



Lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikan koordinaatio

Lasten ja nuorten kasvun ja hyvinvoinnin selvitysryhmän muistio

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:3

Lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikan koordinaatio

Lasten ja nuorten kasvun ja hyvinvoinnin selvitysryhmän muistio

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:3



Opetus- ja kulttuuriministeriö / Undervisnings- och kulturministeriet
Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osasto / *Kultur-, idrotts- och ungdomspolitiska avdelningen*
PL / PB 29
00023 Valtioneuvosto / Statsrådet
<http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut>

Taitto: Erja Kankala, opetus- ja kulttuuriministeriö

ISBN 978-952-485-921-9 (PDF)
ISSN 1799-0335
ISSN-L 1799-0327

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä/
Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2010:3

Kuvailulehti

Julkaisija
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Julkaisun päivämäärä
9.11.2010

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Lastensuojelulain ja nuorisolain lasten ja nuorten kasvua ja hyvinvointia edistävien yleisten säännösten kehittämistyöryhmä, puheenjohtaja Georg Henrik Wrede, sihteerit Ruusa Hilakari, Johanna Klemettinen		Julkaisun laji Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä	
		Toimeksiantaja Opetus- ja kulttuuriministeriö	
		Toimielimen asettamispv 1.10.2009	Dnro 53/040/2009
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen) Lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikan koordinaatio (Koordineringen av barn-, ungdoms- och familjepolitikens)			
Julkaisun osat Muistio			
Tiivistelmä Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 1.10.2009 sekä ohjaus- että selvitysryhmän liittyen hallituksen politiikkariihen kannanottoon 24.2.2009. Selvitysryhmän tehtävänä on laatia selvitys hallinnon rakenteiden kehittämisestä vastaamaan lasten ja nuorten kasvamisen ja hyvinvoinnin kokonaisvaltaiseen hoitamiseen varhaislapsuudesta työelämään. Työryhmä esittää kolme vaihtoehtoista ratkaisumallia: MALLI 1. Lapsi-, nuoriso- ja perheministeri Lasten, nuorten ja perheiden asiat kootaan yhteen koordinaation vahvistamiseksi niin, että kokonaisuudesta, sen talousarviosta ja sitä koskevasta lainsäädännöstä, vastaa yksi ministeri. Salkkuun kuuluvat yksiköt yhdistetään ”lapsi-, nuoriso- ja perheyksiköksi”. Yhdistetään olemassa olevat neuvottelukunnat yhdeksi laaja-alaiseksi lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin neuvottelukunnaksi. MALLI 2. Lasten, nuorten ja perheiden ohjelmaministeri Panostetaan poikkihallinnollisuuteen perustamalla lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin ohjelmaministeri hallituskaudeksi. Ohjelmaministerille kuuluvat erikseen määriteltävät aihekokonaisuudet seuraavista ministeriöistä: OKM, OM, STM ja TEM. Ministerillä ei lähtökohtaisesti olisi muita vastuualueita valtioneuvostossa, mutta hänellä olisi virkamieskunta, joka on ”lainassa” neljästä osallistuvasta ministeriöstä. Talousarvion määrärahojen käytössä sekä lainsäädäntövalmistelussa käytettäisiin yhteistyömenettelyä, jolla varmistetaan sekä ohjelma- että vastuuministerin suostumus. MALLI 3. Lapsi- ja nuoriso- ja perhepolitiikan kehittämisohjelma koordinaation välineenä Hallituksen lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikkaa johdetaan lapsi- ja nuoriso- ja perhepolitiikan kehittämisohjelman kautta. Nuorisolain mukaisen valtioneuvoston kehittämisohjelman valmistelusta ja toimeenpanosta vastaa ministeri, jonka valtioneuvosto nimeää. Kehittämisohjelma laaditaan 3-4 keskeisen hallitusohjelmassa kirjatun tavoitteen ympärille yhteistyössä eri ministeriöiden ja sidosryhmien kanssa. Asiakokonaisuuden vetovastuu valtioneuvostossa yhdistyisi ministerin muuhun vastuualueeseen, koko ohjelman linjauksista päätetään omassa poikkihallinnollisessa ministeriryhmässä. Tämän lisäksi selvitysryhmä kannattaa seuraavia (OKM 2010:15 selvityksiä) muistiossa ehdotettuja esityksiä: - Varmistetaan lasten ja nuorten hyvinvointia koskevien tilastojen ja tutkimuksen tuottaminen. - Täsmennetään lainsäädäntöä koskien lasten ja nuorten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. - Lisätään lainsäädäntöön säännös lapsivaikutusten arvioinnista. - Lasten ja nuorten hyvinvoinnin seuranta otetaan tulevien hallitusten strategia-asiakirjojen määritellyksi hallituksen erityisseuranan politiikkateemaksi. - Sovitetaan yhteen lapsi ja nuorisopoliittista kehittämisohjelmaa ja kunnallista lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaa koskeva lainsäädäntö.			
Avainsanat lapsipolitiikka, nuorisopolitiikka, perhepolitiikka, hyvinvointipolitiikka, lasten ja nuorten hyvinvointi			
Muut tiedot			
Sarjan nimi ja numero Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:3		ISSN 1799-0335 ISSN-L 1799-0327	ISBN 978-952-485-921-9 (PDF)
Kokonaissivumäärä 62	Kieli suomi	Hinta -	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja -		Kustantaja Opetus- ja kulttuuriministeriö	

