskausittainen toteutus olisi linjassa sukupuolittietoisien budjetoinnin vaikutusten arviointia koskevan ratkaisun kanssa ja olisi siten linjakas toteutustapa. Kerran hallituskaudessa toteutettava arviointi on myös aikataulullisesti järkevä, koska lapsiin- ja lapsiperheisiin kohdistuvat vaikutukset realisoituvat pidemmällä aikavälillä, minkä vuoksi vuosittaista laajaa arviointia ei voida pitää järkevänä. Toisaalta hallituskausittainen arviointi toimii työryhmän näkemyksen mukaan hyvin myös päätöksenteon tukena, kun raportin tilaus ja julkaisu synkronoidaan aikataulullisesti hallitusohjelmaneuvoitteluiden kanssa.

Työryhmä ei pidä valtion budjetin ennakkollista vaikutusten arviointia tarkoituksenmukaisena, koska ennakkollista vaikutusten arviointia tehdään erityisesti hallitusten esitysten (HE) vaikutusten arvioinneissa. Hallituksen esityksen koskiessa suoraan tai välillisesti lapsia ja/tai lapsiperheitä tulee näissä esityksessä arvioida vaikutukset säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin laatimisohteiden (Oikeusministeriö 2007:6) mukaisesti. Hallitusten esitysten yhteydessä tehdyistä lapsivaikutusten arvioinneista olisi luontevaa laatia yhteenvetotarkastelu ehdotettavan hallituskausittaisen lapsivaikutusten arvioinnin yhteydessä, jolloin arviointi sisältäisi sekä ennakkollisen että jälkikäteisen arvioinnin näkökulmat. Jälkikäteisen arvioinnin näkökulmasta vaikutusarvioissa olisi mahdollista tarkastella kunkin hallituksen lainsäädäntöuudistusten ja erilaisten ohjelmien sekä hankkeiden toteutusta ja niiden vaikutuksia lapsiin ja lapsiperheisiin. Pidemmällä aikavälillä tavoitteena tulee olla myös toiminnan vaikuttavuuden arviointi.

3.2.2 Toteumatietojen seuranta ja arviointi valtion tilinpäätöstietojen perusteella

Työryhmässä on selvitetty toteumatietojen seuranta ja analysointia sekä kuntien ja tulevien hyvinvointialueiden että valtion toteumatietojen osalta. Tässä jaksossa kuvataan valtion tilinpäätöstietojen arviointiin liittyviä teknisiä mahdollisuuksia ja periaatteita. Kuntien osalta toteumatietojen osalta seuranta ja arviointi kuvataan 4. luvussa.

Kuten taulukosta 1 havaitaan, lapsi-ikäryhmään kohdistuvia menoja on STM:n ja OKM:n pääluokissa useilla momenteilla ja vain osa momenteista kohdistuu suoraan lapsiin tai lapsiperheisiin. Valtion tilinpäätöstietojen seuranta on teknisesti kohtuullisen helppoa silloin, kun momentin kaikki määrärahat kohdistuvat alle 18-vuotiaisiin lapsiin/lapsiperheisiin. Tällöin talousarviokirjanpidosta saadaan summattua momentteja vastaavat talousarvio-menot yhteen verrattain helposti erillisraporttina. Sen sijaan tilanteessa, jossa vain osa momentin tasosta kohdistuu lapsi-ikäryhmään, edellyttää tilinpäätöstietojen erittely kirjanpidon toteutukseen merkittävän määrän manuaalista lisätyötä.

Erittelyn osalta teknisiä mahdollisuuksia on tunnistettu olevan kaksi. Yksi vaihtoehto on toteuttaa seurantatiedon edellyttämä erittely tiliöintivaiheessa, hyödyntäen talousarviotilin rinnalla toista seurantakohdetta jokaisen yksittäisen menokirjauksen yhteydessä. Tässä tilanteessa tiliöinnin yhteydessä tehtävä luokittelu ja tunnistaminen tulisi tehdä virastoissa, koska tehtävä edellyttää substanssiosaamista, eikä sitä tästä syystä voitaisi tehdä nykyisellä toimintamallilla Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksessa (Palkeet). Toisena vaihtoehtona on toteuttaa erittely jälkikäteen, jolloin ministeriöissä tulisi tehdä laskennallinen arvio menojen kohdentumisesta lapsi-ikäluokkaan. Jälkikäteen tehtävä erittely kohdistuisi ennen kaikkea sosiaali- ja terveysministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön tehtäväksi, ja niissä tulisi siten tehdä sekä menoja koskeva tarkastelu budjetoituvaiheessa että tilinpäätöksen tarkastelu vuoden vaihteessa.

Tilinpäätöstietojen lapsibudjetoitua koskeva raportointi ei arvion mukaan olisi mahdollista hallituksen vuosikertomuksen (HVK) liitteessä 2¹⁰, sen määrämuotoisen esittämistavan ja vakiintuneen käyttötarkoituksen vuoksi. Toisaalta pelkkä valtion tilinpäätöstietojen seuranta ei olisi riittävää kokonaiskuvan kannalta, vaan tehtävään olisi välttämätöntä integroida myös Kelan tilinpäätöstietojen seuranta lapsiin ja lapsiperheisiin kohdistuvien etuuksien osalta.

Lapsibudjetoitinnin kannalta tilinpäätöstietojen numeerinen kuvaus ei sellaisenaan anna lisäarvoa lapsibudjetoitinnin tavoitteiden näkökulmasta, sillä tilinpäätöstietojen perusteella

10 Kts. esim. Hallituksen vuosikertomus 2019 liite 2 tilinpäätöslaskelmat. Saatavilla sähköisesti <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-881-6>

voitaisiin ainoastaan kuvata esimerkiksi kunnille kohdentuvien siirtomäärärahojen summa momenteittain. Tästä johtuen numeerisen tarkastelun lisäksi toteumatietojen seurannassa tulisi kuvata myös ministeriöiden lapsi-ikäryhmään kohdistuvat tuloksellisuustavoitteet ja niiden seuranta, jotta lapsi-ikäryhmään kohdentuvien toimien kokonaiskuva olisi riittävän informatiivinen. Tällainen laajempi tarkastelu tulisi kuvata virastojen omissa toimintakertomuksissa¹¹ tai HVK:n niin sanotussa yleisessä osassa¹². Valtion tilinpäätöstietojen ja niihin kytkeytyvien tuloksellisuustavoitteiden asettaminen ja arviointi sekä raportointi kokonaisuutena edellyttäisivät merkittäviä lisäresursseja eri toimijoille, minkä lisäksi erilaisia kirjanpidon tiliöintiin liittyviä prosesseja tulisi organisoida ja resursoida uudelleen.

Työryhmä pitää toteumatietojen seurantaa tärkeänä mutta toteaa edellä kuvatusta johtuen sekä toisaalta ministeriöihin kohdistuvien merkittävien lisäresurssitarpeiden vuoksi, että valtion tilinpäätöstietojen teknisen toteutuksen suunnittelu ja resursointi sekä valtion tilinpäätöstietojen ja tuloksellisuustavoitteiden asettaminen, arviointi ja raportointi edellyttävät huolellista jatkopohdintaa ja tarkoituksenmukaisuuden punnintaa. Työryhmä on siten päätenyt katsomaan, ettei sitä tässä vaiheessa ehdoteta toteutettavaksi.

11 Kts. esim. Sosiaali- ja terveysministeriön tilinpäätös- ja toimintakertomus vuodelta 2020. Saatavilla sähköisesti <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-9711-0>

12 Kts. esim. Hallituksen vuosikertomus 2019. Saatavilla sähköisesti <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-865-6>

4 Lapsiin kohdistuvien menojen näkyväksi tekemisen edistäminen kunta–hyvinvointialue–valtio-kokonaisuudessa

Kunnat ja tulevat hyvinvointialueet ovat keskeisiä toimijoita lapsibudjetoinnin toimeenpanon ja kehittämisen kannalta. Kuntien ja hyvinvointialueiden näkökulmasta lapsibudjetointi käsittää kaksi eri kokonaisuutta: yhtäältä se sisältää kuntien ja hyvinvointialueiden oman lapsibudjetointityön, ja toisaalta siihen liittyy kuntien ja tulevien hyvinvointialueiden toteumatietojen seuranta ja raportointi

Työryhmän asettamispäätöksessä on huomioitu tämä monimuotoinen kenttä. Asettamispäätöksen mukaan työryhmän tehtävänä on tehdä jatkotyötä varten ”ehdotus siitä, miten valtio voi edistää lapsiin kohdistuvien menojen kokonaisuuden saamista näkyväksi kunta–hyvinvointialue–valtio-kokonaisuudessa sekä kannustaa eri toimenpidevaihtoehtojen lapsivaikutusten arviointiin tukemaan valtioneuvoston, hyvinvointialueiden ja kuntien päätöksentekoa 1.1.2023 jälkeen.”

