LAUSUNTO

Helsinki 13.4.2018

Valtiovarainvaliokunta, sivistys- ja tiedejaosto sekä kunta- ja terveysjaosto

Eduskunta

Viite: Asiantuntijakuuleminen valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaostossa sekä kunta- ja terveysjaostossa keskiviikkona 18.4.2018 klo 9.30

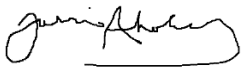
Asia: K 5/2018 vp Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry on valtakunnallisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen kattojärjestö. SOSTE on sosiaali- ja terveyspoliittinen vaikuttaja ja asiantuntijajärjestö, joka rakentaa sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edellytyksiä yhteistyössä jäsenyhteisöjensä kanssa. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n varsinaisina jäseninä on 225 valtakunnallista sosiaali- ja terveysalan järjestöä ja yhteistyöjäseninä 79 muuta sosiaali- ja terveysalan toimijaa.

Liitteenä SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n pääekonomistin Jussi Ahokkaan lausunto yllä mainitusta asiasta.

Lisätietoja: jussi.ahokas@soste.fi, puhelin 050 308 6870

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry



Jussi Ahokas, pääekonomisti

SOSTEn pääekonomistin Jussi Ahokkaan lausunto lapsiasiavaltuutetun kertomuksesta eduskunnalle 2018 ja erityisesti YK:n lasten oikeuksien sopimuksen 4. artiklan ja lapsen oikeuksien komitean julkaiseman yleiskommentin toteutumisesta.

Asia

Miten valtion talousarvioesityksessä tulisi kuvata esityksen lapsivaikutuksia ja tuoda esiin suoraan tai välillisesti lapsiin kohdistuvien määrärahojen osuus yhteiskunnan voimavaroista?
Arvio YK:n lasten oikeuksien sopimuksen 4. artiklan ja lapsen oikeuksien komitean julkaiseman yleiskommentin toteutumisesta, joita selostettu kertomuksen sivuilla 116 – 117.

Tiivistelmä

Valtion talousarviota laadittaessa tulisi ottaa käyttöön lapsivaikutusten arviointi, jossa esitettäisiin eri määrärahojen muutosten vaikutukset lapsiin, nuoriin ja lapsiperheisiin. Tätä arviointia tulisi suorittaa myös julkisen talouden suunnitelmien ja valtion tilinpäätösten laadinnan yhteydessä. Ylipäätään lakiesitysten valmistelussa ja politiikkaohjelmien toteuttamisen yhteydessä tulisi tehdä lapsivaikutusten arviointia aina silloin, kun toimenpiteet kohdistuvat suoraan tai välillisesti lapsiin, nuoriin tai lapsiperheisiin.

Lapsivaikutusten arviointia valtion talousarvioiden laadinnan yhteydessä edistäisi lapsilähtöisen budjettianalyysin kehittäminen. Lapsilähtöisessä budjettianalyysissa talousarvion tulot ja menot järjestetään uudelleen siten, että lapsiin, nuoriin ja lapsiperheisiin kohdistuvista menoista kootaan erillinen lapsimomentti (pääluokka), joka jakautuu eri alamomentteihin määrärahojen käyttökohteen ja tulojen lähteen mukaan. Lapsilähtöisen budjettianalyysin kehittäminen edellyttää laajaa tutkimus- ja kehittämishanketta, joka sopisi hyvin esimerkiksi seuraavan hallituskauden kärkihankkeeksi.

Tilanne

YK:n lasten oikeuksien sopimuksen 4. artikla edellyttää, että sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin, jotta yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet toteutuvat. Vuonna 2003 lapsen oikeuksien komitea on ohjeistanut sopimusvaltioita siten, että lasten taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttaminen edellyttää, että valtio määrittää talousarviossa suoraan tai välillisesti osoitettujen määrärahojen osuuden. Lisäksi komitea edellyttää, että taloudellisessa ja sosiaalisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä talousarviopäätöksissä otetaan ensisijaisesti huomioon lasten etu ja että lapsia, erityisesti syrjäytyneitä ja epäedullisessa asemassa olevia lapsiryhmiä, suojellaan talouspolitiikkojen tai taloudellisten laskusuhdanteiden kielteisiltä vaikutuksilta.