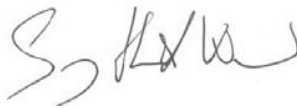
Presentationsblad

Utgivare Undervisnings- och kulturministeriet		Utvigivningsdatum 9.11.2010	
Författare (uppgifter om organets namn, ordförande, sekreterare) Ordförande: Georg Henrik Wrede Sekreterare: Ruusa Hilakari, Johanna Klemettinen		Typ av publication Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar	
		Uppdragsgivare Undervisnings- och kulturministeriet	
		Datum för tillsättande av 1.10.2009	Dnro 53/040/2009
Publikation (även den finska titeln) Koordineringen av barn-, ungdoms- och familjepolitiken (Lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikan koordinaatio)			
Publikationens delar Promemoria			
<p>Sammandrag</p> <p>Undervisnings- och kulturministeriet tillsatte den 1.10.2009 en utredningsgrupp, med en skild styrgrupp i anslutning till regeringens ställningstagande efter de politiska överläggningarna (politikrian) 24.2.2009. Gruppens uppgift var att göra utredning av hur de administrativa strukturerna kunde utvecklas för att bättre svara mot att sköta barns och ungas uppväxt och välbefinnande från den tidiga barndomen till inträdet i arbetslivet. Arbetsgruppen föreslår tre alternativa modeller:</p> <p>MODELL 1. Barn-, ungdoms- och familjeminister För att stärka samordningen av barn-, ungdoms- och familjepolitiken grupperas dessa ärenden tillsammans så att en minister ansvarar för helheten, inklusive budget och lagberedning.. De enheter som hör till ministerportföljen sammanförs till en enhet för "Barn, ungdom och familj". Existerande delegationer sammanslås till en heltäckande delegation för barns, ungas och familjers välfärd.</p> <p>MODELL 2. Programminister för barn, ungdom och familj En satsning sektoröverskridande åtgärder görs genom att grunda en programminister för barns, ungas och familjers välfärd för valperioden. Till programministerns hör de vissa ämnesområden som särskilt fastställas från följande ministerier: UKM, JM, SHM och ANM. Utgångspunkten är att ministern inte skulle ha andra portföljer, men tjänsteman som är "lånade" från de fyra ministerier som deltar i programmet. Beredning av budget och lagstiftning skulle skötas genom ett samarbetsförfarande vilket skulle garantera att såväl programministern som ansvarsministerns godkännade garanteras.</p> <p>MODELL 3. Utvecklingsprogrammet för barn-, ungdoms- och familjepolitiken som samordningsinstrument Regeringens barn-, ungdoms- och familjepolitiken leds genom ett utvecklingsprogram för barn-, ungdoms- och familjepolitiken. För beredningen och genomförandet av statsrådets utvecklingsprogram, som nämns i ungdomslagen, svarar en ansvarig ministern som regeringen valt för detta. Utvecklingsprogrammet skulle uppgöras i samarbete mellan ministerierna och med andra parter utgående från 3-4 i regeringsprogrammet nämnda centrala mål. Beslut om riktlinjerna för helheten skulle fattas av en sektoröverskridande ministergrupp.</p> <p>Utöver dessa modeller stöder utredningsgruppen följande förslag som lagts fram av arbetsgruppen i promemorian "Lapsi- ja nuorisopolitiikan koordinaation vahvistaminen –Lastensuojelulain ja nuorisolain lasten ja nuorten kasvu ja hyvinvointia edistävien yleisten säännösten kehittäminen ja yhteensovittaminen" (OKM 2010:15 selvityksiä):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Det garanteras att statistik och forskning produceras om barns och ungas välfärd. - Lagstiftningen om barn och ungdomars delaktighet och inflytande förtydligas. - I lagstiftningen intas en bestämmelse om barnkonsekvensanalys. - Barn och ungdomars välmående anges som ett särskilt tema för uppföljningen av framtida regeringar i deras strategi dokument. - Lagstiftningen förnyas och ses över i avsikt att stärka kopplingen mellan statens barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogram och de kommunala planerna för barns och unga personers välfärd. 			
Nyckelord			
Övriga uppgifter			
Seriens namn och nummer Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2010:3		ISSN 1799-0335 ISSN-L 1799-0327	ISBN 978-952-485-921-9 (PDF)
Sidoantal 62	Språk finska	Pris -	Sekretessgrad offentlig
Distribution -		Förlag Undervisnings- och kulturministeriet	

