

Kuntien ja hyvinvointialueiden lapsibudjetointi ja toteumatietojen seuranta sekä raportointi

Policy brief

Selvityshenkilöiden Juha Ahon ja Mika Penttilän raportti

Lapsi- ja perhemyönteisen, lapsen oikeuksia kunnioittavan Suomen rakentamiseksi pääministeri Sanna Marinin hallituskaudella laadittiin kansallinen lapsistrategia, jonka linjauksia on jalkautettu kansallisen lapsistrategian toimeenpanosuunnitelmassa. Valtiovarainministeriön hanke on osa toimeenpanosuunnitelmaa: Toteutetaan selvityshanke kuntien ja hyvinvointialueiden toteumatietojen seurannan ja raportoinnin kehittämiseksi sekä niiden oman lapsibudjetointityön vahvistamiseksi. Hankkeen selvityshenkilöinä toimivat kehityspäällikkö Juha Aho ja sivistys- ja kulttuurijohtaja Mika Penttilä Oulun kaupungilta. Selvitys toteutettiin maalisi–elokuussa 2022.

Lapsibudjetointi pohjautuu Yhdistyneiden kansakuntien Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 4. artiklaan. YK:n lapsen oikeuksien komitea on linjannut, että sopimusvaltioiden tulisi ottaa kaikki lasten oikeudet huomioon talousarvioprosessiensa kaikissa vaiheissa ja kaikissa hallintojärjestelmissään kansallisella ja paikallisella tasolla. Valtion talousarviossa lapsibudjetointia pilotoitiin ensimmäisen kerran vuoden 2022 talousarvioesityksessä ja toiminta vakiinnutetaan vuoden 2023 talousarvioesityksessä. Muutamit yksittäiset kunnat ovat kehittäneet lapsibudjetointia jo vuosia, mutta toimintatapa ei ole vielä kansallisesti vakiintunut. Tietojohtamisen prosesseja kunnissa sen sijaan on kehitetty laajemmin. Kuntien ja tulevien hyvinvointialueiden tiedolla johtamisen haasteet muodostuvat ensi sijassa tiedon luotettavuudesta ja järjestelmäsidonaisuudesta. Lisäksi analyysiprosessit ovat usein puutteellisia, koska esimerkiksi talous- ja toimintatiedot analysoidaan toisistaan erillään. Kuntien ja hyvinvointialueiden tulee sovittaa yhteen omat toteumatietojen raportointinsa kansalliseen Aura-palveluluokitteluun, joka jakaantuu vuoden 2023 alusta kuntien ja hyvinvointialueiden omiin Aura-palveluluokkiin, joiden raportointivelvoite alkaa 1.1.2023.

Käsitteiden määrittely

Lapsibudjetoinnilla tarkoitetaan kunnan ja hyvinvointialueen talousarvion ja tilinpäätöksen tarkastelemista lapsen oikeuksien näkökulmasta. Lapsibudjetointi mahdollistaa lapsiin ja nuoriin kohdistuvan osuuden jäljittämisen kunnan ja hyvinvointialueen budjetista sekä toiminnan vaikuttavuuden arvioinnin. Lapsivaikutusten arviointi tarkoittaa lapsiin kohdistuvien päätösten tai toimenpiteiden vaikutusten ennakoitua ja seuranta. Lapsibudjetoinnin ja lapsivaikutusten arvioinnin yhteisellä analyysillä eri toimialoilta voidaan arvioida, onko resursointi riittävää suhteessa tarpeisiin ja kohdistuvatko varat sellaisiin toimiin, jotka vähentävät myöhempien, kalliimpien palveluiden tarvetta. Kokonaiskuvan avulla saadaan

tietoa, miten rahankäyttö edistää lasten ja nuorten hyvinvointia sekä heidän oikeuksiensa toteutumista. Toteumatiedoilla viitataan talouden ja toiminnan, kuten kustannus-, palvelukäyttö-, asiakasmäärä- ja vaikuttavuustietojen, keräämiseen ja raportointiin. Toteumatietoja voidaan kerätä esimerkiksi lapsiin ja nuoriin kohdentuvista sivistys- ja sosiaali- sekä terveyspalveluista.