Vuonna 2016 lapsen oikeuksien komitea on tarkentanut suosituksiaan todeten muun muassa, että sopimusvaltioiden tulee jatkuvasti arvioida talousarvioiden vaikutusta eri lapsiryhmiin (erityishuomio haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin), huomioida talousarviota tehdessä eri lapsiryhmissä tapahtunut ja tapahtuva kehitys pitkällä tähtäimellä, eritellä talousarviomäärärahojen suora ja välillinen kohdistuminen lapsiin, arvioida talousarviosta rahoitettujen toimenpiteiden vaikutuksia lapsiin, tehdä näkyväksi lapsiin vaikuttavan lainsäädännön, politiikkojen sekä ohjelmien toimeenpanon rahoitus sekä kehittää tilastojärjestelmää ja budjetointikäytänteitä edellisten toimenpiteiden mahdollistamiseksi.

Käytännössä edellisestä seuraa se, että lasten oikeuksien sopimuksen solmineiden valtioiden tulisi ryhtyä tekemään lapsibudjetointia. Lapsibudjetointi koostuu kahdesta osatekijästä: 1) talousarvion lapsivaikutusten arvioinnista ja 2) lapsilähtöisestä budjettianalyysista.

Tällä hetkellä Suomessa pidemmälle on edetty ensimmäisessä eli talousarvion lapsivaikutusten arvioinnissa. Osana yleisempää päätöksenteon ja lainsäädännön lapsivaikutusten arviointia viime vuosina myös joihinkin kunta- tai valtiotason talousarvioesityksiin on liitetty lapsivaikutusten ennakkoarviointeja. Yleensä tällaiset toimenpiteet ovat olleet osa suurempaa lainsäädäntöhanketta tai yhteiskunnallista reformia. Valitettavasti lapsivaikutusten arviointien kokonaismäärä on toistaiseksi ollut vähäinen, eikä lapsivaikutusten arviointi ole juurtunut osaksi kansallisia päätöksenteon ja lainsäädännön toimintakäytäntöjä. Vaikka lapsivaikutusten arviointien laajuus on viime vuosina kasvanut, edelleen myös niistä hallituksen esityksistä, jotka selvästi liittyvät lasten etua koskevaan periaatteeseen, on lapsivaikutusten arviointi puuttunut. Talousarvioon liittyvissä esityksissä lapsivaikutusten arviointi on tätäkin harvinaisempaa.

Vuonna 2015 lapsibudjetointia tarkastellut työryhmä esitti[1], että vuoden 2016 talousarvioon sekä vuosien 2016-2019 julkisen talouden suunnitelmiin laadittaisiin arviointi talousarviossa ja valtion talouden kehyksissä tehtyjen muutoksien vaikutuksista lapsiin, lapsiperheisiin ja yksin asuviin vanhuksiin. Esityksessä toivotusta väestölähtöisestä vaikutusten arvioinnista ei kuitenkaan tullut pysyvää toimintamallia. Kunnissa talousarvioihin liitettyjä lapsivaikutusten arviointeja on tehty toistaiseksi vaihtelevasti. Vuonna 2010 THL:n julkaisema opas[2] “Lapsivaikutusten arviointi kuntapäätöksissä” tarjoaa kuitenkin edellytyksiä myös kuntien talousarvioiden lapsivaikutusten hahmottamiseen. Mannerheimin Lastensuojeluliiton tämän vuoden alussa julkaisema ohje[3] kuntien ja maakuntien lapsivaikutusten arviointiin on myös hyvä työväline, jonka avulla matalammilla hallinnontasoilla voidaan tehdä arviointia myös osana talousarviomenettelyä.