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

Saatuaan muistion valmiiksi selvitysryhmä jättää sen kunnioittavasti opetus- ja kulttuuriministeriölle. Muistioon on liitetty kaksi lausumaa.

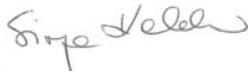
Helsingissä 9. marraskuuta 2010



Georg Henrik Wrede
selvitysryhmän puheenjohtaja



Maria Kaisa Aula



Sirpa Kekkonen



Eeva-Riitta Pirhonen



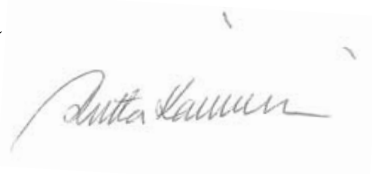
Markus Sovala



Liisa Winqvist



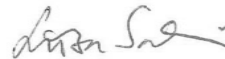
Ruusa Hilakari
työryhmän sihteeri



Riitta Kaivosoja



Maija Perho



Liisa Sahl



Veli Särmäkari



Reijo Väärälä



Johanna Klemettinen
työryhmän sihteeri

Sisältö

Opetus- ja kulttuuriministeriölle	5
1 Työryhmän toimeksianto ja työskentely	7
2 Selvitysryhmän ehdotus	9
3 Ehdotettujen mallien tarkastelu	11
3.1 Lapsi-, nuoriso- ja perheministeri	11
3.2 Lasten, nuorten ja perheiden ohjelmaministeri	12
3.3 Lapsi- ja nuoriso- ja perhepolitiikan kehittämisohjelma koordinaation välineenä	12
3.4 Alatyöryhmän ehdotukset	13
4 Toimeksiannon rajausta ja toimintaympäristö	15
4.1 Poikkihallinnollisuus	15
4.1.1 Ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset	16
4.1.2 Poikkihallinnollisuus valtioneuvoston työskentelyssä	19
4.1.3 Poliittikaohjelmat ohjauskeinona	20
4.2 Elämäkulkutarkastelu	23
4.2.1 Elämäkulkumallin mukaiset palvelujärjestelmät	24
4.2.2 Tiedonkulku elämäkulkumalleissa	26
4.2.3 Elämäkulkut ja nuorten syrjäytyminen	28
4.3 Hyvinvoinnin kokonaisvaltaisuus	30
4.3.1 Lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikka	32
4.3.2 Kokonaisvaltaisia ohjelmia?	33
4.3.3 Investointinäkökulma	35
5 Alatyöryhmä lastensuojelulain ja nuorisolain suhteesta	38
6 Kansainvälinen kehitys	40
6.1 Pohjoismaat	40
6.1.1 Ruotsi	41
6.2 Eurooppa	42
6.2.1 Alankomaat	42
6.2.2 Britannia	47
6.2.3 Ranska	48
Lähteet	49
Liitteet	51
Lausuma	51
Lausuma	52
Liite 1. Selvitys lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikasta vastuussa olevista ministeriöistä sekä lapsiasiavaltuutetuista EU-maissa ja Pohjoismaissa	53