Työryhmä on pitänyt asettamispäätöksen mukaisesti työnsä lähtökohtana kuntien ja tulevien hyvinvointialueiden itsehallinnollista asemaa sekä sitä tukevaa valtion rahoituksen yleiskatteellisuutta. Yleiskatteellisen rahoituksen vuoksi toimijat päättävät itse rahoituksen kohdentamisesta lainsäädäntö huomioiden. Työryhmän näkemyksen mukaan onkin olennaista, että lapsibudjetoinnin edistämistä kunnissa ja tulevilla hyvinvointialueilla edistetään vapaaehtoisuuden pohjalta ja tarpeen mukaan hyvien käytäntöjen vakiinnuttamista tukevan yhteisen tietopohjan avulla. Työryhmä on huomionnut tarkastelussaan myös sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämistä koskevan rakenneuudistuksen (niin sanottu sote-uudistus), jonka käsittävä hallituksen esitys (241/2020 vp) on annettu eduskunnalle 8.12.2020. Hallituksen esityksen käsittely on toukokuussa 2021 vielä kesken.

4.1 Kuntien rahoitus lapsibudjetoinnin näkökulmasta

Kuntien toiminnan rahoitus perustuu verotuloihin, toimintatuloihin ja valtionrahoitukseen. Merkittävin osa valtionrahoituksesta kohdistuu kuntiin valtionosuuksien kautta, minkä lisäksi valtio osallistuu kuntien tehtävien ja toiminnan rahoitukseen myös

valtionavustuksilla. Kuntien valtionosuusrahoitus koostuu kahdesta osasta: valtiovarainministeriön hallinnoimasta kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009) sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) mukaisesta valtionosuusrahoituksesta, jota hallinnoi opetus- ja kulttuuriministeriö.

Peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän piiriin kuuluvat seuraavat kuntien lakisääteiset peruspalvelut: varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, sosiaali- ja terveydenhuolto, yleiset kirjastot, yleinen kulttuuritoimi sekä taiteen perusopetus. Peruspalvelujen valtionosuudella ei ole suoranaisesti tarkoitus rahoittaa muita tehtäviä, mutta valtionosuus on osa kunnan yleiskatteellista rahoitusta, jonka käytöstä kunnat päättävät itse perustuslain turvaaman laajan itsehallintonsa puitteissa. Valtio ei siten määrittele, mihin kunnan tulee käyttää valtionosuudet, vaan kuntien toimintaa ohjataan tehtävälainsäädännön kautta, eli kunnan tulee toteuttaa laissa sille säädetyt tehtävät ja velvoitteet.

Peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä on rakenteellisesti kaksiosainen: se koostuu tarve- ja olosuhde-erojen tasauksesta (niin sanottu laskennallinen valtionosuus) sekä kuntien välisten tulopohjan erojen tasauksesta (verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus). Lisäksi peruspalvelujen valtionosuuteen kuuluvat erityisen harvan asutuksen, työpaikkaomavaraisuuden ja saamelaisten kotiseutualueen lisäosat sekä valtionosuuteen tehtävät vähennykset ja lisäykset, jotka voivat olla pysyviä tai määräaikaisia.

Laskennallisella valtionosuudella tarkoitetaan valtionosuutta, joka maksetaan laskennallisista kustannuksista eli kustannuspohjasta. Valtio osallistuu lakisääteisten peruspalvelujen kustannusten kattamiseen koko maan tasolla noin 25 prosentin osuudella (vuonna 2021 valtionosuusprosentti on 25,67). Kunnat vastaavat siis verotulojen ja toimintatuottojen kautta lakisääteisten peruspalvelujen rahoituksesta koko maan tasolla noin 75 prosentin osuudella.

Yksittäisen kunnan valtionosuus saadaan, kun kunnan laskennallisesta kustannuksesta vähennetään kunnan omarahoitusosuus, joka on yhtä suuri (euroa/asukas) kaikissa kunnissa. Koska kunnille jäävä kustannusten niin sanottu omarahoitusosuus on asukasta kohden yhtä suuri, yksittäisen kunnan laskennallisen valtionosuusprosentin suuruus riippuu sen laskennallisten kustannusten määrästä – mitä suuremmat asukaskohtaiset laskennalliset kustannukset, sitä suurempi on laskennallinen valtionosuusprosentti ja päinvastoin. Järjestelmän laskennallisuudesta johtuen kunnalle myönnetyn valtionosuuden suuruuteen ei sen sijaan vaikuta se, miten kunta palvelutoimintansa järjestää ja miten paljon rahaa se siihen käyttää. Tämä on myös osa järjestelmän sisään rakennettua kannustinta: mikäli kunta toteuttaa lakisääteiset palvelut laskennallisia kustannuksia edullisemmin, saa kunta pitää siitä saatavan taloudellisen hyödyn.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskennalliset kustannukset saadaan laskemalla aluksi yhteen tulot, jotka saadaan kertomalla ikäluokittaiset perushinnat asianomaisiin ikäluokkiin kuuluvien kunnan asukkaiden määrällä. Näin saatuun summaan lisätään kunnan sairastavuuden, työttömyyden, vieraskielisyyden, kaksikielisyyden, saaristoisuuden, asukastiheyden ja koulutustaustan perusteella määritellyt laskennalliset kustannukset. Ikäluokkakohtaiset perushinnat ovat korkeimmat lapsilla sekä vanhemmilla ikäluokilla, joiden peruspalvelut siis aiheuttavat kunnalle suurimmat kustannukset. Laskennallisesta valtionosuudesta noin 70 prosenttia määräytyy ikärakenteen perusteella, noin 24 prosenttia sairastavuuden perusteella ja noin 7 prosenttia muiden laskennallisten tekijöiden perusteella, mutta kuntakokoryhmien välillä on jonkin verran eroja. Suhteutettuna pelkästään laskennallisiin kustannuksiin, pienemmissä kunnissa sairastavuuden osuus on suurempi kuin isommissa kunnissa, joskin sairastavuudessa alueelliset erot ovat suurehkoja. Muilla määräytymistekijöillä on suurempi osuus yli 100 000 asukkaan kunnissa, mikä johtuu erityisesti vieraskielisyystekijästä. Vieraskielisyyden aiheuttama laskennallinen kustannus on vuodesta 2015 lähtien ollut nopeimmin kasvava yksittäinen kustannustekijä.

Tulopohjan tasaus toteutetaan verotuloihin perustuvalla valtionosuuden tasauksella, joka joko lisää tai vähentää kunnalle myönnettyä valtionosuutta. Tasauksen perusteena olevaan laskennalliseen verotuloon sisältyvät kunnan laskennallinen kunnallisvero, kunnan osuus yhteisöveron tuotosta sekä ydinvoimalaitosten kiinteistövero. Verotuloihin perustuvaa valtionosuuden tasausta laskettaessa käytetään koko maan keskimääräistä kunnallisveroprosenttia, eikä yksittäisen kunnan veroprosentin muutoksella ole täten vaikutusta kunnan tasauslisän tai -vähennyksen määrään. Tulopohjan tasaus ei tarkoita, että kunnan verotuloja siirrettäisiin toiseen kuntaan, vaan kyse on valtionosuuksiin tehtävästä lisäyksestä tai vähennyksestä. Verotuloihin perustuvan valtionosuuden osuus on nykyisin noin 10 prosenttia koko valtionosuudesta. Kunnittain tulojen tasauksen merkitys on suurin alle 5 000 asukkaan kunnissa.

Kuntien väestöstä johtuvien demografisten erojen, olosuhde-erojen ja veropohjan erojen johdosta peruspalvelujen valtionosuuksien osuus kunnan verorahoituksesta (verotulot + valtionosuudet) vaihtelee merkittävästi (min. -3 prosenttia, max. 63 prosenttia). Osalle kunnista peruspalvelujen valtionosuus muodostaa siis selvästi yli puolet kunnan verorahoituksesta, kun osa kunnista puolestaan rahoittaa toimintaansa pääosin omilla verotuloillaan. Kun huomioidaan opetus- ja kulttuuriministeriön valtionosuudet, yhdenkään kunnan valtionosuudet eivät kuitenkaan ole negatiiviset, vaan kaikki kunnat saavat valtionosuutta.

4.1.1 Lapsiin ja nuoriin kohdistuvat määrärahat kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmässä

Koska kunnan peruspalvelujen valtionosuus on laskennallista ja järjestelmään sisältyy valtionosuuden määrään vaikuttavia tarve- ja olosuhde-erojen tasaukseen sekä tulopohjan erojen tasaukseen vaikuttavia elementtejä, ei valtionosuudesta voi erotella tarkasti sitä, minkä verran yksittäiseen kuntaan kohdistetaan lapsiin ja nuoriin perustuvia valtionosuuksia. Määrärahojen käytöstä lasten ja nuorten palveluihin ei myöskään voida esittää tarkkaa arviota, koska peruspalvelujen valtionosuus on yleiskatteista. Toisin sanoen kunnat päättävät itse valtionosuuksien käytöstä.

Lapsilähtöistä budjetointia selvittäneessä valtioneuvoston tutkimushankkeessa (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:23.) lapsiin ja nuoriin käytettävien valtionosuuksien erottamisessa otettiin lähtökohdaksi ikäryhmittäiset (0–18-vuotiaat) laskennalliset kustannukset ja niihin perustuvat valtionosuudet. Kyseinen tarkastelutapa on kuitenkin ongelmallinen, koska se ei ota huomioon valtionosuusjärjestelmän muodostamaa kokonaisuutta. Kuten edellä on mainittu, kunnan saamiin valtionosuuksiin vaikuttavat myös muut demografiset tekijät kuin ikärakenne, kuten asukkaiden sairastavuus ja työttömyys, kaksikielisen ja vieraskielisen väestön määrä, kunnan asukastiheys ja saaristoisuus sekä asukkaiden koulutustausta. Vaikka näitä laskennallisia tekijöitä ei olekaan niin sanotusti korvamerkitty mihinkään tiettyyn palveluun, on selvää, että esimerkiksi kaksikielisen ja vieraskielisen väestön määrät vaikuttavat sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien lisäksi merkittävästi myös kunnan perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen kustannuksiin. Samoin kunnan asukastiheys ja saaristoisuus vaikuttavat usein kunnan palveluverkkoon ja siten myös palvelujen toteuttamiseen liittyviin kustannuksiin.