---

[1] http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/05/Liite3_VM-tyoryhma.pdf
[2] http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/80048/c1f41be0-cbc2-4955-9a78-bc0d91b459cf.pdf
[3] http://s3-eu-west-1.amazonaws.com/mllfi/prod/2017/10/02132603/Lapsivaikutusten-arviointi-kunnassa-ja-maakunnassa-MLLn-ohje-1.2.18.pdf

Lapsilähtöistä budjettianalyysia, jossa julkisen budjettitalouden menot järjestetään uudelleen väestömomentteihin ja jossa tarkastelussa ovat lapsiin ja nuoriin kohdistuvat menot, ei ole juurikaan tehty Suomessa. Lapsiin kohdistuvien määrärahojen jäljittäminen tapahtuu käytännössä siten, että julkisen talouden talousarviot sekä tilinpäätökset järjestetään uudelleen ja hallintoaloittain järjestetyn budjetin sekä tilinpäätöksen rinnalle luodaan väestömomenttiin (pääluokka) ja alamomentteihin jaettu budjetti sekä tilinpäätös.

Koska Suomessa julkisen talouden budjettimenot jakaantuvat valtion ja kuntien (jatkossa myös maakuntien) menoihin, on lapsiin kohdistuvien määrärahojen jäljittäminen suoritettava yhtä aikaa kaikilla sektoreilla. Koska valtio vastaa valtionosuusjärjestelmän kautta osasta kuntien (ja maakuntien) menoja, kaikkien valtion menojen jakaminen väestömomenteille ei ole mahdollista ilman alemman sektorin tietoa. Tällä hetkellä parhaat esimerkit lapsilähtöisestä budjettianalyysista löytyvätkin kunnista. Esimerkiksi Oulussa[4] on kehitetty lapsilähtöisen budjetoinnin malli, jossa yhtenä osana on lapsiin kohdentuvien talousarvion ja tilinpäätöksen menojen jäljittäminen ja niiden määrittely sen palvelumuodon perusteella, johon määräraha kohdentuu.

Valtiontasolla budjettianalyysia on tehty ainoastaan edellä mainitussa työryhmämuistiossa, jossa liitteessä 3 on poimittu taulukkoon joitain talousarvion määrärahoja, joiden nähdään vaikuttavan lapsiin ja lapsiperheisiin. Pitkäkestoista ja jäsentynyttä seurantaa ei kuitenkaan ole toistaiseksi toteutettu eikä budjettianalyysin kehittämiseen ole enempää panostettu. Käynnissä olevassa LAPE-kärkihankkeessa lapsibudjetointi on ollut yhtenä sisältöteemana. Vielä ei ole tiedossa, onko kärkihankkeessa edistetty myös lapsilähtöistä budjettianalyysia käytännön tasolla esimerkiksi kuntatason tai maakuntatason hankkeissa.

Kehittämistarpeet

Lapsibudjetoinnin kehittämisessä seuraavien askeleiden tulee olla seuraavat:

1) Lapsivaikutusten arvioinnin pitkälle kehitetyt käytännöt otetaan laajemmin käyttöön niin hallituksen esitysten, eri politiikkaohjelmien kuin maakunnallisten ja kunnallisten toimenpiteiden (esim. palvelut) tarkastelussa ja ne ulotetaan samalla myös talousarvioiden ja tilinpäätösten arviointiin.

Olemassa olevat ohjeet ja työkalut antavat hyvän pohjan kaikenlaiselle lapsivaikutusten arvioinnille - myös talousarvioiden ja tilinpäätösten arvioinnille. Toistaiseksi ongelmana on kuitenkin ollut se, ettei lapsivaikutusten arviointia ole lähdetty tekemään riittävän kattavasti edes niiden toimien osalta, jotka

[4]http://www.ouka.fi/documents/52058/17394318/Hyvinvointijohtaminen+21112017+Olli+SL.pdf/80139339-87cc-4b28-93cb-828e8db6ccc4

selvästi vaikuttavat lapsiin, nuoriin ja lapsiperheisiin. Valtion talousarviossa tai julkisen talouden suunnitelmassa ei ole esitetty kattavaa ja jatkuvaa lapsivaikutusten arviointia, jossa esitettäisiin eri määrärahojen muutosten vaikutukset lapsiin ja lapsiperheisiin.