1 Työryhmän toimeksianto ja työskentely

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen politiikkariihen kannanotossa 24.2.2009 linjattiin, että lapsi- ja nuorisopolitiikan kokonaisajattelua ja lapsi- ja nuorisopolitiikan koordinaatiota tulee vahvistaa valtionhallinnossa ja kunnissa. Poliitiikkariihessä päätettiin laatia selvitys ”hallinnon rakenteiden kehittämisestä vastaamaan lasten ja nuorten kasvamisen ja hyvinvoinnin kokonaisvaltaiseen hoitamiseen varhaislapsuudesta työelämään”. Poliitiikkariihen kannanotossa todettiin hallinnon sektorirajojen muodostavan turhia yhteistyön esteitä lasten ja nuorten ongelmiin puuttumisessa. Moniammatillisen yhteistyön todettiin olevan riittämätöntä.

Poliitiikkariihen kannanoton johdosta lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelman ministeriryhmä päätti 12.5.2009, että opetus- ja kulttuuriministeriö asettaa työryhmän laatimaan selvityksen hallinnon rakenteiden kehittämisestä vastaamaan lasten ja nuorten kasvamisen ja hyvinvoinnin kokonaisvaltaiseen hoitamiseen varhaislapsuudesta työelämään. Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 1.10.2009 ohjausryhmän ja selvitysryhmän valmistelemaan hallituksen politiikkariihen kannanotossa mainittua selvitystä. Alkuperäisen asettamispäätöksen mukaan esitys tulisi laatia syyskuun loppuun mennessä 2010. Työryhmälle myönnettiin kuukauden lisäämisaika.

Selvityksen työryhmätyöskentelyä ohjaamaan päätettiin perustaa erillinen ohjausryhmä, jossa kaikki hallituspuolueet olivat edustettuina. Ohjausryhmään kutsuttiin puheenjohtajaksi valtiosihteeri Marcus Rantala (rkp) sekä jäseniksi valtiosihteerit Heljä Misukka (kok) ja Mika Rossi (kesk) sekä erityisavustaja Johanna Hautakorpi (vihr), ohjelmajohtaja Georg Henrik Wrede toimi ohjausryhmän sihteerinä. Ohjausryhmää täydennettiin työskentelyn aikana valtiosihteeri Eeva Kuuskoskella (kesk) ja valtiosihteeri Vesa Rantahalvarilla (kok). Ohjausryhmä on pitänyt kolme kokousta.

