Valiokunnan lausunto VaVL 6/2018 vp– K 5/2018 vp

Valtiovarainvaliokunta

Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018 (K 5/2018 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausuntoa pyydetään erityisesti siitä, miten valtion talousarvioesityksessä tulisi kuvata esityksen lapsivaikutuksia ja tuoda esiin suoraan tai välillisesti lapsiin kohdistuvien määrärahojen osuus yhteiskunnan voimavaroista. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaostossa ja kunta- ja terveysjaostossa.

Asiantuntijat

Jaostot ovat kuulleet:
- lapsiasiavaltuutettu Tuomas Kurttila, Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- johtava erityisasiantuntija Jouni Varanka, valtioneuvoston kanslia
- budjettineuvos Outi Luoma-aho, valtiovarainministeriö
- johtaja Jari Rajanen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- neuvotteleva virkamies Elina Palola, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Eva Österbacka, Åbo Akademi
- johtava asiantuntija Esa Iivonen, Mannerheimin Lastensuojeluliitto
- pääekonomisti Jussi Ahokas, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
- vanhempi neuvonantaja Jouni Backman, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
- vanhempi neuvonantaja Liisa Hyssälä, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
- VTL, VTT (h.c.) Maria Kaisa Aula
- emeritusprofessori Matti Rimpelä

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Lähtökohdat

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto VaVL 6/2018 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt valtiovarainvaliokunnan lausuntoa erityisesti siitä, miten valtion talousarvioesityksessä tulisi kuvata esityksen lapsivaikutuksia ja tuoda esiin suoraan tai välillisesti lapsiin kohdistuvien määrärahojen osuus yhteiskunnan voimavaroista. Kysymyksen taustalla on lapsiasiamiehen huoli mm. siitä, että talousarvioon ei sisälly strategista ja eri toimenpiteitä yhteenkokoavaa analyysiä talousarvion vaikutuksista lapsiin ja että valtion talousarvio ei täytä YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteita lapsen edun huomioon ottamisesta ja systemaattisesta seurannasta.

YK:n lapsen oikeuksien komitea on kiinnittänyt asiaan useita kertoja huomiota ja korostanut lapsibudjetoinnin kehittämistarpeita. Vuonna 2003 annetun yleiskommentin mukaan lasten taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttaminen edellyttää, että valtio määrittää talousarviossa suoraan tai välillisesti niihin osoitettujen määrärahojen osuuden. Lapsia koskevien päätösten budjettivaikutukset nousevat vielä tarkemmin esille lapsen oikeuksien komitean vuonna 2016 julkaisemassa yleiskommentissa, johon sisältyy ohjeita niin talousarvion suunnitteluun, hyväksymiseen, toimeenpanoon kuin myös sen seurantaan. Lapsen oikeuksien komitea on vuonna 2011 suositellut Suomelle lapsibudjetoinnin käyttöönottamista.

Lapsibudjetointi tarkoittaa kunnan, maakunnan tai valtion talousarvion tarkastelemista lapsenoikeusnäkökulmasta, jolloin kyse on lapsiin kohdistuvien määrärahojen jäljittämisestä ja seurannasta sekä talousarviopäätösten lapsivaikutusten arvioinnista.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan muutamat kunnat ovat käynnistäneet lupaavia kokeiluja lapsivaikutusten budjetoinnista. Tätä on tuettu myös ohjeistuksella, jota kunnat ovat saaneet THL:n[1] lisäksi myös Mannerheimin Lastensuojeluliitolta[2] sekä Itsenäisyyden juhlavuoden lastenrahaston säätiöltä (ITLA)[3]. Valtion talousarvion tasolla analyysiä on tehty lähinnä vuonna 2015 valmistuneessa työryhmämuistiossa[4]. Siinä ehdotettiin muun muassa, että ministeriöt ohjeistetaan liittämään talousarvion yleisperusteluihin yhteenveto muutoksista, joilla arvioidaan olevan vaikutuksia lapsiin, lapsiperheisiin ja yksin asuviin vanhuksiin sekä arvio ennakoiduista yhteisvaikutuksista. Työryhmän toimenpide-esitykset eivät kuitenkaan johtaneet toimintatavan muutokseen.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa lapsibudjetoinnin kehittämistä on pidetty tärkeänä ja perusteltuna. Huomiota on kuitenkin kiinnitetty myös siihen, että lasten lisäksi on monia muitakin väestöryhmiä, joita koskevien päätösten vaikutuksista tarvittaisiin tarkempaa tietoa. Näitä ovat esimerkiksi yksinhuoltajat, eläkeläiset ja työttömät. Vaikutusten arvioinnin eri näkökulmien runsautta kuvaa hyvin se, että oikeusministeriön laatimaan säädösvaikutusten tunnistamisen tarkistuslistaan sisältyy noin 40 erillistä kohtaa, ml. lapsinäkökulma.