Kunnan 0–18-vuotiaiden ikäkertoimen mukaista valtionosuutta ei sitäkään voida verrata kunnan lapsiin ja nuoriin käyttämiin talousarviomäärärahoihin. Tämä johtuu siitä, että ikäryhmittäiset laskennalliset kustannukset eivät kerro kunnan tosiasiallisesti saamaa valtionosuutta, sillä valtionosuuksien määrään vaikuttavat edellä kuvatusti väestön ikärakenteen lisäksi myös muut väestö- ja olosuhdetekijät sekä verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus. Näin ollen kuntien ikäryhmittäiset laskennalliset valtionosuudet eivät ole myöskään vertailukelpoisia keskenään, koska tosiasiasa kuntien saamat valtionosuudet voivat muista laskentaan vaikuttaneista syistä johtuen erota toisistaan, vaikka kuntien ikärakenne olisi täysin identtinen.

On myös syytä huomioida, ettei kuntien valtionosuuksien ja talousarvion vertailu sellaiseenaan ota lainkaan huomioon kuntien palvelujen laatuun ja saatavuuteen tai palveluverkkoon liittyviä eroja. Ikäryhmittäisiä laskennallisia kustannuksia ja kuntien talousarviossa lasten ja nuorten palveluihin osoittamaa määrärahaa vertailemalla ei pystytä arvioimaan sitä, mitä lasten ja nuorten palveluihin osoitettavalla rahoituksella saadaan aikaan, eli mikä on lasten ja nuorten palvelujen tosiasiallinen laatu ja saatavuus kunnassa. Mikäli kunta

käyttää lasten ja nuorten palveluihin laskennallisia kustannuksia vähemmän rahaa, saattaa se kertoa esimerkiksi palvelujen heikosta laadusta, mutta yhtä hyvin siitä, että kunta pystyy tuottamaan palvelut laskettua kustannusta ja muita kuntia tehokkaammin. Vastavasti laskennallisia kustannuksia korkeammat kustannukset saattavat selittyä esimerkiksi tehottomalla palvelurakenteella, mutta yhtä hyvin sillä, että kunta tietoisesti tuottaa palvelut muita kuntia laadukkaammin. Mikäli tarkastelussa keskitytään vain palvelujen rahoitukseen, eikä siinä huomioida lainkaan palvelujen laatua ja saatavuutta, saattaa tarkastelu johtaa virheellisiin ja jopa osittain vahingollisiin tulkintoihin.

Kuntien valtionosuuksien ja tilinpäätöksen vertailu ei myöskään ota huomioon peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän sisäistä kannustavuutta. Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään sisältyy olennaisena osana ajatus siitä, että mikäli kunta toteuttaa lakisääteiset palvelut laskennallisia kustannuksia edullisemmin, saa kunta pitää siitä saatavan taloudellisen hyödyn. Oletus siitä, että kunnan tulisi käyttää lasten ja nuorten palveluihin täsmälleen saman verran rahaa kuin siihen on osoitettu, tai siitä, että kunnan lasten ja nuorten palveluihin kohdistamia resursseja arvioitaisiin ikäryhmittäisen laskennallisen kustannuksen perusteella, on tältä osin ristiriidassa järjestelmän sisäisen kannustavuuden kanssa. Lisäksi voidaan pohtia sitä, missä määrin esitetyn kaltainen pyrkimys määrittää ennakkollisesti valtionosuuksien käyttötarkoitusta sopii yhteen kunnallisen itsehallinnon ja päätöksenteon läheisyysperiaatteen kanssa. On syytä muistaa, että kunnallisen itsehallinnon eräs keskeinen elementti on kuntien oikeus päättää itsenäisesti taloudestaan ja hallinnostaan.

Oma ongelmansa kuntien valtionosuuden tehtäväkohtaisessa seurannassa on vielä se, että kunnat eivät toteuta kaikkia lapsiin ja nuoriin liittyviä palveluita itsenäisesti, vaan palvelut voidaan toteuttaa esimerkiksi kuntayhtymän puitteissa tai muilla kuntien välisillä yhteistyömuodoilla. Kuntayhtymien rahoitus voi perustua esimerkiksi kuntien maksamaan tasasuuruiseen kuntalaskutukseen tai suoritusperusteiseen laskutukseen. Tällöin on vaikea arvioida sitä, missä määrin valtionosuudet kohdistuvat lapsiin ja nuoriin, koska kuntayhtymät laativat omat talousarvionsa ja siten osa valtionosuuksia koskevasta budjettivallasta on välillisesti kuntayhtymillä.

Nämä seikat huomioiden työryhmä on päättänyt esittämään, että peruspalvelujen valtionosuustarkastelu huomioidaan valtion talousarvioesityksessä raportin 3. luvussa esitetyllä tavalla. Ratkaisu ottaa huomioon kaikki valtionosuusjärjestelmän eri elementit, vaikkakin euromääräinen arvio lapsiin- ja nuoriin kohdistuvasta osuudesta on laskennallinen. Myös kuntien toteumatietojen seurannan ja raportoinnin kokonaisuuden pohdinnassa on huomioitu kuntien rahoituksen yleiset periaatteet sekä toimintaan liittyvät käytännöt, roolit ja vastuut.

4.1.2 Kuntien toteumatietojen seuranta ja arviointi

Kuntien ja kuntayhtymien taloustietojen raportointia on viime vuosina pyritty automatisoimaan. Vuoden 2021 alusta käynnistyi kuntatalouden automatisoidun raportoinnin toimintamalli, jonka tavoitteena on kuntataloustiedon entistä reaaliaikaisempi raportointi sekä tiedon yhdenmukaistaminen. Uudistus linkittyy vahvasti julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin (906/2019), joka tuli voimaan vuoden 2020 alussa. Tiedonhallintalain seurauksena valmisteltiin kuntien ja kuntayhtymien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskeva lainsäädäntö (HE 60/2019 vp). Samalla luovuttiin aiemmin kuntatalouden raportointia ohjanneesta JHS-järjestelmästä.

Sääntelyssä lisättiin kuntien ja kuntayhtymien taloustietojen raportointiin, sykliin ja tietosisältöjen määrittelyyn liittyviä säännöksiä kuntalakiin sekä uuden raportointimallin toimijoiden osalta muun muassa Valtiokonttorista annettuun lakiin ja Terveiden hyvinvoinnin laitoksesta annettuun lakiin. Kuntalain säännökset velvoittavat kuntia ja kuntayhtymiä taloustietojen tuottamiseen ja raportointiin yhdenmukaisessa ja vertailtavassa muodossa. Säännöllisesti kerättävistä tietosisällöistä päättävät laissa säädetyn toimivaltansa mukaisesti kunkin hallinnonalan viranomaiset tiedonhallintalain mukaisessa yhteistyöryhmässä, jonka vetovastuu on valtiovarainministeriöllä¹³.

Kuntatalouden raportoinnin lähtökohtana on pyrkiä mahdollisimman vähäiseen kuntien ja kuntayhtymien raportointirasitteeseen. Raportointi tapahtuu pääsääntöisesti kuntien ja kuntayhtymien kokonaistalouden näkökulmasta, joka ei erittele toimiala- tai palvelukohtaista tietoa. Tarkemmalla tasolla toteumatietoja saadaan tilinpäätöksen yhteydessä palveluluokkakohtaisella raportoinnilla. Tämä tieto muodostaa myös valtiosuusjärjestelmään liittyvän kustannustenjaon tietopohjan rahoitukseen liittyvien peruspalveluiden tehtävien osalta (1704/2009).

Automatisoidun raportoinnin lähtökohtana on, että malliin liitettävän tiedon tulee perustua laissa säädettyyn tietotarpeeseen ja että tiedon tarve on pysyvä. Tällä hetkellä lapsibudjetoinnin edellyttämälle tietotasolle ei ole olemassa edellä mainittuja perusteita, joten mikäli lapsibudjettiin liittyvät tiedot halutaan yhdistää automaattiseen talousraportointiin, tulee asiasta säätää lailla, jossa perustellaan tiedon tarve ja käyttö.

Kuntien talouden suunnittelua ohjeistetaan Kuntaliiton antamassa suosituksessa, joka perustuu aiempaan JHS-suositukseen kunnan ja kuntayhtymän talousarvion ja -suunnitelman laatimisesta. Suositus ohjaa taloussuunnittelua tehtäväkokonaisuustasolle. Valtioneuvoston asetuksella kuitenkin säädetään raportointitasoksi valtiolle kokonaistaloustaso. Mikäli raportointitasoa valtiolle tarkennetaan, saattaa se aiheuttaa kaksinkertaisen

¹³ <https://vm.fi/tiedonhallinnan-yhteistyoryhmat>

suunnittelurasitteen kuntatalouden toimijoille. Tehtäväkokonaisuustasoinen taloussuunnitelmien tai esimerkiksi lapsibudjettiin liittyvien tietojen automatisoitu raportointi lisää näin ollen kuntien raportointitaakkaa todennäköisesti erittäin merkittävästi.