Selvitysryhmän puheenjohtajaksi opetus- ja kulttuuriministeriö kutsui ohjelmajohtaja Georg Henrik Wreden lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelmasta. Työryhmän jäseniksi nimettiin ylijohtaja Riitta Kaivosoja opetus- ja kulttuuriministeriöstä, ohjelmaneuvo Sirpa Kekkonen valtioneuvoston kansliasta, johtaja Eeva-Riitta Pirhonen opetus- ja kulttuuriministeriöstä, apulaisbudjettipäällikkö Markus Sovala valtiovarainministeriöstä, sosiaalipäällikkö Veli Särämäkari pääesikunnasta ja ylitarkastaja Liisa Winqvist työ- ja elinkeinoministeriöstä sekä apulaisosastopäällikkö Reijo Väärälä sosiaali- ja terveysministeriöstä. Lisäksi työryhmään kutsuttiin ohjelmajohtaja Maija Perho terveyden edistämisen politiikkaohjelmasta. Työryhmän sihteeriksi nimettiin erityisasiantuntija Marja Pulkkinen valtioneuvoston kansliasta sekä asiantuntijoiksi lapsiasiavaltuutettu Maria Kaisa

Aula ja valtion nuorisoasiain neuvottelukunnan pääsihteeri Tuomas Kurttila ja hänen jälkeensä pääsihteeri Liisa Sahi. Marja Pulkkinen siirryttyä toisiin tehtäviin, sihteerin tehtävät hoitivat erityisasiantuntija Ruusa Hilakari valtioneuvoston kansliasta ja ohjelmajohtajan sihteeri Johanna Klemettinen opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Selvitysryhmä on pitänyt 10 kokousta.

Selvitysryhmä on kuullut seuraavia asiantuntijoita:

Kehitysjohtaja, elämänlaatu- ja palvelut Kari Hakari, Tampereen kaupunki

Toiminnanjohtaja Minna Riikka Järvinen, Kerhokeskus - koulutyön tuki ry

Lastenpsykiatri, kehittämispäällikkö Jukka Mäkelä, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos

Erikoissuunnittelija Ilkka Nio, TEM strategia ja ennakointiryhmä

Elämänlaatu- ja palvelujen tilaaja- ja johtaja Markku Rimpelä, Hämeenlinnan kaupunki

Everstiluutnantti Vesa Virtanen, Pääesikunta

Kohti kumppanuutta projektipäällikkö Paula Vänninmaja, Tampereen kaupunki

Lakimies Vuokko Ylinen, Tampereen kaupunki

Selvitysryhmän työtä avustamaan opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 17.12.2009 alatyöryhmän, jonka tuli tehdä esitykset selvitysryhmälle lastensuojelulain (417/2007) ja nuorisolain (72/2006) välisen suhteen kehittämiseksi niin, että vahvistetaan lastensuojelulain 12 §:ssä tarkoitettujen hyvinvointisuunnitelmien ja nuorisolain 4 §:n mukaisen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman vuorovaikutusta. Alatyöryhmän puheenjohtajana toimi nuorisoasiain neuvottelukunnan pääsihteeri Tuomas Kurttila opetus- ja kulttuuriministeriöstä, sihteerinä johtava asiantuntija Esa Iivonen Mannerheimin Lastensuojeluliitosta ja jäsenenä tutkija Mirja Määttä Nuorisotutkimusverkostosta ja Itä-Suomen yliopistosta, projektipäällikkö Sirkka Rousu Suomen Kuntaliitosta ja hallitussihteeri Lotta Silvennoinen sosiaali- ja terveysministeriöstä. Lisäksi selvitysryhmän puheenjohtaja osallistui työryhmän työskentelyyn. Työryhmä kokoontui kuusi kertaa. Alatyöryhmä laati ehdotuksensa asettamispäätöksen mukaisesti 31.3.2010 mennessä. Muistio on julkaistu sarjassa: OKM työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:15 ”Lapsi- ja nuorisopolitiikan koordinaation vahvistaminen –Lastensuojelulain ja nuorisolain lasten ja nuorten kasvua ja hyvinvointia edistävien yleisten säännösten kehittäminen ja yhteensovittaminen”.