Ensimmäinen askel valtion talousarvioesitysten lapsivaikutusten arvioinnissa olisi määrittää kaikki ne määrärahat, joiden muutoksilla on vaikutusta lapsiin ja lapsiperheisiin (myös lapsilähtöisen budjettianalyysin perusta). Muutokset voivat olla sekä suoria että välillisiä. Kun nämä määrärahat ovat selvillä, tulisi ainakin niissä tapahtuvia päätösperäisiä muutoksia arvioida siitä näkökulmasta, miten ne vaikuttavat lapsiin ja lapsiperheisiin. Käytännössä tällainen vaikutusarvio voi pitää sisällään lapsiperheiden toimeentulon muutosten arviointia, lapsien ja nuorten palveluiden saatavuuden arviointia sekä muiden lasten, nuorten ja lapsiperheiden elämään vaikuttavien konkreettisten muutosten arviointia.

Tärkeää on, että talousarvion lapsivaikutusten arvioinnissa näkökulma on pitkä ja siinä huomioidaan sekä edellisten vuosien määrärahojen kehitys että ennakoitu ja oletettu tulevien vuosien määrärahojen kehitys. Keskeistä on myös, että lapsiin kohdistuvia vaikutuksia katsotaan tarpeeksi pitkällä tähtäimellä. Monet vaikutuksista realisoituvat hitaasti vasta useiden vuosien jälkeen, mutta ilman niiden huomiointia määrärahamuutosten vaikutusten arvio jää puutteelliseksi. Valtion talousarvion lapsivaikutusten arvioinnissa tulee hyödyntää sekä kotimaista että kansainvälistä tutkimustietoa esimerkiksi siitä, miten toimeentulon ja palveluiden saatavuuden muutokset tai esimerkiksi haittaverotuksessa tapahtuvat muutokset vaikuttavat lasten ja lapsiperheiden arkeen, sosiaaliseen hyvinvointiin ja terveyteen.

2) Kehitetään kaikilla hallinnon tasoilla lapsilähtöisen budjettianalyysin tilastopohjaa, menetelmiä ja käytäntöjä siten, että talousarvioiden ja tilinpäätösten arviointi on mahdollista lapsinäkökulmasta.

Lapsilähtöistä budjettianalyysia pitää lähteä kehittämään määrätietoisesti. Tämä on edellytys myös kattavammalle talousarvioiden, julkisen talouden suunnitelmien sekä julkisen sektorin tilinpäätösten lapsivaikutusten arvioinnille. Käytännössä kehittäminen on sitä, että kaikilla julkisen hallinnon tasoilla luodaan ja eteenpäin kehitetään lapsilähtöisen (yleisemmin väestölähtöisen) budjettianalyysin tietopohjaa, menetelmiä sekä käytäntöjä.

Lapsilähtöisen budjettianalyysin tavoitteena on talousarvio, julkisen talouden suunnitelma tai tilinpäätös, jossa nykymuotoisen hallinnonaloittaisen tulojen ja menojen jaottelun rinnalla tulot ja menot on jaoteltu sen mukaan, millä niistä on suoria tai epäsuoria vaikutuksia lapsiin, nuoriin ja lapsiperheisiin. Yleisemmin väestölähtöisessä budjetoinnissa julkiset menot ja tulot järjestetään siis uudelleen väestömomenteille, jotka on määritelty esimerkiksi iän, sukupuolen, sosioekonomisen aseman tai jonkin muun taustamuuttujan avulla. Väestömomenttia puolestaan voidaan tarkastella määrärahojen eri käyttökohteiden tai eri tulolajien näkökulmasta.

Käytännön tasolla lapsilähtöinen budjettianalyysi edellyttää julkisen palvelujärjestelmän, sosiaalietuusjärjestelmän ja julkisen tuotannon perusteellista läpikäymistä siten, että kunkin toiminnon yhteys lapsiin, nuoriin ja lapsiperheisiin pystytään jäljittämään. Tämä edellyttää sitä, että käytössä on ikäluokkakohtaista tietoa esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden käytöstä, kuntien muiden toimintojen kohdentumisesta sekä eri etuuksien jakautumisesta. Paras tilanne tietovarannon suhteen lienee tällä hetkellä etuuksissa ja eniten tietovajetta on palveluissa.

