2.3.2022

Eduskunnan valtiovarainvarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaosto

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

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaosto on pyytänyt valtiovarainministeriön kirjallista lausuntoa eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisusta nuorten syrjäytymisen ehkäisy ehkäisyn palvelurakenne, rahavirrat sekä seurannan haasteet (O 41/2020 vp). Valiokunnan pyynnön mukaisesti valtiovarainministeriön kirjallisessa lausunnossa käsitellään kysymyksiä: 1. Onko syrjäytymisen ehkäisyn palveluihin kohdistuvat rahavirrat kuvattu tutkimuksessa realistisesti? 2. Onko esimerkiksi valtion talousarvioesityksestä mahdollista havaita, miten paljon rahaa kohdentuu nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluihin? Mikäli ei, miten tiedon saatavuutta voitaisiin parantaa? 3. Olisiko ilmiöpohjainen budjetointi toimiva menetelmä vastaamaan tietopohjan haasteisiin? Näiden kysymysten lisäksi valtiovarainministeriö kuvaa lausunnossaan valtioneuvostotasolla tehtyä lapsibudjetoinnin kehitystyötä.

Taustaa

Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti, ilmiöpohjaista budjetointia ja erityisesti kestävän kehityksen budjetointia kehitetään valtiovarainministeriön julkaiseman työryhmäraportin esitysten pohjalta. Lisäksi hallitus sitoutuu sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen muun muassa talousarvioprosessissa ja kaikissa keskeisissä uudistuksissa. Hallitus sitoutuu myös arvioimaan päätösten lapsivaikutuksia, *edistämään lapsibudjetointia*, lasten hyvinvoinnin tietopohjan vahvistamista sekä lasten ja nuorten osallisuutta.

Valtioneuvoston kanslia asetti lapsibudjetointia koskevan työryhmän ajalle 28.12.2020—31.5.2021. Työryhmän jäsenet koostuivat keskeisten ministeriöiden substanssi- ja talousasiantuntijoista. Työryhmän tehtävänä oli mm. valmistella konkreettinen esitys siitä, miten lapsistrategian lapsibudjetointiosio otetaan käyttöön valtion talousarvioprosessissa, tavoitteena lapsibudjetoinnin pilotointi vuoden 2022 talousarvioesityksessä (TAE) ja vakiinnuttaminen vuoden 2023 TAE:ssa. Lisäksi työryhmän tuli 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.

[1] https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/ea3c50a8-3808-4dcf-a357-d13201df53f2/014d0c20-75e1-4495-89e6-7bffcf8a3aa7/MIETINTO_20210820054352.pdf

Työryhmä järjesti työnsä aikana keskeisille sidosryhmille neljä kuulemistilaisuutta ja hyödynsi työssään myös muita asiantuntijoita. Lapsibudjetointia kehittänyt työryhmä teki lapsiin kohdistuvien määrärahojen tunnistamista, luokittelua ja esittämistä varten monenlaisia 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.

Työryhmän ehdotuksen mukaisesti vuoden 2022 TAE:n yleisperusteluissa kuvataan yhteenvetotarkastelu välittömästi alle 18-vuotiaisiin lapsiin sekä selkeästi perheisiin kohdistuvista valtion talousarvion menoista sekä verotuksen kysymyksistä. Tarkastelun lähtökohtana on ns. budjetista-budjettiin -kuvaus eli yhteenvedossa kuvataan talousarvioiden 2020 ja 2021 ja TAE 2022 –tiedot.

Tarkastelussa huomioidaan välittömästi lapsiin ja perheisiin kohdistuvat lakisääteiset, vakiintuneet harkinnanvaraiset ja muut harkinnanvaraiset menot. Epäsuorasti tai välillisesti kohdistuvia menoja ei huomioida, koska kyseiset menoarviot eivät tosiallisesti kuvaa lapsiin kohdistuvia menopäätöksiä. Työryhmä totesi, että laskennallisesta tarkastelusta ei voi tehdä lapsi-ikäluokan määrärahatasoon liittyviä johtopäätöksiä, eikä siten kannattanut tällaisten erien sisällyttämistä valtion talousarvioesityksen lapsibudjetointia koskevaan osaan.

Työryhmän ehdotuksen mukaisesti lapsi-ikäryhmää koskevan yleistarkastelun lisäksi valtion talousarvioesityksessä kuvataan myös niin sanottu ilmiön ilmiön –tarkastelu. Tämä tarkoittaa, että esityksessä kuvataan myös tietyn lapsi-ikäluokkaan kohdistuvan yhteiskunnallisen ongelmakohdan tai poliittisen painopisteen erillisrahoitus, joka vuoden 2022 TAE:ssa on yhdenvertaisten mahdollisuuksien vahvistamiseen ja haavoittuvassa asemassa olevien lasten tukemiseen kohdennettu erillisrahoitus (työryhmän raportissa lasten syrjäytymisen ehkäisyn rahoitus).