2 Selvitysryhmän ehdotus

Selvitysryhmä pitää tärkeänä, että lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin alalla vakiinnutetaan valtioneuvostotason yhteistyötä yli hallinnonalarajojen nykyisen politiikkaohjelman päättymisen jälkeen. Selvitysryhmä esittää alla kolme vaihtoehtoa hallinnon rakenteiden kehittämistä vastaamaan lasten ja nuorten kasvamisen ja hyvinvoinnin kokonaisvaltaista hoitamista varhaislapsuudesta työelämään. Tämän lisäksi selvitysryhmä on käsitellyt alatyöryhmän muistiossa (OKM työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:15 ”Lapsi- ja nuorisopolitiikan koordinaation vahvistaminen – Lastensuojelulain ja nuorisolain lasten ja nuorten kasvua ja hyvinvointia edistävien yleisten säännösten kehittäminen ja yhteensovittaminen”) tehtyjä ehdotuksia ja haluaa erityisesti nostaa niistä esiin viisi ehdotusta, jotka on esitetty jäljempänä.

MALLI 1. Lapsi-, nuoriso- ja perheministeri

Lasten, nuorten ja perheiden asiat kootaan yhteen koordinaation vahvistamiseksi niin, että kokonaisuudesta vastaa yksi ministeri. Tavoitteena on muodostaa yksi poikkihallinnollinen vahva ministerinsalkku, jolloin siitä vastaavalle ministerille ei kuulu muita vastuualueita. Määritellään erikseen, mitkä eri nykyisten ministeriöiden yksiköt ja/tai niiden osat sekä talousarviomomentit salkkuun kuuluisivat. Salkkuun kuuluvat yksiköt yhdistetään ”lapsi-, nuoriso- ja perheksiköksi”. Ministeri vastaisi kokonaisuuden talousarviosta ja sitä koskevasta lainsäädännöstä. Yhdistetään olemassa olevat neuvottelukunnat yhdeksi laaja-alaiseksi lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin neuvottelukunnaksi.

MALLI 2. Lasten, nuorten ja perheiden ohjelmaministeri

Panostetaan poikkihallinnollisuuteen perustamalla lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin ohjelmaministeri hallituskaudeksi. Ohjelmaministerille kuuluvat erikseen määriteltävät aihekokonaisuudet seuraavista ministeriöistä: OKM, OM, STM ja TEM. Ministerillä ei lähtökohtaisesti olisi muita vastuualueita valtioneuvostossa. Ohjelmaministerillä on oma valtiosihteeri ja erityisavustaja. Tämän lisäksi hänellä on virkamieskunta, joka on ”lainassa” neljästä osallistuvasta ministeriöstä. Talousarvion määrärahojen käytössä sekä lainsäädäntövalmistelussa käytettäisiin yhteistyömenettelyä, jolla varmistetaan sekä ohjelma- että vastuuministerin suostumus. Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin linjauksista päätettäessä tukena ministerillä olisi erityinen ministeriryhmä, jonka puheenjohtajana toimisi

ohjelmaministeri. Asioiden valmistelua tukee ministeriöiden (OKM, OM, STM ja TEM) johdosta koostuva yhteistyöelin.