Tietojohtamisella tarkoitetaan tiedon järjestämistä eli niitä prosesseja ja käytäntöjä, joiden avulla tietoa kerätään, jalostetaan ja hyödynnetään organisaation sisällä toimialojen välisessä kommunikaatiossa. Tiedolla johtaminen tarkoittaa tiedon hyödyntämistä johtamisen, päätöksenteon, suunnittelun ja toiminnan perustana. Lapsibudjetointi, lapsivaikutusten arviointi ja toteumatietojen seuranta sekä raportointi ovat kaikki parhaimmillaan osa kunnan ja hyvinvointialueen tiedolla johtamista.

Vaikuttavuudella tarkoitetaan muutosta asiakkaan tai väestön terveydessä, toimintakyvyssä tai hyvinvoinnin tilassa eli toiminnasta asiakkaalle koituvaa mitattavaa hyötyä. Tiedolla johtamisen tavoitteen tulisi olla, että kuntien ja hyvinvointialueiden resursointi olisi mahdollisimman vaikuttavaa ja palvelut oikea-aikaisia.

Hankkeen aikana kerätty tieto

Hankkeessa kerättiin tietoa kunnilta, kuntayhtymiltä, sairaanhoitopiireiltä, hyvinvointialueilta ja monipuoliselta asiantuntijajoukolta. Tietoa kerättiin verkkokyselyllä, haastatteluilla ja verkkoideoinnilla. Tietoa jalostettiin kahdessa työpajassa. Selvityshenkilöiden työn tukena toimi seurantaryhmä ja asiantuntijaverkosto, jonka jäsenet työskentelivät kunnissa ja hyvinvointialueilla talous- ja lapsi- sekä perhepalveluiden tehtävissä. Lisäksi hankkeessa toteutettiin 10–17-vuotiaille Suomessa asuville lapsille kysely lasten mielipiteistä julkisten varojen käytöstä. Selvityshenkilöiden johtopäätökset toteumatietojen ja lapsibudjetoinnin osalta on johdettu kerätystä aineistosta ja aihepiiriin aiemmin julkaistuista selvityksistä.

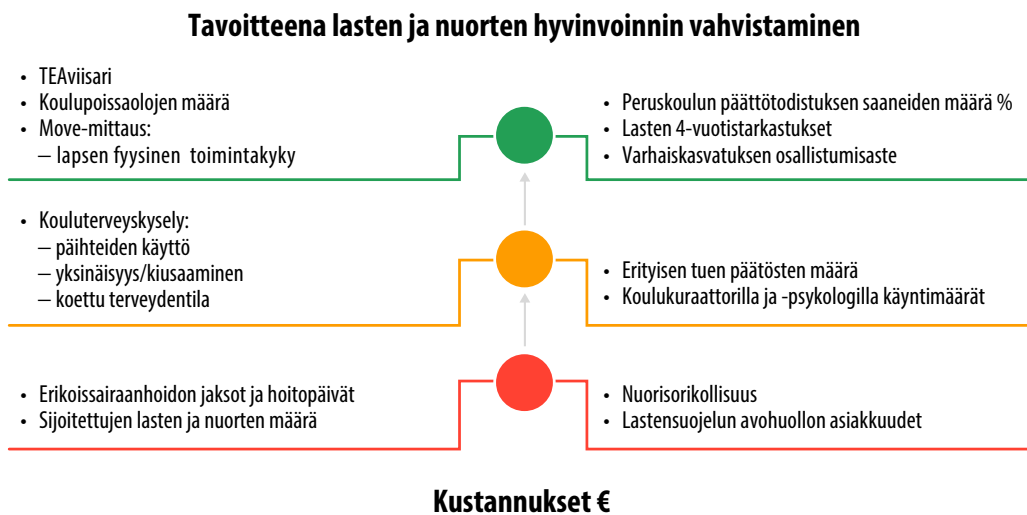
Toteumatietojen seuranta ja raportointi

Selvitysaineiston pohjalta voidaan todeta, että kunnissa ja tulevilla hyvinvointialueilla on riittävästi toteumatietoja, mutta ne ovat siiloutuneet useisiin eri järjestelmiin ja niiden analysointi on tietojohtamisen näkökulmasta puutteellista. Tiedolla johtamista tulee kehittää, koska hyvinvointialueudistus muuttaa merkittävästi toimintaympäristöä. Tarvitaan kunnan ja hyvinvointialueen yhteisiä hyvinvointitavoitteita, vaikuttavuusindikaattoreita ja monialaisia toimenpiteitä yli toimialojen. Valtion ei tule lisätä erillisiä raportointivelvoitteita, vaan raportointia tulee kehittää nykyiselle tietopohjalle. Kuntien ja hyvinvointialueiden resursoinnin tulee perustua hyvinvointitiedolla johtamiseen. Yhteisten

hyvinvointitavoitteiden saavuttaminen edellyttää luottamushenkilö- ja viranhaltijajohdon sitoutumista. Lisäksi siihen tarvitaan hyvinvointialueen ja sen kuntien muodostamat rakenteet.

