Mannerheimin Lastensuojeluliiton lausunto **28.3.2022**

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valiokunnan kokous 29.3.2022

Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuus ja palveluiden vaikuttavuus, eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2022 (O 41/2020 vp)

Strategisen tason suositukset - ”Seurataan rahoitusjärjestelmän vaikuttavuutta” & ”Suunnitellaan budjettia ja seurataan sen toteutumista”

Mannerheimin Lastensuojeluliitto (MLL) pitää tärkeänä lapsibudjetoinnin käyttöönottoa julkisen hallinnon talousarvioiden valmistelussa ja toteutumisen seurannassa. MLL korostaa, että lapsibudjetointi tulee toteuttaa talousarvioprosessiin liittyvänä lapsivaikutusten arviointina ja seurantana, jossa arvioidaan ja seurataan talousarviopäätösten vaikutuksia lapsiin, nuoriin ja perheisiin.

Lapsibudjetointi on valtion, kunnan, hyvinvointialueen tai muun julkisen hallinnon organisaation talousarvion tarkastelemista lasten ja nuorten oikeuksien edistämisen ja turvaamisen näkökulmasta (ks. myös Iivonen – Pollari: Kansallisen lapsistrategian oikeudellinen perusta https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162242 s. 40–41).

MLL pitää erittäin hyvänä, että vuoden 2022 valtion talousarvioesityksessä pilotoidaan lapsibudjetointia ja että se vakiinnutetaan osaksi talousarvioesitystä vuonna 2023.

MLL muistuttaa, että hyväksyessään sote-uudistuksen eduskunta edellytti, että lapsibudjetointia ja lapsivaikutusten arviointia kehitetään siten, että ne voidaan ottaa käyttöön hyvinvointialueilla vuosittaisessa talousarviossa mahdollisimman pian hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyttyä.

Aiheeseen liittyen ks. myös:

- *Kansallisen lapsistrategian ohjeistukset* (Iivonen – Pollari) *lapsivaikutusten arvioinnista ja lapsibudjetoinnista hyvinvointialueille* (Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2022:2) https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163774 ja
- *lapsivaikutusten arvioinnin ja lapsibudjetoinnin ohjeistus kunnille* (Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2022:4) https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163900
- *Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirja lainvalmistelijoille* (Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2021:5) https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163343
- *Lapsibudjetoinnin pilotointi ja vakiinnuttaminen : Työryhmän mietintö lapsibudjetoinnin kehittämismahdollisuuksista valtion talousarviossa sekä kunnissa ja hyvinvointialueilla* (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:29) https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163352) ja
- *Valtiovarainministeriön tiedote 19.8.2021*: https://valtioneuvosto.fi/-/10623/lapsibudjetointia-pilotoidaan-vuoden-2022-valtion-talousarviossa

Lasten ja nuorten hyvinvointi, kehitys ja oikeuksien toteutuminen edellyttävät riittäviä julkisen vallan voimavaroja. Lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja kehityksen kannalta sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet ovat erityisen merkittävässä roolissa. Näissä oikeuksissa korostuvat julkisen vallan aktiiviset toimet ja voimavarojen kohdentaminen oikeuksien toteuttamiseen.

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 4 artiklassa edellytetään, että sopimusvaltio ryhtyy kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin lapsen oikeuksien sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi. **Riittävien voimavarojen osoittaminen lasten ja nuorten oikeuksien toteuttamiseen valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden talousarvioissa on välttämätöntä lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja kehityksen turvaamiseksi.**

YK:n lapsen oikeuksien komitea korostaa, että lapset tulee tehdä näkyviksi talousarvioissa (Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 5 lapsen oikeuksien sopimuksen yleisistä täytäntöönpanotoimista, kohta 51).

