Johanna Laisaari,
Kansallisen lapsistrategian pääsihteeri
VNK
15.3.2022

Tarkastusvaliokunta

O 41/2020 vp Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuus ja palveluiden vaikuttavuus

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt valtioneuvoston kanslialta kirjallista lausuntoa ja kutsunut valtioneuvoston kanslian kuultavaksi 15.3.2022 asiasta O 41/2020 vp Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuus ja palveluiden vaikuttavuus. Raportissa ehdotetaan syrjäytymisen ehkäisyn palveluiden ilmiölähtöistä budjetointia. Ajatus syrjäytymisen ehkäisyn palveluiden ilmiölähtöisestä budjetoinnista perustuu lapsibudjetoinnin ideaan.

Valtioneuvoston kanslia kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi. Valiokunnan pyynnön mukaisesti kirjallisessa lausunnossa käsitellään kysymystä: Millaisia huomioita ja suosituksia esittäisitte syrjäytymisen ehkäisyn palveluiden ilmiölähtöiseen budjetointiin liittyen?

Syrjäytymisen riskeistä kansallisen lapsistrategian näkökulmasta

Kansallista lapsistrategiaa valmistellut parlamentaarinen komitea määritti strategian sisällön kolmen pääajatuksen mukaan, joista yksi on haavoittuvassa asemassa olevien lasten aseman turvaaminen ja heidän tarpeensa tunnistaminen paremmin. Haavoittuvassa asemassa olevien lasten hyvinvoinnin ja oikeuksien toteutuminen on lapsistrategian läpileikkaava tavoite.

Lasten hyvinvointi on Suomessa polarisoitunut: suurimmalla osalla lapsista menee hyvin, mutta osa lapsista voi huonosti. Lapsuudessa koettu eriarvoisuus tai puute voi heijastua pitkälle aikuisuuteen, ja huolena ovat myös lapsiperheköyhyyden ylisukupolviset vaikutukset. Syrjäytymisriskit ovat paitsi ylisukupolvisia, myös kasautuvia. Jos lapsuuden perhe on saanut pitkään toimeentulotukea, lapsilla on todennäköisemmin aikuisiässä vähäinen koulutus, mielenterveysongelmia, teiniraskauksia ja myös omia toimeentulo-ongelmia. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää niihin lapsiin ja nuoriin, joilla esiintyy samaan aikaan useita hyvinvoinnin haasteita. Ylisukupolvisen köyhyys- ja syrjäytymisriskin torjuminen vaatii kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja osaavaa henkilöstöä lasten, nuorten ja perheiden palveluihin. Jos nuorten koulunkäynti keskeytyy tai oppimistulokset jäävät peruskoulussa heikoiksi, syrjäytymisriski kasvaa merkittävästi. Huolena on myös, että poikien ja tyttöjen oppimiserot ovat Suomessa OECD-maiden suurimmat. Myös kantaväestöön ja maahanmuuttotaustaisiin kuuluvien lasten oppimiserot ovat Suomessa suuret.

Eriarvoisuuden vähentämiseksi ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi lasten ja nuorten kehitysympäristöjen kuten kodin, koulun ja vapaa-ajan ympäristöjen toimintaedellytykset on turvattava. Vaikka perheen ja lapsen elämässä riskejä olisikin, erilaiset suojaavat tekijät voivat turvata kasvua. Tärkeitä ovat myönteiset ihmissuhteet sekä onnistumisen kokemukset esimerkiksi koulussa tai harrastuksissa.

Kansallisella lapsistrategialla on eurooppalaisen lapsitakuun (European Child Guarantee) koordinaatiovastuu. Kesäkuussa 2021 hyväksytyn eurooppalaisen lapsitakuun tavoitteena on torjua sosiaalista syrjäytymistä ja vahvistaa yhdenvertaisia mahdollisuuksia takaamalla lapsille heidän tarvitsemansa peruspalvelut. Lapsitakuu on osa laajaa toimenpidekokonaisuutta, joka on linjattu Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarissa (European Pillar of Social Rights Action Plan) ja EU:n lasten oikeuksien strategiassa (EU strategy on the Rights of the Child).

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

Kansallisen tietopohjan ohuus ongelma myös laadukkaan lapsibudjetoinnin kannalta

Sekä kansallisen lapsistrategian toimeenpanosuunnitelman että eurooppalaisen lapsitakuun toimintasuunnitelman valmistelussa kävi selkeästi ilmi kansallisen tietopohjan puutteet ja tietoaukot erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ja syrjinnälle alttiiden lapsiryhmien osalta. Kansallisesti ei ole riittävästi laadukkaita indikaattoreita, joilla voidaan luotettavasti seurata lasten, nuorten ja perheiden palvelujen vaikutusta pidemmällä ajanjaksolla.

Saatavilla olevan tietopohjan äärelle on tärkeä pysähtyä samanaikaisesti budjettisuunnitelman kanssa ja arvioida tilannetta olemassa olevien tietojen valossa, vaikka indikaattoritiedot eivät olisikaan täysin ajantasaisia. Erityisen ongelmallista tietopohjan puutteellisuudessa kuitenkin on se, että palvelutoimintaa ja palveluiden yhteydessä tehtyjä päätöksiä kuvaavia indikaattoreita käytetään usein palveluiden laadun arvioimiseen, koska palveluiden vaikuttavuuteen ei ole tällä hetkellä riittäviä seurantavälineitä. Samoin lasten ja nuorten hyvinvointia sekä lasten, nuorten ja perheiden ongelmia tulkitaan niillä, vaikka indikaattorit kuvaavat enemmänkin suoritteita ja viranomaistoimintaa. Tämä ongelma liittyy myös tarkastusvaliokunnan julkaisuun, jossa syrjäytymistä on tarkasteltu palvelujärjestelmätasolla.