Kuntien lapsiin ja nuoriin kohdistamien määrärahojen seurannan osalta merkittävä kysymys on, halutaanko seurantaa tehdä nimenomaan talousarvotietojen pohjalta vai voidaan seurantaa toteuttaa niin sanottujen toteumatietojen perusteella. Kuntien talousarvotietojen osalta on huomioitava, että kyseessä on varovaisuusperiaatteella laadittu arvio kunnan tulevan vuoden talouden kehityksestä. Kunnat voivat myös muuttaa talousarvootaan kesken vuoden. Näin ollen kunnan varsinaisessa talousarviossaan lapsiin ja nuoriin kohdistamat määrärahat eivät välttämättä vastaa tilinpäätöksen mukaista toteumatietoa, vaan kyseessä on nimensä mukaisesti talousarvion valmisteluhetkellä tehty arvio. Mikäli seurantaa halutaan toteuttaa talousarvotiedoilla, on kyseessä väistämättä kunnille osoitettava uusi lakisääteinen tehtävä, jonka rahoitusvastuu on täysimääräisesti valtiolla. Lapsiin ja nuoriin kohdistettavien määrärahojen tarkka seuranta kuntien talousarvioissa lisäksi kuntien ja kuntayhtymien raportointivelvollisuuksia merkittävästi, mistä johtuen lakia ei voitaisi todennäköisesti soveltaa välittömästi ja laissa määriteltyjen tietojen saamisessa kestäisi useita vuosia.

Talousarvotietojen ohella kuntien lapsiin ja nuoriin kohdistamien määrärahojen seurantaa olisi mahdollista toteuttaa myös tilinpäätöksen mukaisten toteumatietojen perusteella, joskaan kyse ei tällöin olisi talousarvioseurannasta, johon lapsibudjetoinnilla joskus viitataan. Toteumatietojen tarkastelun etuna voidaan kuitenkin pitää sen hallinnollista ja taloudellista keveyttä. Kuntien ja kuntayhtymien jo tuottaman tiedon analysointi ei tuottaisi lisärasitetta kunnille ja kuntayhtymille tai vaatisi lainsäädännön muutoksia, koska tehtävä voitaisiin toteuttaa valtion toimesta sopivaksi katsotulla tavalla. Toisin kuin talousarvotietoihin, toteumatietoihin olisi mahdollista yhdistää myös palvelujen laatuun ja saatavuuteen liittyviä tietoja, jolloin kokonaiskuva kuntien lapsiin ja nuoriin kohdistamista resursseista ja palvelujen tasosta olisi kattavampi. Taloustietojen automatisoidun raportoinnin myötä kuntien talouden toteumatiedot ovat tulevana vuosina myös käytössä aikaisempaa nopeammin. Lisäksi vuoden 2021 alussa on otettu käyttöön uusi kuntien ja kuntayhtymien palveluluokitus, joka tarkoittaa erityisesti varhaiskasvatuksen ja perusterveydenhuollon palvelukohtaisia tietoja. Uusi palveluluokitus tuottaa näin ollen joka tapauksessa uudenlaista toteumatietoa kunnan lakisääteisistä lapsiin, nuoriin ja lapsiperheisiin kohdistuvista palveluista.

Työryhmän näkemyksen mukaan, ja ottaen huomioon kaikki edellä kuvattu, lapsibudjetoinnin jälkikäteisarviointina toteumatietojen seuranta ja arviointi olisi ketterin sekä nopein toteutustapa edistää lapsibudjetoinnin vaikutusten arvioinnin käyttöönottoa.

Toteumatietojen seuranta ja arviointi edellyttäisi kuitenkin työryhmän arvion mukaan erillisen hankkeen käynnistämistä. Hankkeen kesto olisi arviolta noin kuusi kuukautta. Tämä aikana tulisi määritellä tarkasti se mitä tarkalleen halutaan seurata ja miksi. Hankkeessa tulisi pohtia muun muassa, seurattaisiinko esimerkiksi:

- lasten ja nuorten palveluiden laatua ja saavutettavuutta/tehokkuutta
- palveluihin käytettyä rahaa
- lasten ja nuorten hyvinvointia alueella
- kaikkea edellä mainittua.

Edellä kuvattujen seikkojen lisäksi tulisi linjata, halutaanko toteumatietojen osalta palvelukohtainen vai toimialakohtainen tieto ja halutaanko tiedot kuntakohtaisesti vai alueellisesti. Halutun tiedon lisäksi hankkeessa tulisi selvittää se, voidaanko seurannassa edetä nykyisellä tietopohjalla vai edellyttäisikö seuranta tietopohjan laajennusta.

Työryhmä pitää toteumatietojen seurannan ja raportoinnin kehittämistä erittäin kannatettava ja tärkeänä osana lapsibudjetoinnin toteutusta. Työryhmän näkemyksen mukaan toteumatietojen seurannan suunnittelu vaatii ministeriöiden (sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö) ja eri virastojen (Tilastokeskus, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Valtiokonttori) välistä yhteistyötä ja erillisen hankkeen käynnistämistä, koska kyseessä on monitahoinen ja vaativa kokonaisuus. Työryhmä on arvioinut alustavasti toteumatietojen seurantaan liittyvän hankkeen kustannuksia. Karkeana lähtökohdana teknisen toteutuksen osalta voi pitää 100 000–200 000 euron kustannusta, minkä lisäksi toteumatietojen seurannan ja analysoinnin ylläpito aiheuttaisi vuosittain kustannuksia, jonka suuruus riippuisi valitusta toteutustavasta. Erillisessä hankkeessa tulisi työryhmän käsityksen mukaan pohtia myös sitä, miten ja minkälaisella aikataululla toteumatietojen seuranta olisi kokonaisuutena tarkoituksenmukaisinta toteuttaa, kun otetaan huomioon sote-uudistus ja hyvinvointialueiden perustaminen sekä muun muassa kuntien ja hyvinvointialueiden rahoituksen erityispiirteet ja tarpeet yhteensovittaa kuntien ja hyvinvointialueiden tuottamia talous- ja toimintatietoja. Seuraavassa jaksossa 4.1.3 kuvataan siksi tarkemmin hyvinvointialueiden rahoitukseen liittyviä näkökohtia.

4.1.3 Hyvinvointialueiden rahoitus lapsibudjetoinnin näkökulmasta

Hyvinvointialueiden rahoitus koostuu sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien rahoituksesta ja pelastustoimen tehtävien rahoituksesta. Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus määräytyy suurelta osin tarveperusteisesti (81,5 prosenttia), kuten Terveiden ja

hyvinvoinninlaitoksen (THL) vuonna 2020 julkaistusta tutkimuksesta ilmenee¹⁴. Tutkimuksessa on kyse päivityksestä kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmässä käytössä olevaan palvelutarvetta kuvaavaan malliin. Uudessa tutkimuksessa on käytössä laajempi ja parempi aineisto, jonka turvin alueellista palvelutarvetta pystytään kuvaamaan entistä paremmin. Uudessa mallissa sairastavuuden merkitys palvelutarpeen taustalla on kasvanut huomattavasti ja vastaavasti ikäryhmien merkitys on pienentynyt. Myös väestön sosioekonomisia eroja on pystytty huomioimaan aiempaa paremmin. Ikäryhmäkohtaista perushintaa ei enää määritellä erikseen, vaan perushinnat määritellään terveydenhuoltoon, vanhustenhuoltoon ja sosiaalihuoltoon.

Tarveperusteisuuden lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen määräytymistekijöinä ovat asukasperusteisuus (13,4 prosenttia) sekä vieraskielisyys, kaksikielisyys, asukastiheys, saamenkielisyys, saaristoisuus ja hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen (yhteensä 5,1 prosenttia). Yksittäisen alueen näkökulmasta näiden tekijöiden merkitys vaihtelee huomattavasti.

THL:n palvelutarvetta kuvaava tutkimus sisältää ikäryhmäkohtaiset mallikertoimet ikäluokille 0–1-vuotiaat, 2–6-vuotiaat ja 7–17-vuotiaat terveydenhuollon osalta sekä 0–6-vuotiaat ja 7–17-vuotiaat sosiaalihuollon osalta. Mallikertoimien pohjalta olisi mahdollista määritellä kyseisten ikäluokkien osuus rahoituksesta. On kuitenkin syytä korostaa, että ikäryhmäkohtaiset kertoimet ovat vain osa mallin kokonaisuutta, aivan kuten kuntien valtionosuusjärjestelmässä. Toisin sanoen pelkkä ikäryhmäkohtaisten kertoimien seuraaminen ei riitä, vaan lisäksi pitäisi tietää kuinka paljon esimerkiksi alle 18-vuotiailla asukkailla on kullakin alueella syöpiä, syömishäiriöitä, diabetesta, masentuneisuutta ja muita sairauksia. Kuten edellä todettiin, näiden sairauksien merkitys mallissa on huomattavasti korkeampi kuin aiemmin. Näiden kaikkien tekijöiden sovittaminen yhteen ikäryhmittäin on kuitenkin jokseenkin mahdotonta.