Lapsen oikeuksien komitea on antanut vuonna 2016 laajan yleiskommentin (nro 19) julkisesta budjetoinnista lasten oikeuksien toteuttamiseksi (ks. yleiskommentit lapsiasiavaltuutetun toimiston sivuilta https://lapsiasia.fi/yleiskommentit). Yleiskommentin nro 19 tarkoituksena on **tukea valtioita lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteiden täytäntöönpanossa julkisten talousarvioiden yhteydessä**. Talousarvioiden osalta lasten oikeuksien toteuttaminen tarkoittaa, että sopimusvaltio on velvollinen varaamaan, kohdentamaan ja käyttämään julkisia voimavaroja siten, että ne täyttävät täytäntöönpanovelvollisuutensa. Julkisen hallinnon talousarvioiden on edistettävä lasten oikeuksien toteutumista.

Jotta nuorten syrjäytymisen ehkäisemisen teema voidaan sisällyttää lapsibudjetointiin asianmukaisella tavalla, näkökulmaa on laajennettava lapsista (alle 18-vuotiaat) nuoriin aikuisiin sisällyttäen tarkastelu ainakin 24-vuotiaisiin asti (mm. lastensuojelun jälkihuolto) tai nuorisolain mukaiseen yläikärajaan saakka (nuorisolain mukaan nuoria ovat alle 29-vuotiaat).

Lapsuuden ja aikuisuuden nivelvaihe on ihmisen kehityksen kannalta erityisen tärkeä siirtymävaihe. Lapsuuden ja aikuisuuden oikeudellinen 18 vuoden raja on selkeä, mutta kehityksellisesti lapsuuden ja aikuisuuden raja ei ole yksiselitteinen. Lapsuus ja nuoruus limittyvät toisiinsa ja monet kasvua tukevat ja syrjäytymistä ehkäisevät toimenpiteet ulottuvat myös täysi-ikäisyyden jälkeiseen varhaisaikuisuuteen. Esimerkiksi toisen asteen koulutus sijoittuu lapsuuden ja aikuisuuden nivelvaiheeseen. **Nuorten ulkopuolisuuden ja syrjäytymisen ehkäisemisessä lapsuuden ja aikuisuuden nivelvaihe on hyvin tärkeä ajanjakso.** Ks. myös Iivonen – Pollari: Kansallisen lapsistrategian oikeudellinen perusta https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162242, s. 98–99.

MLL korostaa, että YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommenttia julkisesta budjetoinnista lasten oikeuksien toteuttamiseksi tulee pitää ohjenuorana lapsibudjetoinnin kehittämisessä. Yleiskommentti tarjoaa ohjeita niin talousarvion valmisteluun, hyväksymiseen, toimeenpanoon kuin seurantaankin. YK:n

lapsen oikeuksien komitea korostaa, että valtion tulee ottaa kaikki lasten oikeudet huomioon talousarvioprosessiensa kaikissa vaiheissa ja kaikissa hallintojärjestelmissään.

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 suhdetta. Lapsibudjetoinnista saatavaa tietoa on mahdollista hyödyntää myös yksityiskohtaisemmassa kustannusvaikuttavuuden arvioinnissa ja vaikuttavuustutkimuksessa.

On tärkeä pitää mielessä, että lapset ja nuoret eivät muodosta yhtenäistä ryhmää. Erityistä huomiota lapsibudjetoinnissa on kiinnitettävä haavoittuvassa asemassa olevien lapsiin ja nuoriin. Hyvin toteutettu lapsibudjetointi tarjoaa tietoa sekä vaikutusten että vaikuttavuuden arvioinnin ja seurannan tueksi myös ulkopuolisuuden ja syrjäytymisen ehkäisyyn liittyvissä kysymyksissä.

Strategisen tason suositukset - ”Kehitetään johtamista yhdyspinnoilla”

Julkaisussa suositellaan, että laadittaessa hyvinvointialueiden strategisia asiakirjoja, huomioidaan erikseen yhdyspintojen johtamisen tärkeys ja kirjataan myös selkeät ja mitattavissa olevat tavoitteet, miten ehkäistään nuorten syrjäytymistä.