Selvityshenkilöt esittävät, että kuntien ja hyvinvointialueiden kesken tulisi alueelliselle tasolle muodostaa yhteistyöryhmät. Alueellisten yhteistyöryhmien tehtävänä olisi hyvinvointialueen ja sen kuntien yhteisten hyvinvointitavoitteiden ja -indikaattoreiden valmistelu, talous- ja toimintatietojen yhteensovittaminen sekä yhteisen toimintaympäristöanalyysin valmisteleminen hyvinvointikertomuksiin ja talousarvioesityksiin yhteisesti tunnistettuina ilmiöinä.

Lisäksi selvityshenkilöt ehdottavat seuraavia toiminnan indikaattoreita, joita seurattaisiin osana lapsibudjetointia ja lapsivaikutusten arviointia.



Indikaattoreiden osalta on hyvä todeta, ettei yksikään indikaattori suoraan kerro muutoksesta hyvään tai huonoon. Kunkin indikaattorin osalta tulee tunnistaa sen taustalla olevat syy-seuraussuhteet ja lasten sekä nuorten erilaiset kehityspolut indikaattoreiden välillä, kuten esimerkiksi yhteydet koulupoissaolojen, peruskoulun päättötodistuksen saamisen ja nuorisorikollisuuden välillä. Valittujen indikaattoreiden avulla pyritään tukemaan palveluiden vaikuttavuutta universaaleissa palveluissa ja ennaltaehkäisemään korjaavien, raskaiden palveluiden tarvetta jatkossa. Kunnat ja hyvinvointialueet tulisi nähdä yhä enemmän ongelmien ratkaisijan sijaan hyvinvoinnin mahdollistajina. Hyvinvointitehtävien toteutumisen seurantaan tulisi perinteisten indikaattoreiden rinnalle valmistella kansallisia onnellisuusindikaattoreita. Keskeistä on viestiä ja jakaa onnistumisia sekä puhua hyvinvointia vahvistavista ja suojaavista tekijöistä.



Lasten ja nuorten terveen kehityksen, oppimisen ja sivistyksen mahdollistaminen heidän omilla kasvu- ja kehitysympäristöissään.

Kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen asiantuntijapalvelut ja tuki, 1120

[Kouluterveydenhuollon palvelut, 2532](#)

[Opiskeluterveydenhuollon palvelut, 2534](#)

[Äitiys- ja lastenneuvola-palvelut, 2538](#)

[Päihde- ja mielenterveys-ongelmaisten matala-kynnystoiminta, 2484](#)

[Ehkäisevä päihdetyö, 2488](#)

[Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen asiantuntijapalvelut, 2930](#)

Päiväkotitoiminta, 3021
Perhepäivähoito, 3022
Muu varhaiskasvatus, 3023
Esiopetus, 3041
Perusopetus, 3051
Aamu- ja iltapäivätoiminta, 3052
Lukiokoulutus, 3101
Ammatillinen koulutus, valtiosuusrahoitus, 3151
Ammatillinen koulutus, muu toiminta, 3152
Kansalaisopistokoulutus, 3251
Taiteen perusopetus, 3351
Kansanopistokoulutus, 3451
Muu opetus- ja kasvatustoiminta, 3455

Kirjastopalvelut, 3501
Liikunta- ja ulkoilupalvelut, 3551
Nuorisopalvelut, 3601
Museopalvelut, 3701
Visuaalisen taiteen palvelut, 3702
Teatteri-, tanssi- ja sirkuspalvelut, 3751
Musiiikkipalvelut, 3851
Yleisen kulttuuritoiminnan palvelut, 3901
Puistot ja viheralueet, 4701
Kotoutumisen edistämisen ja maahanmuuton palvelut, 5605
Joukkoliikenne ja muut liikkumisen palvelut, 6301



Lasten ja nuorten toimintakyvyn ja elämänhallinnan vahvistaminen, joka edellyttää erityistä osaamista. Palveluissa lapsella tai nuorella tai perheellä voi olla säännöllistä tuen tarvetta, joka edellyttää lyhytaikaista palvelua heidän kasvu- ja kehitysympäristöissään.