Valtioneuvoston lapsibudjetointia koskeneessa selvityksessä (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:23) esitetty ehdotus, eli ikäryhmittäisen laskennallisen rahoituksen sekä lapsiin ja nuoriin hyvinvointialueiden talousarvioissa osoitetun rahoituksen vertaaminen toisiinsa, on ongelmallista myös hyvinvointialueiden näkökulmasta. Ikäryhmittäinen laskennallinen rahoitus ei välttämättä vastaa hyvinvointialueen tosiasiallisesti saamaa valtion rahoitusta, joka sisältää myös muita kriteerejä sekä siirtymätasauselementtejä. Lisäksi laskennallisia kustannuksia arvioiva tapa ei ota lainkaan huomioon hyvinvointialueiden palvelujen laatuun ja saatavuuteen tai palveluverkkoon liittyviä eroja. Näin ollen hyvinvointialueiden rahoituksessa toistuvat lapsibudjetoinnin näkökulmasta

14 Lisätietoja <https://thl.fi/fi/web/sote-uudistus/talous-ja-politiikka/kustannukset-ja-vaikuttavuus/sote-palveluiden-rahoituksen-ja-tarvetekijoiden-tutkimus>

samat kysymykset ja ongelmat kuin kuntien peruspalvelujen valtionosuusrahoituksessa. Tämä tulee huomioida tulevaisuudessa sekä valtion talousarvioesityksen valtionosuutta koskevassa tarkastelussa, kuten myös hyvinvointialueiden toteumatietojen seurannan ja raportoinnin suunnittelussa.

4.2 Kuntien ja hyvinvointialueiden oma lapsibudjetointityö

Sote-uudistusta koskevan esityksen mukaan Suomeen muodostettaisiin 21 hyvinvointialuetta, joille siirrettäisiin kuntien ja kuntayhtymien vastuulla nykyisin olevat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistehtävät ja palvelujen kustannukset. Sote-uudistuksella olisi merkittäviä vaikutuksia lasten ja perheiden palvelukokonaisuuteen, sillä jatkossa keskeisten toimintojen ja palvelujen järjestämisvastuu jakautuisi valtakunnallisesti yhteneväisellä tavalla kahdelle taholle. Hallituksen esityksen (HE 241/2020 vp) vaikutusarvion mukaan uudistus koskettaisi kaikkia Suomessa asuvia lapsia, nuoria ja perheitä, sillä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista esimerkiksi lastenneuvolapalveluja käyttää 99,5 prosenttia neuvolaikäisistä ja opiskeluhuollon palvelujen piirissä ovat kaikki koulukäiset ja toisen asteen opiskelijat. Vaikutukset ulottuisivat yli miljoonan lapsen ja nuoren universaaleihin peruspalveluihin.

Sote-uudistus muuttaa kuntien ja valtion rahoitusvastuuta merkittävästi, sillä kuntien tuloja siirretään siinä valtiolle, joka rahoittaa hyvinvointialueiden toimintaa. Kunnat ja tulevat hyvinvointialueet ovat itsehallinnollisia ja niiden saama valtion rahoitus on pääosin yleiskatteellista eli toimijat päättävät itse rahoituksen kohdentamisesta.

Työryhmän näkemyksen mukaan kunnilla ja tulevilla hyvinvointialueilla on hyvä mahdollisuus toteuttaa lapsibudjetointia kokonaisvaltaisesti ja kaikissa budjettiprosessin vaiheissa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti. Kuntien ja hyvinvointialueiden omassa lapsibudjetointityössä on työryhmän näkemyksen mukaan järkevää hyödyntää mahdollisuuksien mukaan jo olemassa olevia toteutusmalleja päällekkäisen työn välttämiseksi. Työryhmä on lisäksi katsonut, että verkostomainen työskentely ja yhteistyörakenteiden luominen ja hyödyntäminen ovat keskeisessä roolissa kuntien ja hyvinvointialueiden lapsibudjetoinnin kehitystyössä. Hyvien käytäntöjen levittämiseksi ja muun muassa vaikutusten arviointien substanssi- ja prosessiosaamisen vahvistamiseksi olisi pohdittava erillisen hankkeen käynnistämistä hyvinvointialueiden perustamisen jälkeen. Tällaisessa hankkeessa olisi perusteltua hyödyntää Suomen Kuntaliiton ja toisaalta lapsibudjetointia nykyisin edistävien ja tuntevien tahojen, kuten järjestöjen sekä muiden toimijoiden, asiantuntemusta. Suomen Kuntaliitto on työryhmän kuulemistilaisuudessa 25.3.2021 alustavasti ilmaissut kiinnostuksensa toimia parhaiden käytäntöjen levittäjänä.

Sote-uudistus muuttaa lapsi-ikäluokkaan kohdistuvien palvelujen järjestämistä ja rahoitusta niin olennaisesti, ettei alueiden omaa lapsibudjettiin liittyvää kehitystyötä ole työryhmän näkemyksen käytännössä mahdollista käynnistää lyhyellä aikavälillä, vaan työn käynnistäminen edellyttää uudistuksen voimaantuloa ja hyvinvointialueiden toiminnan käynnistämistä. Vaikka hyvinvointialueiden perustamisajankohtaa voi pitää hyvänä ajankohtana myös lapsibudjetoinnin kehittämiseksi ja toimeenpanolle, on näin mittavan uudistuksen toteuttaminen jo sinällään siinä mukana oleville toimijoille merkittävä muutos ja siten lapsibudjettiin lisäisi työtaakkaa jo valmiiksi paineisessa tilanteessa. Tästä syystä lapsibudjetoinnin käynnistäminen vasta järjestämisvastuun siirtymisen jälkeen on työryhmän näkemyksen mukaan perusteltua.

Kuntien ja hyvinvointialueiden sekä ennen kaikkea lasten ja nuorten sekä perheiden näkökulmasta on erittäin tärkeää, että kunnat ja hyvinvointialueet tekevät jatkossa kiinteää yhteistyötä lasten ja nuorten palvelujen järjestämisessä. Uudistuksen myötä lasten ja perheiden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, kuten neuvolatoiminta, opiskeluhuollon palvelut (eli koulu- ja opiskeluterveydenhuolto ja jatkossa myös kuraattori- ja psykologipalvelut), perustason terveyden- ja sosiaalihuollon palvelut sekä lastensuojelu siirtyisivät hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle. Kuntien sivistystoimen järjestettäväksi jäisivät varhaiskasvatuksen, perusopetuksen sekä toisen asteen koulutuksen palvelut. Työryhmä toteaa, että toimivat yhteistyörakenteet ovat edellytys sekä palvelujen asianmukaiselle järjestämiselle, mutta myös lapsibudjetoinnin kehittämiseksi ja toteuttamiseksi kunnissa ja hyvinvointialueilla. Myöskään tästä syystä lapsibudjetoinnin kehittämiseksi ei tule kiirehtiä, vaan ensin on varmistettava järjestämistehtävien hallittu siirtyminen ja rajapintayhteistyön rakentaminen. Tätä rajapintayhteistyötä olisi työryhmän näkemyksen mukaan mahdollista ja tarpeellista hyödyntää aikanaan myös lapsibudjetoinnin kehittämiseksi ja toimeenpanossa. Kuntien ja hyvinvointialueiden tulisi tehdä lapsibudjetoinnin kehittämiseksi yhteistyötä ja synkronoida ilmiöbudjetoinnin menetelmiä ja työtapoja yhteen.

5 Työryhmän huomiot lapsibudjetoinnin vakiinnuttamisesta

5.1 Vakiinnuttamiseen liittyviä kysymyksiä

Kuten tässä raportissa on ilmennyt, lapsibudjetoinnin kehittäminen on tarpeellinen, mutta pitkäjänteinen prosessi. Lapsibudjetoinnin sisällyttäminen toimivaksi osaksi valtion talousarvioprosesseja edellyttää budjetti- ja valtionosuusjärjestelmän syvää tuntemusta, yhteisten ja toimivien ratkaisujen kehittämistä sekä yhtenäisiä tiedon luokittelun ja esittämisen ratkaisuja. Lisäksi lapsibudjetointiin liittyvä lapsivaikutusten arviointi ja toteumatietojen seurannan ja raportoinnin suunnittelu edellyttävät selkeää työnjakoa, riittäviä resursseja, kunnollista aineistopohjaa sekä myös toimintaa tukevia teknisiä ratkaisuja.

Työryhmä korostaa, että ilmiöbudjetointien valmistelun mutta myös tiedon hyödyntämisen kannalta tulevaisuuden tietojärjestelmiin liittyvien ratkaisujen tulisi tukea nykyistä paremmin kokonaisuuksien hallintaa ja kuvaamista. Näiden ratkaisujen tulisi myös vähentää manuaalista työtä sekä helpottaa ja kannustaa ilmiöbudjetoiteihin perehtymistä, niistä tiedottamista ja raportointia myös muulla tavalla kuin perinteistä budjettikirjaa hyödyntämällä. Tällaiset ratkaisut on suunniteltava huolella. Lisäksi uusien ratkaisujen käyttöönotto ja toteutus tulee kytkeä eri prosessien vaiheisiin asianmukaisesti ja oikea-aikaisesti.

Työryhmä on tunnistanut työskentelyssään joukon kysymyksiä, jotka on otettava huomioon jatkotyössä.