Syrjäytyminen tai sen estäminen ei ole järjestettävissä vain yhdellä tai muutamalla palvelulla. Syrjäytyminen on yhteydessä lapsen ja nuoren perhetaustaan, kehitysympäristöihin, osallisuuteen sekä toimintamahdollisuuksiin. Syrjäytymistä ehkäistään lapsen, nuoren ja perheen toimeentuloa, terveyttä ja hyvinvointia edistävillä toimilla sekä ohjaamalla tukea lapsen ja nuoren kehitysympäristöihin, koulunkäyntiin ja työelämään osallistumiseen. Syrjäytymisen ehkäiseminen edellyttää useiden eri hallinnonalojen toimia ja yhteistyötä.

Kansallisen lapsistrategian toimeenpanosuunnitelman toimenpiteenä sosiaali- ja terveysministeriön, sisäministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön yhteisessä tutkimushankkeessa kootaan yhteen kohderyhmäkohtaista tutkimustietoa ja luodaan

menetelmä, jolla voidaan pitkäjänteisesti seurata syrjäytymisvaarassa olevien ja osattomien nuorten hyvinvointia ja oikeuksien toteutumista. Lisäksi lapsistrategian toimenpiteenä tuotetaan kuvaus tietopohjasta lasten ja nuorten hyvinvoinnin seuraamiseen. Tässä Tilastokeskuksen työssä kartoitetaan tiedon tarpeet, sisällöt ja katvealueet ja tehdään malli tietoportaalista. Erityistä huomiota kiinnitetään haavoittuvimmissa asemissa olevia lapsia ja nuoria koskevan tietopohjan vahvistamiseen.

Lapsibudjetointi kansallisessa lapsistrategiassa

Lapsibudjetointi tuottaa päätöksenteon tueksi tietoa, jonka avulla lapsiin ja nuoriin kohdistuvat määrärahat voidaan kohdentaa lasten ja nuorten hyvinvoinnin, kehityksen ja oikeuksien toteutumisen kannalta optimaalisella tavalla. Lapsibudjetointi mahdollistaa seurantatiedon keräämisen lapsiin ja nuoriin kohdistuvista määrärahoista ja auttaa hahmottamaan paremmin lapsiin ja nuoriin kohdistuvien panostusten, kuten eri palveluiden ja etuuksien suhdetta. Lapsibudjetoinnista saatavaa tietoa on mahdollista hyödyntää myös yksityiskohtaisemmassa kustannusvaikuttavuuden arvioinnissa ja vaikuttavuustutkimuksessa. Lapsibudjetointi tarjoaa tietoa sekä vaikutusten että vaikuttavuuden seurannan tueksi.

Tarkastusvaliokunnan julkaisussa keskitytään tarkastelemaan ikäryhmää 15-29 –vuotiaat. Kansallisen lapsistrategian kohderyhmänä alle 18-vuotiaat ja myös lapsibudjetointia tarkastellaan strategiassa tämän ikäryhmän osalta. Näkökulma on linjassa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen soveltamisalan kanssa. Strategian näkökulma on perusteltu myös siitä syystä, että syrjäytymiseen liittyviä riskejä ja sille altistavia tekijöitä tulee tunnistaa jo varhaisessa lapsuudessa, jos niihin halutaan tehokkaasti vaikuttaa. Tunnistamisen lisäksi laadukasta tukea ja tarvittavia palveluja on oltava lasten ja perheiden saatavilla riittävän varhain. Lisäksi tarkastelussa on otettava huomioon, että lapsuus ja nuoruus limittyvät toisiinsa ja monet kasvua tukevat toimenpiteet ulottuvat myös täysi-ikäisyyden jälkeiseen varhaisaikuisuuteen. Myös nuorten ulkopuolisuuden ja syrjäytymisen ehkäisemisessä nivelvaihe on keskeinen ajanjakso.

Lapsibudjetoinnin tarkastelu itsessään on tärkeää, sillä se tuo tarpeellista tietoa talousarviovalmistelun ja päätöksenteon sekä talousarvion toimeenpanon ja seurannan tueksi. Siitä saatavalla tiedolla voidaan tuoda esille kehittämiskohteita ja vahvistaa toiminnan vaikuttavuutta. Lapsibudjetoinnilla ei kuitenkaan yksistään ratkaista lapsia ja nuoria koskevia yhteiskunnan vaikeita ongelmia. Se ei ole yksinomaan määrärahojen tarkastelua, vaan tärkeää on myös se, mihin budjetointitarkastelu johtaa ja mitä rahoituksella saadaan aikaan eli miten lapsen oikeuksia on talousarviopäätösten kautta toteutettu. Toteutettua lapsibudjetointia tulee arvioida, kuinka se vastaa sille asetettuja tavoitteita ja tehdä sen perusteella tarvittavat kehittämistoimet. Lapsibudjetointi tuleekin nähdä osana laajempaa lapsivaikutusten arviointia, jolla selvitetään päätöksen tai toiminnan vaikutuksia lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvointiin ja oikeuksien toteutumiseen.

Lapsibudjetointia on syytä kehittää monitoimijaisena yhteistyönä. Lapsibudjetoinnissa tarvitaan talousarvio-osaamisen lisäksi tietoa lasten ja nuorten hyvinvoinnin tilasta ja haasteista sekä lasten ja nuorten oikeuksista ja niiden toteutumisesta. Lapsistrategian toimeenpanosuunnitelman yhtenä toimenpiteenä valtiovarainministeriössä toteutetaan

selvityshanke kuntien ja hyvinvointialueiden toteumatietojen seurannan ja raportoinnin kehittämiseksi sekä niiden oman lapsibudjetointityön vahvistamiseksi.