Etenkin viime aikoina on keskusteltu myös tarpeesta tarkastella talousarviota erilaisten aihealueiden, kuten esimerkiksi syrjäytymisen, syntyvyyden tai vanhusten hyvinvoinnin, näkökulmasta.

---

1 Lapsivaikutusten arviointia kuntapäätöksissä, THL 2010
2 Lapsivaikutusten arviointi kunnassa ja maakunnassa, 1.2.2018
3 Kuntien budjetointi lapsen oikeuksien näkökulmasta — Työkalupakki 2016
4 Lapsiperheitä ja erityisesti yksin asuvia vanhuksia koskevien asioiden kokoaminen osana valtion talousarviota; VM:n julkaisu 18/2015

Vuoden 2019 talousarvioesitykseen on tarkoitus sisällyttää tällainen ns. ilmiöpohjainen tarkastelukulma, joka on kestävän kehityksen näkökulma.

Valiokunta pitää lapsibudjetoinnin kehittämistä perusteltuna. Siihen antaa vankan pohjan erityisesti YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus sekä sen pohjalta annetut yleiskommentit. Lapsibudjetoinnin kehittäminen on perusteltua myös siitä syystä, että hyvinvoinnin perusta syntyy lapsuudessa, millä on pitkäkestoisia myönteisiä vaikutuksia tulevaan talouskasvuun, kestävään ja osallistavaan kehitykseen sekä sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen. Lapset edustavat näin tulevaisuutta, johon kohdistuvat investoinnit ovat koko yhteiskunnan kehityksen kannalta tärkeitä.

Myös hallitusohjelman linjaus edellyttää tämänkaltaista kehitystyötä, sillä hallitusohjelman mukaan käyttöön otetaan päätösten lapsi- ja perhevaikutusten arviointi ja jatketaan väestölähtöisen budjetoinnin sekä lasten hyvinvoinnin seurannan kehitystyötä.

Yleiskommentin vaatimukset ja niiden huomioon ottaminen

Valiokunta toteaa, että yleiskommentin asettamat vaatimukset ovat kaiken kaikkiaan varsin laajoja ja ne ovat haastavia mille tahansa valtiolle.

Yleiskommentti esittää läpinäkyvyyttä budjettiprosessin kaikkiin vaiheisiin, ts. sekä ennakoivaan päätöksentekoon (mm. hallitusohjelma, julkisen talouden suunnitelma, budjettilait, talousarvio) että myös jälkikäteiseen budjettivaltaan (tarkastus, valvonta, hallituksen vuosikertomus, VTV:n kertomus ja toiminnantarkastukset). YK:n komitea korostaa myös budjetoinnin perustana eri ministeriöitä ja hallinnontasoja yhdistävää strategista näkemystä lapsen oikeuksien tilasta ja ongelmien korjaamisesta. Lisäksi se korostaa ministeriöiden välistä yhteistyötä sekä tietojärjestelmien ja tilastoinnin kehittämistä niin, että voidaan muodostaa kokonaiskuva mm. niistä puutteista, jotka ovat lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta keskeisiä. Samojen periaatteiden tulisi toimia myös kuntien talousarvioprosessissa.

Koko budjettitalouden näkökulmasta lapsibudjetoinnin kokonaiskuvan hahmottamista vaikeuttaa osaltaan se, että lapsia koskevista talousarvion menoista merkittävä osa osoitetaan kunnille valtionosuuksina, jolloin määrärahan käyttöä koskevat päätökset jäävät kunnan ratkaistaviksi ja lopullinen tieto määrärahojen kohdentumisesta saadaan vasta budjettivuoden jälkeen. Kuntien vastuulla ovat mm. varhaiskasvatus-, perusopetus-, sosiaali- ja terveyspalvelut (kuntalaki 410/2015). Maakunta- ja soteuudistuksen myötä sosiaali- ja terveyspalvelut (mukaan lukien lasten ja nuorten sosiaali- ja terveyspalvelut) on tarkoitus siirtää maakuntien vastuulle, kun taas mm. varhaiskasvastus ja koulutuspalvelut jäisivät kuntien vastuulle. Pelkästään budjetin pääluokkien tai momenttien yhteydessä esitetty tieto ei siten anna kokonaiskuvaa talousarvion lapsivaikutuksista.

On myös huomattava, että suuri osa lapsiin kohdistuvista menoista on lakisääteisiä, jolloin lapsivaikutusten arviointi tulisi tehdä valmisteltaessa kyseistä lakiehdotusta koskevaa hallituksen esitystä. Tämä on mainittu oikeusministeriön lainvalmisteluohjeissa, mutta valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat pitäneet lakiesitysten lapsivaikutusten arviointeja pääsääntöisesti vähäisinä ja puutteellisina.