Lapsibudjetointia kehittänyt työryhmä on pitänyt valittua tarkastelukokonaisuutta perusteltuna, vaikka se tunnisti, että erityisesti erilaiset ikävät ongelmat eivät noudata hallituskausittaisia aikarajoja eikä 18-vuoden ikärajaa. Tästä huolimatta, työryhmä ehdotti, että tarkastelu kohdistetaan myös syrjäytymisen ehkäisyn osalta alle 18-vuotiaisiin lapsiin.

Valtiovarainministeriö toteaa, että valittu tarkastelutapa vastaa lastenoikeuksien sopimuksen lapsi-ikäryhmää koskevaa määrittelyä ja rajauksen myötä lapsibudjetointia koskeva tarkastelu on kaikkineen kokonaisuutena yhtenäinen.

Onko syrjäytymisen ehkäisyn palveluihin kohdistuvat rahavirrat kuvattu tutkimuksessa realistisesti?

Tutkimuksessa on tarkasteltu valtion vuoden 2020 talousarviota (raportin sivun 23 mukaan vuoden 2021 talousarviota) sekä valittujen kohdekuntien tilinpäätöstietoja vuosilta 2019 ja 2020. Tutkimuksessa on analysoitu nuoriin kohdennettuja suoria ja epäsuoria rahavirtoja sekä jäsennetty rahavirtoja palvelutyypeittäin liikennevalojaottelun mukaisesti kevyisiin, tukeviin ja raskaisiin palveluihin. Tämän lisäksi tutkimuksessa on haastateltu valtionhallinnon ja kuntien edustajia sekä nuoria itseään. Budjettianalyysin tuottamaa tietoa on peilattu muuhun

kvantitatiiviseen tilastoaineistoon syrjäytymisen indikaattoreista sekä kvalitatiiviseen haastatteluaineistoon ja aikaisempiin tutkimustuloksiin.

Eduskunnassa nyt käsiteltävänä olevassa tutkimuksessa on tehty monenlaisia rajauksia ja linjauksia, joiden perusteella tarkastelu on tehty. Vastaavia ratkaisuja on edellä kuvatulla tavalla tehty myös valtioneuvoston kanslian asettaman työryhmän työssä. On keskeistä ymmärtää, että tarkastelujen tulokset heijastavat aina rajauksissa tehtyjä ratkaisuja, kuten nytkin tarkastelun kohteena olevan tutkimuksen tulokset. On tärkeää, että valitut linjaukset ja rajaukset kuvataan ja perustellaan eri tarkasteluissa huolellisesti. Näin erilaisten tarkastelujen tuloksia voidaan peilata tehtyihin ratkaisuihin ja siten osaltaan varmistaa, että eri näkökulmista tehtyjä tarkasteluja ei sellaisenaan verrata keskenään. Huolimaton vertailu voisi aiheuttaa virheellisiä tulkintoja. Jatkossa tämänkaltaisissa tarkasteluissa on tärkeää huomioida myös hyvinvointialueet lasten, nuorten ja perheiden palvelujen järjestäjinä.

Onko esimerkiksi valtion talousarvioesityksestä mahdollista havaita, miten paljon rahaa kohdentuu nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluihin? Mikäli ei, miten tiedon saatavuutta voitaisiin parantaa?

Valtiovarainministeriö toteaa, että eduskunnalle syksyllä 2021 annettu (ja joulukuussa 2021 hyväksytty) valtion talousarvioesitys sisältää ensimmäistä kertaa lapsibudjetointia koskevan yhteenvetotarkastelun. Tarkastelu perustuu edellä kuvattuun työryhmän työhön ja se on laadittu valtiovarainministeriön budjettiosaston koordinoimana mutta laajassa ja kiinteässä yhteistyössä keskeisten ministeriöiden kanssa.

Vuoden 2022 talousarvioesityksen määrärahat suoraan lapsi-ikäluokan ja perheiden palveluihin ovat lähes kokonaisuudessaan kasvatuksen ja opetuksen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden määrärahoja. Etuuksien rahoitus on ensisijaisesti sosiaaliturvaan liittyviä tulonsiirtoa. Myös työ- ja elinkeinoministeriön ja ulkoministeriön suoraan lapsi-ikäryhmään kohdistuvat määrärahat sisältyvät tarkasteluun (esimerkiksi kotoutumiskorvaukset).

Valtion vuoden 2022 talousarviossa suoraan lapsi-ikäryhmään tai lapsiperheisiin kohdistuu lakisääteisiä ja harkinnanvaraisia määrärahoja yhteensä noin 7 mrd. euroa. Näistä hieman alle 2,7 mrd. euroa on laskennallisesti arvioitu olevan lapsi-ikäryhmään kohdistuvaa kuntien peruspalvelujen valtionosuutta. Vuonna 2022 alle 18-vuotiaiden ikäryhmien osuus laskennallisista valtionosuuksista on noin 33,3%.