MALLI 3. Lapsi- ja nuoriso- ja perhepolitiikan kehittämisohjelma koordinaation välineenä

Hallituksen lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikkaa johdetaan lapsi- ja nuoriso- ja perhepolitiikan kehittämisohjelman kautta. Kehittämisohjelman valmistelusta ja toimeenpanosta vastaa ministeri, jonka valtioneuvosto on valinnut ko. asioista vastaavaksi ministeriksi. Tällä ministerillä on kuitenkin myös oma salkku, joka liittyy esim. urheiluun ja kulttuuriin tai peruspalveluihin. Kehittämisohjelma laaditaan 3-4 keskeisen hallitusohjelmassa kirjatun tavoitteen ympärille yhteistyössä eri ministeriöiden ja sidosryhmien kanssa. Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin linjauksista päätetään omassa poikkihallinnollisessa ministeriryhmässä. Ministeriryhmään kootaan aihealueen kannalta keskeiset ministerit. Ministeriryhmän kokousten valmistelua varten perustetaan sihteeristö, joka yhteistyössä ministeriöiden kanssa valmistelee esitykset ministeriryhmälle.

Alatyöryhmän ehdotukset, jotka selvitysryhmässä ovat saaneet laajaa kannatusta

- Varmistetaan lasten ja nuorten hyvinvointia koskevien tilastojen ja tutkimuksen tuottaminen.
- Täsmennetään lainsäädäntöä koskien lasten ja nuorten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia.
- Lisätään lainsäädäntöön säännös lapsivaikutusten arvioinnista.
- Lasten ja nuorten hyvinvoinnin seuranta otetaan tulevien hallitusten strategia-asiakirjojen määrittelyksi hallituksen erityisseurannan politiikkateemaksi.
- Sovitetaan yhteen lapsi- ja nuorisopoliittista kehittämisohjelmaa ja kunnallista lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaa koskeva lainsäädäntö.

3 Ehdotettujen mallien tarkastelu

Selvitysryhmä on tulkinut ohjausryhmän evästyksen siten, että selvitysryhmän esitys tulisi ”kirjoittaa tiiviiseen muotoon niin, että se soveltuu taustamuistioksi hallitusohjelmaneuvotteluihin” ja, että selvitysryhmän esityksen tulisi olla käytettävissä hallitusohjelmaan tulevan tekstin taustaksi. Luvussa kaksi esitetyt mallit ovat tästä syystä erittäin pelkistettyjä. Kaikki esitetyt mallit voidaan toteuttaa laajemmin tai suppeammin, vaihteluväli on suuri ja hyvin riippuvainen hallituksen poliittisesta tahdosta nähdä lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikka yhtenä alueena. Hyvin seikkaperäisiä rakennemalleja ei tästä syystä ole hahmoteltu.

Selvitysryhmä toteaa, että lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelman kautta aikaansaataa hyvää kehitystä kannattaa jatkaa ja vahvistaa luomalla tälle kehitykselle vakaampi pohja. Selvityksen aikana on keskusteltu myös olemassa olevien ministeriryhmien koordinaation parantamisesta – esimerkiksi yhteisten kokousten kautta. Tätä toimintamallia on ollut mahdollista käyttää jo nyt, mutta selvitysryhmän mielestä tämä ei riittävällä tavalla varmista koordinaation vahvistamista. Kokonaisvaltaisen politiikan luomista varten lasten ja nuorten kasvamisen ja hyvinvoinnin hoitamiseen varhaislapsuudesta työelämään eivät satunnaiset yhteistyökokoukset tai hallituksen iltakoulut toimi riittävänä ohjausvälineenä.