Jotta lapsilähtöisen budjettianalyysin kehittäminen olisi valtionhallinnon tasolla mahdollista, tulisi sitä kehittää samanaikaisesti kuntien ja maakuntien tasolla. Tieto palveluihin valtionosuuksien kautta kohdennettujen määrärahojen käytöstä on jo tällä hetkellä kunnissa ja tulevaisuudessa se tulee olemaan sekä kunnissa että maakunnissa. Olisi tärkeää, että kuntien ja maakuntien talousarviokäytännöt olisivat yhtenäisiä ja että niissä kerätty ikäluokkakohtainen tieto olisi yhdenmukaista.

Lapsilähtöisen budjettianalyysin kehittäminen Suomessa valtionhallinon tasolla edellyttää tutkimus- ja kehittämistyötä, jonka kautta lapsibudjetoinnin infrastruktuuria synnytetään. Aihe olisi erinomainen monivuotiseksi hankkeeksi esimerkiksi osana seuraavaa hallitusohjelmaa. Tutkimus- ja kehittämishankkeessa voidaan lähteä aluksi liikkeelle esimerkiksi julkisten talousarvioiden menopuolen jäsentämisestä lapsilähtöisesti ja siirtyä tämän jälkeen tulopuolen tarkasteluun. Kehittämistyötä on mahdollista tehdä pienin askelin, jotka kuitenkin vievät samaan suuntaan eli lapsilähtöisen budjettianalyysin järjestelmään.

Lopputuotteena lapsilähtöisen budjettianalyysin kehittämisessä on aikasarja nk. lapsimomentista, joka parhaassa tapauksessa voidaan jakaa useaan käyttökohteeseen (lapsiin kohdistuneet etuudet, lapsien saamat palvelut jne.) ja tulolajiin (lapsiin kohdistuva verotus, lapsiin kohdistuvat asiakasmaksut jne.). Myös muita jaotteluja voidaan tarvittaessa tehdä (esim. Oulun jaottelu ennaltaehkäiseviin, intensiivisiin ja korjaaviin palveluihin). Tärkeää olisi, että aikasarja pystyttäisiin laatimaan myös takautuvasti menneille vuosille. Tämän haasteena on luonnollisesti ajan saatossa muuttuneet budjetointikäytännöt ja lähdetietojen saatavuuden rajoitteet, mutta niistä huolimatta mahdollisimman pitkään aikasarjaan tulee pyrkiä.

Pitkä aikasarja lapsimomentista yhdessä vaikutus- ja vaikuttavuustiedon kanssa antaisi paremman kuvan siitä, miten talousarvion kautta lapsiin, nuoriin ja lapsiperheisiin toteutetut hyvinvointi-investoinnit ovat lopulta toimineet ja mikä niiden panos-tuotos-suhde on ollut. Vertailua voitaisiin tehdä myös esimerkiksi ennaltaehkäisevien ja korjaavien toimien välillä, jolloin ensimmäisten investointiluonne tulisi mahdollisesti aikaisempaa paremmin näkyviin.

Koska lapsilähtöisen budjettianalyysin perustana on etuus- ja palvelujärjestelmän tarkka kuvaus ja sen käytännön logiikan hahmottaminen aina eri osien lapsiin, nuoriin ja lapsiperheisiin tuottamia vaikutuksia myöten, lapsibudjetoinnin (tai muun väestölähtöisen budjetoinnin) kehittäminen tuottaa yleisemminkin

hyödyllistä tietoa sosiaaliturvajärjestelmästä ja yhdistää eri tietolähteitä sekä tutkimustuloksia toisiinsa. Prosessia voidaankin pitää eräänlaisena hyvinvointivaltion läpivalaisuna. Tästäkin näkökulmasta ehdotettua tutkimus- ja kehittämishanketta voidaan pitää arvokkaana.