1. *Lapsiin kohdistuvien budjettierien tunnistaminen ja määrittely*

Työryhmä on valmistelussaan käynyt läpi valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön budjetin pääluokat (jotka ovat toiminnallisesti ja euromääräisesti merkittävimmät hallinnonalat) lapsiin kohdistuvien menojen tunnistamiseksi. Lapsi-ikäryhmään kohdistuvat budjetin määrärahat ja niiden tunnistaminen, luokittelu ja esittäminen eivät momenttitasolla ole tarkkarajaisia, koska vain osa momenteista kohdistuu suoraan lapsi-ikäryhmään. Tästä johtuen valtion talousarvion tarkastelu lapsibudjetoinnin näkökulmasta on tässä työssä edellyttänyt ja edellyttää myös jatkossa aina harkintaa siitä, mitä tarkasteluun tulisi sisällyttää huomioiden toiminnan tavoite.

Työryhmä on huolellisesti pohtinut ja arvioinut erilaisia tilanteita lapsiin kohdistuvien budjettierien jäsentelyn kannalta. Tavoitteena on ollut rakentaa valtion talousarvioesityksen

lapsibudjetoinnista malli, joka olisi toistettavissa ja vertailukelpoinen, ja jonka tulkitseminen olisi mahdollisimman selkeää. Työryhmä on siten pohtinut ratkaisuja ja periaatteita, joiden avulla lapsibudjetointi voidaan paitsi pilotoida, niin myös vakiinnuttaa osaksi valtion talousarvioesitystä ja osaksi ilmiöbudjetoitien kokonaisuutta.

Ne valtion talousarvion momentit, jotka kohdistuvat suoraan lapsi-ikäluokkaan, tulee luonnollisesti huomioida osana lapsibudjetoinnin tarkastelua. Osa palvelujen ja etuuksien määrärahamomenteista on sellaisia, joissa vain osa momentin tasosta kohdistuu tarkasteltavaan ikäryhmään. Tämä edellyttää momentin tarkastelua ja lapsi-ikäryhmään kohdistuvien arvioiden tekemistä joko laskennallisesti tai rekisteritietojen perusteella. Lisäksi iso osa palveluista, etuuksista ja toiminnoista, joiden määrärahat sisältyvät valtion budjettiin, kohdentuvat lapsi-ikäryhmään vain epäsuorasti tai välillisesti. Näissä tilanteissa tarkastelu olisi puhtaasti laskennallinen ja kertoisi enemmän yleisestä taloustilanteesta kuin varsinaisista lapsiin tai lapsiperheisiin kohdistuvista päätöksistä. Edellä kuvatusta johtuen talousarvioesityksen tarkastelussa tulee käyttää harkintaa siitä, mitkä erät tulisi ottaa tarkasteluun mukaan ja mitkä jättää pois.

Työryhmän tekemien linjausten ja rajausten perusteella valtion talousarvion tarkastelussa huomioidaan välittömästi alle 18-vuotiaisiin lapsiin kohdistuvia menoja sekä selkeästi perheisiin kohdistuvia menoja seuraavasti:

- lakisääteinen rahoitus (etuudet ja palvelut) sisältäen lapsi-ikäluokkaan kohdistuvat kuntien peruspalvelujen valtionosuudet
- niin sanottu vakiintunut harkinnanvarainen rahoitus
- ministeriöiden muun lapsi-ikäluokkaan kohdistuva harkinnanvarainen rahoitus, joka voi vaihdella hallituskausittaisten painopisteiden mukaisesti.

Työryhmä painottaa, että lapsibudjetoinnin vakiinnuttamisessa on syytä pyrkiä tarkastelutapaan, joka vahvistaa edellytyksiä haastavien yhteiskunnallisten ilmiöiden seurannalle budjettiprosesseissa. Tämän raportin mukaisessa pilottivaiheen ehdotuksessa seurattavaksi ilmiön ilmiöksi on esitetty lasten syrjäytymisen ehkäisyä, joka on osaltaan linjassa kansallisen lapsistrategian tavoitteiden kanssa. Työryhmä kannattaa vastaavan tarkastelun sisällyttämistä osana lapsiin kohdistuvien menojen seurantaan myös lapsibudjetoitien vakiinnutettaessa.

Lapsiin kohdistuvien budjettierien monitulkintaisuus on aina läsnä budjetin tarkastelussa. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden pääluokassa on menoja, jotka voivat kasvaessaan indikoida lapsiin liittyvästä positiivisesta kehityksestä (kuten lapsilisiin kohdistuvat etuusmenot) tai negatiivisesta kehityksestä (kuten lastensuojeluun kohdistuvat määrärahat), ellei kyse on ole toiminnassa tapahtuneesta laadullisesta muutoksesta. Lisäksi peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmästä ei ole mahdollista erottaa tarkasti lapsiin ja nuoriin

kohdistuvia määrärahoja, koska ikäryhmät muodostavat vain yhden osan järjestelmän laskennallisista kustannuksista ja järjestelmään kuuluu olennaisena osana myös muita tarve- ja olosuhdetekijöitä tasaavia elementtejä sekä kuntien tulopohjan erojen tasaus. Työryhmä on linjannut, että kuntien peruspalvelujen valtionosuustarkastelussa huomioidaan lapsi-ikäryhmien osuus laskennallisista valtionosuuksista ja lisäksi lasten ja nuorten ikäryhmien painoarvoa vastaava osuus lisäosista, lisäyksistä ja vähennyksistä sekä verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta. On kuitenkin korostettava, että tarkastelutapa ei kerro siitä, mikä osuus rahoituksesta tosiasiallisesti kunnissa kohdistuu lapsiin ja nuoriin, eikä sitä tule missään nimessä rinnastaa yksittäisten kuntien saamiin valtionosuuksiin. Tämä on huomioitava myös toteumatietojen seurannan suunnittelussa, kuten on kuvattu tämän raportin 4. luvussa.

Työryhmän linjauksen mukaan tarkastelu keskittyy valtion talousarvion menojen kuvaamiseen, eli kaikkia julkisen talouden menoja ei huomioida. Tämän lisäksi tarkastelun ulkopuolelle on jätetty muun muassa eri virastojen ja laitosten sekä ministeriöiden hallinnolliset menot sekä kuntien maksutuotot. Työryhmän näkemyksen mukaan näillä rajauksilla tarkastelu on tarkoituksenmukainen ja mahdollisimman selkeä kokonaisuus.

Lapsibudjetointi sisältää menojen lisäksi myös verotusta koskeva tarkastelun. Myös verotusta koskeva tarkastelu edellyttää pohdintaa ja linjauksia. Työryhmän näkemyksen mukaan tarkastelussa on syytä keskittyä lapsiin ja/tai lapsiperheisiin suoremmin kohdistuviin verotusta koskeviin eriiin ja välttää sellaisten verotukseen liittyvien tekijöiden mukaan ottamista, jotka kertovat enemmän esimerkiksi pienituloisuudesta.

Työryhmä on arvioinut työssään 3. luvussa omaksuttuja valtion talousarvion tarkastelun liittyviä linjauksia ja rajauksia ja katsoo, että ne toimivat perusteltuna lähtökohtana myös lapsibudjetoinnin vakiinnuttamisessa. Huolellisista rajauksista ja linjauksista huolimatta tarkasteluun sisältyy kuitenkin aina tulkinnanvaraisuutta. Asiaa on siksi tarkasteltava uudelleen virkavalmisteluna vuoden 2022 talousarvion valmistuttua, jotta tehdyistä linjauksista ja rajauksista on saatu riittävästi käytännön kokemusta ja eri toimija- sekä käyttäjäryhmien palautetta.

2. Toteumatietojen seuranta ja vaikutusten sekä vaikuttavuuden arviointi

Valtion talousarvion tarkasteleminen lapsi-ikäryhmän näkökulmasta lisää tietoisuutta ja parantaa ymmärrystä laajemmasta poikkihallinnollisesta kokonaisuudesta. Työryhmä toteaa, että tämä on hyvä alku lapsibudjetoinnin käynnistämiseksi Suomessa. Kyky seurata ja arvioida muun muassa palveluista järjestämisvastuullisten toimijoiden toimintaa on kuitenkin järkevän ja asianmukaisen lapsibudjetoinnin peruslähtökohta. Tästä syystä pelkkä määrärahojen tarkastelu ei riitä, vaan lapsibudjetointi edellyttää myös säännöllistä lapsivaikutusten arviointia ja toteumatietojen systemaattista seurantaa.

Riippuen päätöksenteosta ja ratkaisuista, lapsivaikutusten arviointi voi olla hyvinkin laaja tehtävä. Lapsivaikutusten arvioinnissa tulisi huomioida lyhyen ja pidemmän aikavälin vaikutukset ja toisaalta suorat ja välilliset vaikutukset. Sen voi myös toteuttaa kertaluonteisesti tai jatkuvana sekä eri aikajänteillä, eli ennakkolisesti ja jälkikäteisesti. Edellä mainitut seikat ovat tärkeitä, koska lapsiin kohdistuvat vaikutukset näkyvät usein hitaasti ja toisaalta esimerkiksi perheiden merkitys lasten hyvinvoinnille on keskeistä.