MLL pitää välttämättömänä, että lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja oikeuksien edistäminen ja turvaaminen kirjataan laaja-alaisesti sekä hyvinvointialueiden että kuntien strategioihin (hyvinvointialuestrategia ja palvelustrategia, lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma ja kuntastrategia). Kirjauksia ei pidä jättää vain nuorten syrjäytymisen teemaan, vaan tarvitaan laaja-alaisempaa näkökulmaa.

Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin rakentumisessa ja hyvinvoinnin haasteiden voittamisessa hyvinvointialueella ja kunnalla on merkittävä rooli. Lapsuuden ja nuoruuden ainutlaatuinen merkitys tulee ymmärtää ja huomioida kunnan ja hyvinvointialueen strategiatyössä. Strategioihin ja suunnitelmiin tulee kirjata kuvaus alueen lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin ja palveluiden tilasta sekä ennakoidut muutokset ja haasteet sekä toimet palveluiden kehittämiseksi ja hyvinvoinnin haasteiden voittamiseksi. Strategian on perustuttava tietoon ja tietoa on kerättävä myös lapsilta, nuorilta ja heidän vanhemmiltaan.

Lapsivaikutusten arviointi ja siihen liittyvä lapsibudjetointi tulee kirjata sekä hyvinvointialueen että kunnan strategiaan. Myös lapsille ja nuorille on kunnan ja alueen asukkaina ja palveluiden käyttäjinä turvattava osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Lasten ja nuorten kuulemiselle ja osallisuudelle on luotava rakenteet ja kirjattava asia strategiaan. Myös itse strategian valmistelussa, seurannassa ja arvioinnissa on kuultava lapsia ja nuoria.

MLL korostaa lasten, nuorten ja heidän vanhempiensa osallisuutta ja kuulemista palvelujen toteuttamisessa, kehittämisessä, seurannassa ja arvioinnissa. Myös ammattilaisten kokemuksia tulee kerätä ja hyödyntää systemaattisesti. Kuten tutkimusraportissa todetaan, kvantitatiivisen

tutkimusaineiston lisäksi tarvitaan kvalitatiivista aineistoa. Haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten aseman ja oikeuksien turvaamisessa laadullisen aineiston merkitys korostuu, koska kvantitatiivinen tutkimusaineisto ei useinkaan anna riittävää kuvaa ulkopuolisuuteen ja syrjäytymiseen ja niiden ehkäisemiseen liittyvistä kysymyksistä.

Sote-järjestämislaki edellyttää, että sekä kunta että hyvinvointialue tekevät yhteistyötä alueensa järjestöjen kanssa ja tukevat järjestöjen toimintaedellytyksiä ja vaikutusmahdollisuuksia. Kunnan ja hyvinvointialueen kumppanuudesta ja yhteistyörakenteesta järjestöjen kanssa on sovittava strategitasolla. Strategiatasolla on myös varmistettava, että sekä kunta että hyvinvointialue tukevat ja avustavat järjestöjen toimintaa ja tarjoavat järjestöille mahdollisuuksia käyttää tilojaan toimintaansa.

Hyvinvointialueen hallinnon rakenteen pohjautuminen ihmisen elämänkaareen tukisi ihmislähtöistä päätöksentekoa ja johtamista. Malli rakentuu elämänkaaren mukaisesti jäsennetyistä kokonaisuuksista (lapset ja nuoret, työikäiset sekä ikäihmiset). Kullakin kokonaisuudella olisi oma lautakuntansa. Elämänkaarimallin mukaisessa organisaatiorakenteessa pystyttäisiin tarkastelemaan kokonaisvaltaisesti eri ikävaiheissa olevien ihmisten tarpeita ja hyvinvoinnin ja terveyden haasteita.