[Lastensuojelun sosiaalityö ja avohuolto, 2131](#)

[Lapsiperheiden sosiaalityö ja -ohjaus, 2181](#)

[Lapsiperheiden kotipalvelu ja perhetyö, 2182](#)

[Kasvatus- ja perheneuvonta, 2183](#)

[Perheoikeudelliset palvelut, 2191](#)

[Sosiaalihuoltolain mukainen liikkumista tukeva palvelut, 2233](#)

[Henkilökohtainen apu, 2281](#)

[Vammaisten asumisen muu tuki ja palvelut kuin ympärivuorokautisen avun ja tuen sisältävät asumispalvelut, 2282](#)
[Vammaisten liikkumista tukeva palvelu, 2283](#)
[Vammaisten perhehoito, 2284](#)
[Vammaisten sosiaalityö ja -ohjaus ja päiväaikainen toiminta, 2285](#)
[Muiden kuin lapsiperheiden ja iäkkäiden kotihoito, 2325](#)
[Päihdekuntoutujien terveyspalvelut \(avohoido ja -kuntoutus\), 2476](#)
[Mielenterveyskuntoutujien terveyspalvelut \(avohoido ja -kuntoutus\), 2480](#)

[Kotisairaalahoido, 2531](#)
[Perustason lääkinällinen avokuntoutus, 2535](#)
[Perustason vastaanottopalvelut, 2536](#)
[Suun terveydenhuollon palvelut, 2545](#)
[Sosiaalipäivystys, 2902](#)
[Sosiaali- ja potilasasiamespalvelut, 2906](#)
[Opiskeluhuollon kuraattoripalvelut, 2188](#)
[Opiskeluhuollon psykologipalvelut, 2580](#)
[Kotoutumisen edistämisen ja maahanmuuton palvelut, 5601](#)



Lasten ja nuorten erityistarpeisiin vastaaminen, joka sisältää vaativaa tai ympärivuorokautista palvelua.

[Lastensuojelun ammatillinen perhehoito, 2121](#)

[Lastensuojelun laitospalvelu, 2122](#)

[Lastensuojelun perhehoito, 2123](#)

[Lapsiperheiden asumispalvelut, 2185](#)
[Vammaisten laitospalvelu, 2251](#)
[Vammaisten tehostettu palveluasuminen, 2261](#)
[Ensihoito, 2604](#)

[Lastenpsykiatrinen ja nuorisopsykiatrinen erikoissairaanhoido, 2606](#)
[Ympärivuorokautiset päivystyspalvelut, 2607](#)
[Somaattinen erikoissairaanhoido, 2612](#)

Kuntien ja hyvinvointialueiden lapsibudjetointi

Selvityshenkilöt ehdottavat kuntiin ja hyvinvointialueille yhteistä lapsibudjetoinnin mallia, joka pohjautuu liikennevaloluokitteluun. Vihreät palvelut ovat universaaleja ennaltaehkäiseviä palveluita, keltaiset palvelut tilapäistä tukea vaativia palveluita ja punaiset koko-aikaista tukea vaativia niin sanottuja korjaavia palveluita. Lapsibudjetointi rajataan koskemaan alle 18-vuotiaita muutamien poikkeuksin. Esimerkiksi etsivä nuorisotyö ja toisen asteen koulutus otetaan kustannusten osalta huomioon kokonaisuutena. Esitetyssä mallissa kuntien ja hyvinvointialueiden lapsiin ja lapsiperheisiin kohdistetut määrärahat luokitellaan automaattisen talousraportoinnin Aura-palveluluokituksen mukaisesti, jotta kunnille ja hyvinvointialueille ei muodostu uutta raportointivelvoitetta.

Lapsibudjetointi käyttöön pilottien kautta

Selvityshenkilöt ehdottavat lapsibudjetoinnin vaiheistettua käyttöönottoa pilottien pohjalta niin, että ensimmäisessä vaiheessa lapsibudjetointi kohdistuu kunnan ja hyvinvointialueen tilinpäätökseen. Selvityshenkilöt korostavat, että lapsibudjetoinnin pilotit kannattaa valmistella hyvinvointialueen ja sen kuntien yhteistyönä. Lasten ja perheiden palvelut jakautuvat kahdelle itsehallinnolliselle toimijalle vuoden 2023 alussa. Sosiaali- ja terveyspalvelut siirtyvät hyvinvointialueille ja kuntiin jäävät lapsille tärkeät sivistys- ja vapaa-ajan palvelut. Kuntien ja hyvinvointialueiden yhteinen lapsibudjetointi lisää ymmärrystä, mihin suuntaan lasten ja nuorten hyvinvointi on kokonaisuudessaan kehittynyt ja miten yhdyspinnan asiakasprosessit toimivat. Ensivaiheessa keskeistä olisi saada aikaan kuntien ja hyvinvointialueiden yhteinen ”lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin tilinpäätös”. Hyvinvointikertomukset olisivat tälle hyvä konteksti.