Työryhmä on pohtinut lapsivaikutusten arvioinnin toteutusta ja raportointimahdollisuuksia eri hallinnonaloilla- ja tasoilla sekä eri aikajänteillä ja tunnistanut neljä eri seurantaan ja arviointiin liittyvää kokonaisuutta:

1. koko maan tasoinen lapsivaikutusten arviointi
2. kuntien (ja tulevien hyvinvointialueiden) toteuttama lapsivaikutusten arviointi osana niiden omaa lapsibudjetointityötä
3. kuntien (ja tulevien hyvinvointialueiden) toteumatietojen seuranta
4. valtion tilinpäätöksen toteumatietojen seuranta.

Työryhmän näkemyksen mukaan kohtien 1. ja 3. mukaista lapsivaikutusten arviointia on perusteltua edistää valtion toimesta. Toteumatietojen seurannan ja arvioinnin toteuttamiseksi tarvitaan kuitenkin osaamis-, aika- ja henkilöstöresursseja, riittävää tietopohjaa, kunnollisia mittareita, huolellista toteutuksen suunnittelua sekä mahdollisesti uusia teknisiä ratkaisuja tai tietoaustusta tietojen raportoinnille. Työryhmän näkemyksen mukaan lapsivaikutusten arvioinnille ja toteumatietojen seurannalle ja lopulta toiminnan vaikuttavuuden arvioinnille on kuitenkin löydettävissä toimivat ratkaisut, vaikka toteumatietojen seurannan ja raportoinnin suunnittelussa on huomioitava sote-uudistuksen aiheuttama toimintaympäristön muutos ja se, että uudistuksen eduskuntakäsittely on kesken.

Kohdassa 1. kuvatun koko maan tasoisen lapsivaikutusten arvioinnin toteuttajana voisi työryhmän käsityksen mukaan luontevimmin toimia Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos, jolla on jo nykyisin lapsivaikutusten arviointiin liittyviä asiantuntijatehtäviä ja osaamista. Myös lapsivaikutusten arvioinnin suunnittelun, hallinnoinnin ja tilaamisen vastuu tulee jatkossa ratkaista. Työryhmä on työssään tunnistanut lapsivaikutusten arviointiin liittyvän nopean kehityksen viime vuosien aikana samoin kuin lapsivaikutusten arvioinnin kiinteät yhteydet YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteisiin. Työryhmä katsoo, että lapsibudjetointiin liittyvä lapsivaikutusten arviointi on perusteltua sovittaa yhteen muun lapsivaikutusten arviointia koskevan työn kanssa. Tässä merkittävässä roolissa on kansallisen lapsistrategian toimeenpano, jossa osatavoitteena on pitkäjänteisen ja suunnitelmallisen lapsi- ja perhepolitiikan edistäminen. Näin olisi mahdollista vahvistaa myös kokonaisuuden hallintaa ja vähentää päällekkäistä työtä. Pidemmällä aikavälillä lapsivaikutusten arviointia olisi kehitettävä vaikutuksellisuuden/vaikuttavuuden arvioinnin suuntaan. Työryhmän näkemyksen

mukaan tämä olisi tarpeen niin inhimillisistä syistä kuin julkisen talouden kestävyyskannalta.

Kohdan 3. mukaisen kuntien toteumatietojen seurannan ja raportoinnin suunnittelu edellyttää useiden eri toimijoiden (kuten valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveystieteiden, opetus- ja kulttuuriministeriön, Opetushallituksen, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Valtiokonttorin) välistä yhteistyötä. On tärkeää, että toteumatietojen seuranta palvelee mahdollisimman hyvin myös kohdassa 1. tarkoitettua koko maan tasoista lapsivaikutusten arviointia. Tehtävä tulee edellyttämään erillisen hankkeen käynnistämistä ja jonkin verran lisäresursseja. Työryhmä pitää lapsivaikutusten arvioinnin toteuttamista ja toteumatietojen seurannan ja raportoinnin erillishankkeen käynnistämistä tärkeänä ja kannatettavana lapsibudjetointia vakiinnutettaessa.

Kohtien 2. ja 4. kuvatut vaikutusten arvioinnin tasot ovat työryhmän käsityksen mukaan myös olennainen osa lapsivaikutusten arvioinnin kokonaisuutta. Niiden osalta työryhmä ei kuitenkaan katso mahdolliseksi antaa perusteltua, valtion toimesta toteutettavaksi soveltuvaa ehdotusta. Kohdan 2. osalta työryhmä toteaa, että kuntien ja hyvinvointialueiden oma lapsivaikutusten arviointi sisältyy kuntien ja hyvinvointialueiden omaan lapsibudjetointityöhön ja tulee kehitettäväksi osana tätä isompaa kokonaisuutta. Kohdan 4. osalta työryhmä puolestaan katsoo, edellä jaksossa 3.2.2.1 todetun mukaisesti, että tätä toteumatietojen seurannan arvioinnin toteuttamista ei ole syytä esittää tässä vaiheessa toteutettavaksi. Työryhmä korostaa, että valtion tilinpäätöksen toteumatietojen seuranta ja raportointi edellyttävät huolellista jatkopohdintaa ja tarkoituksenmukaisuuden punnintaa, ja että tehtävä edellyttäisi myös merkittäviä lisäresursseja ja erilaisten muun muassa tiliointiin liittyvien prosessien uudelleen organisointia. Työryhmän arvion mukaan on myös huomioitava se, että kohdan 4. mukaisesta seurannasta saatu tieto (esimerkiksi kunnille kohdentuvien siirtomäärärahojen kuvaaminen) ei välttämättä anna aitoa lisäarvoa tai tuota olennaista tietoa lapsibudjetoinnin tavoitteiden kannalta.

3. Kuntien ja hyvinvointialueiden keskeinen merkitys

Työryhmän näkemyksen mukaan kunnilla ja tulevilla hyvinvointialueilla on hyvä mahdollisuus toteuttaa lapsibudjetointia kokonaisvaltaisesti ja kaikissa budjettiprosessin vaiheissa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti. Koska kunnat ja tulevat hyvinvointialueet ovat itsehallinnollisia ja niiden valtiolta saama rahoitus on pääosin yleiskatteista, tulee työryhmän näkemyksen mukaan lapsibudjetoinnin kehittämisessä ja toimeenpanossa edetä vapaaehtoisuuden pohjalta.

Oman erityiskysymyksensä lapsibudjetoinnille ja lapsivaikutusten arvioinnille kunta- ja hyvinvointialueitasolla muodostaa lapsiin ja nuoriin kohdistuvan järjestämistehtävän jakautuminen lähivuosina kahdelle hallinnon tasolle. Tulevina vuosina kunnissa ja

hyvinvointialueilla käynnistetään ja toteutetaan sosiaali- ja terveystalvvelujen ja pelastus-toimen palvelujen järjestämistehtävän siirtoon liittyvät toimet. Tähän on kuntien ja hyvinvointialueiden oman lapsibudjetoinnin toteutuksen suunnittelussa kiinnitettävä erityistä huomiota. Työryhmän näkemyksen mukaan kuntien ja hyvinvointialueiden oma lapsibudjetointityö tulisi aloittaa laajamittaisemmin vasta sote-uudistuksen voimaantultua ja järjestämisvastuiden vakiinnuttua. Tällöin sekä kunnat että hyvinvointialueet yhdessä ovat keskeisessä asemassa lapsi-ikäryhmän ja heidän perheidensä palvelujen järjestämisestä. Työryhmä haluaakin korostaa tulevaisuudessa toteutettavan paikallisen ja alueellisen tason oman lapsibudjetointityön tärkeyttä ja sen merkitystä myös alueen asukkaille.

Kuntien ja tulevien hyvinvointialueiden oman lapsibudjetointityön laajamittainen kehittäminen ja käyttöönotto edellyttäisivät verkostomaista työtapaa sekä osaamisen ja hyvien kokemusten hyödyntämistä. Paikalliselle ja alueelliselle tasolle tulisi rakentaa resurssivii-sas, eri kuntiin ja alueille monistettava, säännöllisesti toistettavissa oleva ja eri toimijoiden vertailun mahdollistava malli. Työ edellyttää toimijoilta kiinteää yhteistyötä ja yhteistä kehittämistä, sillä sote-uudistuksen myötä kunnille ja tulevilla hyvinvointialueille muodostuu useita rajapintoja (muun muassa hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sekä lasten, nuorten ja perheiden palvelut). Näistä syistä työryhmä arvioi, että kuntien ja hyvinvointialueiden luontevin kumppani lapsibudjetointiin liittyvien hyvien käytäntöjen levittämisessä olisi Suomen Kuntaliitto ry sekä tarvittaessa muut asiantuntijat esimerkiksi järjestökentältä. Tulevaisuudessa tulisi pohtia, tulisiko kuntien ja hyvinvointialueiden oman lapsibudjetointityön edistämiseksi perustaa erillinen hanke, ja ratkaista, mikä tällöin olisi valtion rooli.

4. *Tietojärjestelmät ja tiedon hyödyntäminen*

Tässä jaksossa on kuvattu reunaehjoja lapsibudjetoinnin vakiinnuttamiselle eri hallinnon tasoilla. Työryhmä toteaa kokoavasti, että esitetyt seikat lapsiin kohdistuvien budjettierien tunnistamisesta ja analyysistä, vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioinnista sekä kuntien ja hyvinvointialueiden merkityksestä ovat monin osin liitoksissa toisiinsa. Yhteisenä juonteena esitetuille huomioille voidaan pitää vahvan yhteisen osaamis- ja tietopohjan merkitystä ja tiedon hyödyntämistä päätöksenteossa. Tietojärjestelmiin ja tiedon hyödyntämiseen liittyvät seikat toistuivat myös useissa työryhmän järjestämässä kuulemistilaisuuksissa.