Lapsibudjetoinnin suhteen nykytila on siis vielä kaukana tavoitetilasta, sillä nyt tarjolla oleva tieto on hajanaista, eikä se tarjoa päätöksentekijöille johdonmukaista kokonaisuutta, joka tukisi palveluiden vaikuttavuutta koskevaa arviointia. Tiedon hajanaisuus johtaa myös ns. osaoptimointiin, jolloin yhden hallinnonalan ratkaisut aiheuttavat kustannuksia toiselle. Onkin myönteistä, että menossa olevan LAPE-muutosohjelman yhteydessä kehitetään lapsivaikutusten arviointia ja lapsibudjetointia. Tavoitteena on, että hankkeen päättyessä on luotu lapsilähtöisen budjettianalyysin kunnallisesti sovellettava malli, jota on pilotoitu hankkeen aikana. Tämän lisäksi maakuntiin kehitetään ja otetaan käyttöön lapsivaikutusten arviointimalli.

Johtopäätökset

Valtion talousarvion kokonaisuutta voi olla tarvetta tarkastella monenlaisten painopisteiden tai ilmiöiden kautta. Jotta talousarvion kokonaisuus ja ylläpito turvataan ja esitetty tieto tuottaa aitoa lisäarvoa, on kuitenkin punnittava huolellisesti, mitä tietoja on mahdollista ja tarpeen sisällyttää talousarvioon ja milloin tietoja on tarkoituksenmukaisempaa hankkia jälkikäteisseurannalla ja valvonnalla.

Valiokunta pitää lapsibudjetoinnin kehittämistä kuitenkin tärkeänä ja perusteltuna, sillä sitä edellyttävät YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen asettamat velvoitteet, lasten erityinen asema yhteiskunnassa sekä myös hallitusohjelman linjaus, jossa on sitouduttu väestöpohjaisen budjetoinnin ja lasten hyvinvoinnin seurannan kehittämiseen.

Uudistus edellyttää laajaa ja huolellista valmistelua, jotta sillä saavutetaan relevanttia, lasten asemasta kertovaa ja valtakunnallisesti kattavaa tietoa. Kehittämistyö edellyttää mm. yhteistä näkemystä siitä, mitä lasten hyvinvoinnilla tarkoitetaan ja miten ja minkälaisilla indikaattoreilla sitä mitataan ja seurataan.

Valiokunnan mielestä lapsibudjetoinnin kehittäminen on luontevaa sisällyttää kansallisen lapsistrategian valmistelutyöhön, jonka käynnistämisestä hallitus on kevään 2018 kehysriihen yhteydessä päättänyt. Lapsistrategian valmistelussa tulee siten arvioida ne kehittämistarpeet, keinot ja menetelmät, joiden avulla saadaan poikkihallinnollista ja alueellisesti kattavaa tietoa mm. lasten hyvinvoinnin tilasta ja lapsia koskevan päätöksenteon budjettivaikutuksista.

Tavoitteena tulisi olla järjestelmä, joka tuottaa tietoa koko talousarvioprosessille ja jossa lapsistrategiassa asetetetut tavoitteet ja niihin osoitetut voimavarat sisältyvät julkisen talouden suunnitelmaan ja talousarvioon. Tavoitteiden toteutumista seurattaisiin jälkikäteen tapahtuvassa valvonnassa, kuten hallituksen vuosikertomuksessa. Tämä edellyttää myös sellaisia tietojärjestelmiä, jotka tuottavat kattavaa seurantatietoa lapsiin kohdistuvista menoista kuntien, maakuntien ja valtioneuvoston päätöksenteon tarpeisiin.

> *Valtiovarainvaliokunta esittää, että sosiaali- ja terveysvaliokunta sisällyttäisi mietintöönsä lausuman, jossa se edellyttäisi hallituksen huolehtivan siitä, että kansallisen lapsistrategian valmistelussa otetaan huomioon myös lapsibudjetoinnin kehittämistarpeet.*

Valiokunta pitää tärkeänä, että hallitusohjelman mukaisesti jatketaan muutoinkin väestöpohjaisen budjetoinnin kehitystyötä, jotta menojen kohdentumista ja niiden vaikuttavuutta sekä toiminnan tuloksellisuutta voidaan seurata ja arvioida eri väestöryhmien osalta.

Pidemmällä aikavälillä tietojärjestelmien kehittyminen ja mahdollisesti myös tekoälyn käyttö saattavat antaa mahdollisuuksia parantaa talousarvion hyödyntämistä laajemminkin esim. siten, että tietoja voidaan tarkastella aiempaa helpommin eri näkökulmista kulloistenkin tarpeiden ja tarkoitusten mukaisesti. Talousarvio voisi näin toimia eräänlaisena tietovarantona, josta tietoja voisi ammentaa kunkin kysyjän tarpeisiin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Valtiovarainvaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 25.5.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Timo Kalli kesk
varapuheenjohtaja Ville Vähämäki ps
jäsen Timo Harakka sd
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Kauko Juhantalo kesk
jäsen Toimi Kankaanniemi ps
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Kari Kulmala sin
jäsen Mats Nylund r
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Markku Rossi kesk
jäsen Eero Suutari kok
jäsen Kari Uotila vas
jäsen Pia Viitanen sd
jäsen Ozan Yanar vihr
varajäsen Lasse Hautala kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Hellevi Ikävalko