Selvityshenkilöt ehdottavat kuntien ja hyvinvointialueiden lapsibudjetoinnin pilottien koordinaatiota valtiovarainministeriön ja Terveys- ja hyvinvoinnin laitoksen yhteiseksi tehtäväksi. Varsinaisen operatiivisen kehitystyön tekisivät kuntien ja hyvinvointialueiden asiantuntijat. Pilotit vaiheistetaan kolmeen osaan:

1. vaihe: Tilinpäätösvaiheen lapsibudjetointi ja tiedottaminen
2. vaihe: Hyvinvoinnin kansalliset vaikuttavuusindikaattorit, Aura-raportoinnin lisähierarkiat kuntiin ja ilmiöpohjaisen budjetin valmistelu
3. vaihe: Kuntien ja hyvinvointialueiden lapsibudjetoinnin kansallinen käyttöönotto

Lapsibudjetoinnissa oleellista on lisätä ymmärrystä, miten lapsibudjetoinnin menetelmillä saatu tieto ohjaa tulevaa taloussuunnittelua. Osana talousarvion valmisteluprosessia tulisi ennen talousarvioesityksen julkistamista olla käsitys siitä, millaisia hyötyjä tai haittoja

valituilla talousarviotoimenpiteillä on lapsiin ja nuoriin. Lisäksi on tärkeää tehdä jälkikäteisarvio toimenpiteiden vaikuttavuudesta. Lapsibudjetoinnin ja toteumatietojen seurannan avulla voidaan kohdentaa julkisia resursseja yhä vaikuttavammin sekä vahvistaa lasten oikeuksien toteutumista.

Selvityshenkilöiden 10 toimenpidesuosituksia

1. Vahvistetaan yhdessä hyvinvointia ja osallisuutta.
2. Vahvistetaan monialaista toimintakulttuuria ja luodaan hyvinvointia edistävät rakenteet.
3. Kuntien ja hyvinvointialueiden resursoinnin tulee perustua hyvinvointitiedolla johtamiseen.
4. Luodaan avoimilla rajapinnoilla ja tietöaltaiden avulla tiedolla johtamisen kansallinen kokonaisarkkitehtuuri.
5. Julkisen rahoituksen vaikuttavuutta voidaan kehittää koordinaatiota ja vuorovaikutusta parantamalla.
6. Lapsivaikutusten arviointi sisällytetään kunnissa ja hyvinvointialueilla osaksi talousarviovalmistelua.
7. Lapsivaikutusten arviointi -prosessia kehitetään ja toteutetaan osana Unicefin Lapsiystävällinen kunta -mallia.
8. Kuntien ja hyvinvointialueiden kansallisen lapsibudjetoinnin lähtökohdaksi esitetään palveluiden luokittelua kuntien ja kuntayhtymien sekä hyvinvointialueiden automatisoidun talousraportoinnin käsikirjan (AURAn) mukaisesti. Palveluluokitteluun esitetään sisällytettävän ns. liikennevalojaottelu, jota voidaan hyödyntää kuntien ja hyvinvointialueiden tilinpäätöksissä, analyyseissä ja talousarviotavoitteiden asettelussa.
9. Kuntien ja hyvinvointialueiden lapsibudjetoinnin kehittämisen koordinaatiovastausta esitetään valtiovarainministeriölle yhteistyössä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa.
10. Tietojohtamisen, lapsivaikutusten arvioinnin ja lapsibudjetoinnin osamista kunnissa ja hyvinvointialueilla vahvistetaan ja koulutusmahdollisuuksia lisätään.

Yhteystiedot

selvityshenkilö Juha Aho, puh. 040 041 5773, juha.aho@ouka.fi

selvityshenkilö Mika Penttilä, puh. 044 703 9012, mika.penttila@ouka.fi

Lähteet

[Kansallinen lapsistrategia](#)

[Kansallisen lapsistrategian toimeenpanosuunnitelma](#)

[YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 19 \(2016\) julkisesta budjetoinnista lasten oikeuksien toteuttamiseksi \(4 artikla\)](#)

[YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus](#)