Lasten, nuorten ja perheiden palvelut ja tuki tulee koota perhekeskusverkostoon. Perhekeskusmallissa palveluja ja tukea kehitetään ja toteutetaan hallinto- ja sektorirajat ylittäen julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyönä. Perhekeskukset sisältävät lapsille ja perheille suunnatut hyvinvointia ja terveyttä edistävät sekä varhaisen tuen ja hoidon palvelut.

Järjestöjen mukanaolo perhekeskustoiminnassa on ensiarvoisen tärkeää. Järjestöt organisoivat vapaaehtois- ja vertaistoimintaa ja tuottavat ihmislähtöisiä palveluita, jotka edistävät ihmisten hyvinvointia, terveyttä ja osallisuutta. Järjestötoimintaa, esimerkiksi MLL:n perhekahviloita löytyy lähes jokaisesta Suomen kunnasta. **Jo olemassa olevat rakenteet on otettava huomioon perhekeskustoimintaa organisoitaessa ja palvelukokonaisuutta yhteen nivoessa. Hyödyntämällä olemassa olevaa, pystytään perhekeskustoiminta tuomaan lähelle ihmisiä ja joka kuntaan.** Järjestöjen mukanaolo varmistetaan toimivalla koordinaatiolla, järjestöjen edustuksella perheiden tukea ja palveluita linjaavissa perhekeskusverkostoissa ja -työryhmissä sekä yhteistyösopimuksilla.

Palvelutuotantotason suositukset – ”Kehitetään monialaista työtä ja palvelutuotantoa”

Tutkimusryhmä ehdottaa, että nuorten syrjäytymistä voitaisiin ehkäistä aiempaa tehokkaammin esimerkiksi siten, että nuoriin kohdistettuja rahavirtoja ohjattaisiin ja budjetointirakennetta kehitettäisiin ja hallinnoitaisiin allianssimallilla. Allianssi olisi allianssikumppaneiden muodostama yhteenliittymä, joka toimisi yhteisen allianssisopimuksen ja allianssimallin mukaisesti. Kunnat ja hyvinvointialueet tekisivät mallista erillisen sopimuksen ja määrittelisivät mallille mitattavat tavoitteet.

MLL pitää sopimusperustaista allianssimallia ongelmallisena. Allianssimalli saattaa hämärtää hyvinvointialueen ja kunnan lakisääteisiä velvoitteita ja niiden toimeenpanoa. Perustuslain 2.3 § edellyttää, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. **Sopimusperustainen malli voi heikentää julkisen hallinnon sidonnaisuutta**

lainsäädäntöön ja siten myös vaarantaa lasten ja nuorten ja heidän perheidensä oikeuksien toteutumista.

Yhdenvertaisuuden kannalta on ongelmallista, että nuorten syrjäytymistä ehkäiseviä palveluja toteutettaisiin sopimusperustaisesti eikä lainsäännösten nojalla. Alueelliset ja kuntakohtaiset erot palveluiden toteuttamisessa todennäköisesti kasvaisivat, mitä ei voida pitää suotuisana kehityksenä.

Vaarana on myös, että sopimusperustaisessa mallissa kaikkein heikoimmassa asemassa olevien lasten, nuorten ja heidän perheidensä tilanne heikkenisi entisestään.

Asiakastason suositukset – ”Mukautetaan suunnitelmat asiakkaiden tarpeisiin”

Tutkimusryhmä suosittelee nimeämään vastuuhenkilön jokaiselle nuorelle, jolla on asiakassuunnitelma. **MLL pitää vastuuhenkilön nimeämistä erittäin tärkeänä asiana.**

Vastuuhenkilön rooli jää kuitenkin työryhmän raportissa hieman epäselväksi muun muassa suhteessa sosiaali- ja terveydenhuollon nykyisiin lakisääteisiin velvoitteisiin (esimerkiksi sosiaalihuoltolain 42 §:n säännös omatyöntekijästä).

Helsingissä 28.3.2022

Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry

Milla Kalliomaa
pääsihteeri

Esa Iivonen
johtava asiantuntija