Työryhmä katsoo, että tietojärjestelmien edelleen kehittäminen ja tiedon hyödyntäminen ovat keskeisessä asemassa lapsibudjetoinnin vahvistamisessa ja budjettiprosessien kehittämisessä. Tietojärjestelmien ja tietopalustojen nykyistä parempi hyödyntäminen parantaa budjetin tietojen, mutta myös toteumatietojen saavutettavuutta sekä helpottaa tiedon hyödyntämistä eri päätöksenteon tasoilla.

Työryhmä toteaa, että valtiovarainministeriössä käynnissä oleva Buketti 2020 -hanke tarjoaa lupaavia mahdollisuuksia ilmiöbudjetoinnin kehittämiseksi sekä budjettitiedon tuomiselle esiin osallisuutta vahvistavalla tavalla. Työryhmä pitää erittäin kannatettavana suuntauksena sitä, että budjetin ja kehyksen kokonaisuuksien seuranta ja raportointi helpottuvat mainitun hankkeen myötä nykyisestä sekä yleisesti että myös eri ilmiöiden osalta. Lisäksi työryhmä pitää perusteltuna hankkeen tavoitetta hyödyntää jatkossa enemmän sähköisiä alustoja myös ilmiöiden tarkastelussa ja raportoinnissa.

5.2 Yhteenveto ja työryhmän ehdotukset

Ilmiöbudjetointi on viime vuosina noussut esille useissa puheenvuoroissa ja asiasta on tehty myös monia selvityksiä. Marinin hallitusohjelman kirjauksen mukaan hallitus sitoutuu arvioimaan päätösten lapsivaikutuksia, edistämään lapsibudjetointia, lasten hyvinvoinnin tietopohjan vahvistamista sekä lasten ja nuorten osallisuutta. Lapsibudjetoinnin kehittämiseksi valtioneuvoston kanslia on asettanut lapsibudjetointia koskevan työryhmän ajalle 28.12.2020–31.5.2021.

Lapsibudjetoinnilla, kuten muilla ilmiöbudjetoinneilla, voidaan edistää parempaa kokonaisuuksien tunnistamista, lisätä tietoisuutta ja mahdollistaa tietojohdaminen, ja se voi toimia päätöksenteon tukena. Lapsibudjetointi (lapsiin kohdistuvien valtion talousarviomenojen ja verotuksen tarkastelu) ja lapsivaikutusten arviointi sekä toteumatietojen seuranta raportointineen vaatii kuitenkin laaja-alaista ja huolellista suunnittelua ja vaiheittaista etenemistä, jossa on huomioitava myös muut talousarviossa käsitellyt ilmiöt eli kestävä kehitys ja sukupuolivaikutteinen budjetointi.

Kunnissa ja tulevilla hyvinvointialueilla on hyvät mahdollisuudet edistää lapsibudjetointia, mutta työ edellyttää vaiheittaista etenemistä ja verkostomaista työtappaa. Kuntien ja hyvinvointialueiden oman lapsibudjetointityön tulisi perustua vapaaehtoisuuteen. Osaamisen jakaminen ja hyvien käytäntöjen levittäminen on tärkeää myös siksi, että monissa kunnissa on jo hyviä kokemuksia ja osaamista lapsibudjetoinnin toteuttamisesta. Vireillä oleva sote-uudistus muuttaa lasten, nuorten ja perheiden palvelujen järjestämisvastuun ja toiminnan rahoituksen aivan olennaisesti. Toimintaympäristön merkittävästä muutoksesta johtuen paikallistason ja alueiden oma lapsibudjetointityö tulisi laajamittaisesti aloittaa vasta hyvinvointialueiden perustamisen jälkeen.

Lapsibudjetoinnin kehittäminen ja toimeenpano eri vaiheineen tulee olemaan pitkäjänteinen prosessi ja se tulee edellyttämään myös tietojärjestelmien kehitystyötä ja tietojärjestelmien nykyistä parempaa hyödyntämistä. Tätä kehitystyötä myös lapsistrategia ja siihen kytkeytyvä säännöllisesti päivittyvä toimintasuunnitelma voivat osaltaan tukea. Lapsibudjetoinnin kehittämisen työryhmän työn voi ajatella olevan lapsibudjetoinnin kehityskaaren

alku. Lapsibudjetoinnin pilotointi vuoden 2022 talousarvioesityksessä ja myöhempi lapsibudjetoinnin vakiinnuttaminen tulevissa valtion talousarvioissa tekee lapsi-ikäryhmän näkyväksi. Lapsi-ikäluokan tarkastelusta ei kuitenkaan voi tehdä päätöksiä siiloutuneesti vain lapsibudjetointia koskevan tarkastelun perustella, sillä valtion talousarvioon liittyvät päätökset ja ratkaisut vaikuttavat koko väestöön ja kaikkiin sen ikäryhmiin. Tästä huolimatta lapsibudjetointi edistää parempaa kokonaisuuden tunnistamista ja lisää tietoisuutta, mikä vastaa YK:n lapsenoikeuksien komitean yleiskommentin nro 5 lapsen oikeuksien sopimuksen yleisiä täytäntöönpanotoimia koskevia kannanottoja. Lapsibudjetointia koskeva työ on myös omiaan tukemaan kansallisen lapsistrategian toimeenpanoa.

Työryhmän ehdotukset

Lapsibudjetointia kehittävän työryhmän työssä ja tässä raportissa on asettamispäätöksen mukaisesti keskitytty valmistelemaan konkreettinen ehdotus lapsibudjetoinnin pilotoinnista valtion vuoden 2022 talousarviossa. Työryhmä on pohtinut myös lapsivaikutusten arviointiin ja toteutumatietojen seurantaan liittyviä kysymyksiä, jotka ovat olennainen osa lapsibudjetoinnin kokonaisuutta. Työryhmä ehdottaa, että

1. valtion talousarviota tarkastellaan lapsiin kohdistuvien menojen ja verotuksen osalta työryhmän tekemät linjaukset ja rajaukset huomioiden. Lapsibudjetointia pilotoidaan v. 2022 talousarvioesityksessä ja se vakiinnutetaan v. 2023 talousarvioesityksessä. Talousarvion lapsibudjetointia koskevat jatkotoimet toteutetaan virkavalmisteluna ministeriön normaalien toimialaansa kuuluvien tehtävien puitteissa.
2. lapsivaikutusten arviointi toteutetaan hallituskausittain. Vaikutusten arvioinnin tilaaminen ja hallinnointi osoitettaisiin kansallisen lapsistrategian toimeenpanosta vastaavalle taholle. Lapsivaikutusten arvioinnin toteuttajaksi soveltuisi parhaiten Terveysten ja hyvinvoinnin laitos.
3. kuntien (ja myöhemmin myös hyvinvointialueiden) toteumatietojen seuranta ja raportointia kehitetään erikseen toteutettavalla hankkeella.
4. kuntien ja hyvinvointialueiden omaa lapsibudjetointityötä vahvistetaan soite-uudistuksen voimaantultua verkostomaisena toteutuksena.

Lisäksi työryhmä:

5. kannattaa Buketti 2020 -hankkeen suunnitelmia parantaa budjetin kokonaisuuksien (ml. ilmiöbudjetointien) seuranta ja raportointia ja vähentää manuaalista työtä sekä hankkeen tavoitetta hyödyntää jatkossa enemmän sähköisiä alustoja myös ilmiöiden tarkastelussa ja raportoinnissa.

LÄHTEET

- Asetus lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta sekä yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta. Sop559–60/1991. <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1991/19910060>
- General comment No. 19 (2016) on public budgeting for the realization of children's rights (art. 4). CRC/C/GC/19. Convention on the Rights of the Child. United Nations. <https://undocs.org/CRC/C/GC/19>
- Hallituksen esitys HE 60/2019 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskevaksi lainsäädännöksi. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_60+2019.aspx
- Hallituksen esitys HE 241/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_241+2020.pdf
- Ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyviä näkökohtia selvittävän työryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:9 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-990-0>
- Kansallinen lapsistrategia. Komiteamietintö. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:8 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-777-5>
- Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2019/20190906>
- Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20091704>
- Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20091705>
- Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018 (K 5/2018 vp). https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K_5+2018.pdf
- Lapsilähtöinen budjetointi. Valtioneuvoston selvitys – ja tutkimustoiminnan julkaisusarja. 2020:23. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-924-0>
- Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>
- Säädösehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet. Oikeusministeriö 2007:6. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-466-431-8>
- #TaattuTulevaisuus – Nuorisotakuun neuvottelukunnan teesit tulevaisuuden nuorisotakuusta. <https://minedu.fi/documents/1410845/3547391/Nuorisotakuun+tulevaisuuden+teesit.pdf/4d66e9b6-4e77-6734-cff0-75664bbaa7d7/Nuorisotakuun+tulevaisuuden+teesit.pdf?t=1544430191000>
- Valiokunnan lausunto VaVL 6/2018 vp - K 5/2018 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/VaVL_6+2018.aspx



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-688-6 (pdf)

Elokuu 2021