Yhdenvertaisten mahdollisuuksien vahvistamiseen ja haavoittuvassa asemassa olevien lasten tukemiseen (työryhmän ehdotuksessa syrjäytymisen ehkäisyn) kokonaisuuteen kohdistuu edellä mainitusta noin 7 mrd. eurosta, 378 milj. euroa vuonna 2022. Tähän erillistarkasteluun liittyviä toimenpiteitä ja rahoituskokonaisuuksia ovat varhaiskasvatuksen sekä perusopetuksen laatu- ja tasa-arvohankkeiden rahoitus, nuorten työpajatoiminnan laajentaminen, lapsiperheiden hyvinvointia edistävät sekä ongelmia ehkäisevät ja korjaavat toimet, lapsistrategian valmistelu, oppivelvollisuuden laajentaminen ja lastensuojelun jälkihuollon laajennus.

Verotuksen osalta talousarviossa ei kohdisteta suoraan lapsiin tai lapsiperheisiin vaikuttavia veroperustemuutoksia. Veroperustemuutoksiin kuitenkin sisältyy mm. kotitalousvähennyksen korottaminen, mikä tukee myös lapsiperheitä.

Olisiko ilmiöpohjainen budjetointi toimiva menetelmä vastaamaan tietopohjan haasteisiin?

Ilmiöbudjetointi tarkoittaa budjetin tarkastelemista jonkin tietyn aiheen näkökulmasta kokoavasti. Useat tahot ovat viime vuosina nostaneet esiin ilmiöbudjetoinnin tarpeen, mikä on ymmärrettävää, koska budjetti- ja päätöksentekovastuut ovat jakautuneet eri hallinnonaloille ja tiettyyn ilmiöön kohdistuvaa euromääräistä panostusta voi olla vaikea hahmottaa. Ilmiöbudjetoinnin tavoitteena onkin kokonaisuuksien parempi hallinta, hallinnonalat ylittävän yhteistyön lisääminen ja moniulotteisten yhteiskunnallisten ongelmien tehokkaampi tunnistaminen. Toisaalta myös ilmiöbudjetoinnissa on tehtävä rajauksia ja toiminnan hyötyjä ja vaikuttavuutta on arvioitava suhteessa tehtävän aiheuttamiin hallinnollisiin kustannuksiin.

Lapsibudjetoinnissa on kyse laajasta tehtävästä, jossa on perusteltua edetä pitkäjänteisesti ja vaiheittain. Lapsibudjetointi on myös integroitava osaksi hallinnon toimintatapoja ja valmistelun vuosikelloa. Tämä edellyttää huolellista suunnittelua ja arviointia sekä tiivistä yhteistyötä eri toimijoiden kesken. Valtiovarainministeriö korostaa, että lapsibudjetoinnin kehittäminen ja toimeenpano eri vaiheineen tulee olemaan pidempi 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. Työn edetessä myös asiaan liittyvä tietopohja paranee.

Edellisestä huolimatta, valtion talousarvioesityksen lapsibudjetointia koskeva tarkastelu tuo jo sellaisenaan näkyväksi lapsi-ikäryhmään kohdistuvat valtion talousarvioesityksen määrärahat ja siten edistää osaltaan tietoon perustuvaa päätöksentekoa. On tunnistettu, että pidemmällä aikavälillä menojen ja tulojen tarkastelun lisäksi tarvitaan tietoa siitä, mitä määrärahoilla saadaan aikaan, sillä kyky seurata ja arvioida muun muassa palveluiden järjestämisestä vastaavien toimijoiden eli kuntien ja hyvinvointialueiden toimintaa on järkevän ja asianmukaisen lapsibudjetoinnin peruslähtökohta. Toteumatietojen seuranta ja lapsivaikutusten arviointi edellyttävät kuitenkin osaltaan huolellisista suunnittelua ja muun muassa aineistopohjan selvittämistä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus muuttaa olennaisella tavalla lasten ja perheiden palvelujen järjestämistä Suomessa. Toimintaympäristön merkittävästä muutoksesta johtuen, kuntien ja hyvinvointialueiden lapsibudjetointia koskeva kehittämis- ja toimeenpanotyö on laajamittaisemmin mahdollista toteuttaa vasta myöhemmin. Tästä huolimatta, asiaa on mahdollista selvittää jo aiemmin ja selvitystehtävää koskeva toimenpide on sisällytetty valtioneuvoston hyväksymään lapsistrategian toimeenpanosuunnitelmaan[2]. Selvityksessä tarkastellaan mm. kuntien ja hyvinvointialueiden lapsibudjetointiin ja toteumatietojen seurantaan liittyvää tietopohjaa ja sen kehittämistarpeita. Valtiovarainministeriö on päättänyt hankkia asiantuntijaselvityksen toteuttajiksi selvityshenkilöt ja selvitys toteutetaan vuoden 2022 aikana.

Piia Pekola

Erityisasiantuntija
Valtiovarainministeriö, budjettiosasto

[2] https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163541