3.1 Lapsi-, nuoriso- ja perheministeri

Mallin perusajatus on häivyttää hallinnon rajat lapsi-, nuoriso, ja perhepolitiikan välillä yhdistämällä nämä politiikat yhdeksi hallinnolliseksi kokonaisuudeksi. Tämä muutos toisi mukanaan hyvin perustavanlaatuisen muutoksen, ei vain opetus- ja kulttuuriministeriöön ja sosiaali- ja terveysministeriöön, vaan koko valtioneuvoston toimintaan. Mallissa perustetaan lapsi-, nuoriso- ja perheministerin salkku, ja hallinnolliset rakenteet samaan tapaan kuin nyt on tehty tasa-arvoministerin salkun kanssa. Tasa-arvo -asioissa on valtioneuvoston organisaatiossa ministerin lisäksi tasa-arvoyksikkö, neuvottelukunta ja tasa-arvovaltuutettu. Tämä malli rakentuisi samalla tavalla kuin tasa-arvoasiat, mutta hyvin paljon laajempina. Miten laajasti lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikka nähdään on määrittelykysymys, aivan kuten tasa-arvo asioiden suhteen. Koska mallissa ei ehdoteta uutta ministeriötä, olisi luontevaa määritellä mihin nykyisistä ministeriöistä ministerinsalkku sijoitetaan. Ensisijaisesti, joko sosiaali- ja terveysministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön lisäksi tulisi myös määritellä muiden ministeriöiden osalta yksiköt, jotka salkkuun mahdollisesti kuuluvat. Salkkuun kuuluvat yksiköt yhdistettäisiin ”lapsi-, nuoriso- ja perheyksiköksi”.

Mallissa yhdistetään olemassa olevia neuvottelukuntia yhteen laaja-alaiseen lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin neuvottelukuntaan alatyöryhmän ehdotusten mukaisesti. Alatyöryhmän ehdotukset käsitellään jäljempänä muistiossa.

Mallissa lainsäädäntöä muutettaisiin ainakin Lastensuojelulain ja Nuorisolain osalta. Tavoitteena olisi yksi uusi, ohjausvaikutukseltaan vahva kansallinen lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin kehittämisohjelma, jäljempänä ”lapsi- ja nuoriso- ja perhepolitiikan kehittämisohjelma”. Tämä ohjelma olisi siis uudenlainen yhteinen ohjelma, joka hyödyntäisi niitä kokemuksia mitä on saatu käytössä olevasta Lanuke-ohjelmasta sekä Kaste-ohjelmasta. Lapsi- ja nuoriso- ja perhepoliittista koordinaatiota vahvistaisi, jos jatkossa lapsi- ja nuoriso- ja perhepolitiikan kehittämisohjelma ja kunnallinen lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma muodostaisivat vuorovaikutteisen suunnitteluprosessin ja niitä koskevat säännökset olisi yhteensovitettu. Valtion ja kuntien yhteistyötä vahvistetaan myös lapsi- ja nuoriso- ja perhepolitiikan kehittämisohjelman valmistelussa. Kansallisen lapsi- ja nuoriso- ja perhepolitiikan kehittämisohjelman linjausten ja suositusten ohjausvaikutusta kuntien lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmiin vahvistetaan. Kehittämisohjelmaan sisällytetään kansalliset lasten ja nuorten hyvinvointipolitiikan tavoitteet ja toimenpiteet sekä suuntaviivat myös kuntien lapsi- ja nuorisopolitiikalle. Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma hyväksytään valtuustokausittain kunkin kunnan valtuustossa valtuustokauden alkupuolella sen jälkeen, kun valtioneuvosto on hyväksynyt lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikan kehittämisohjelman eduskuntavaalikauden alkupuolella.

3.2 Lasten, nuorten ja perheiden ohjelmaministeri

Mallin perusajatus on hallituskaudelle luotu teemakokonaisuus, jota johtaa ohjelmaministeri. Malli olisi sovellus Alankomaissa viime hallituskaudella ns. ”ohjelmaministeriö”-mallista. Alankomaissa teemana oli sama, eli lapset, nuoret ja perheet ja ohjelmaministeriön nimeksi oli valittu ”Nuoret ja perheet”. Alankomaiden ohjelmaministeriön toiminnasta on tehty arviointiraportti joulukuussa 2009. Ohjelmaministeriö oli vastuussa kolmestatoista aihekokonaisuudesta ja siihen oli liitetty virkamiehiä neljästä osallistuvasta ministeriöstä (terveys-, oikeus-, opetus-, sosiaaliministeriö). Nuoriso- ja perheministeri oli ensisijaisesti vastuussa niistä poliittisista kysymyksistä, jotka oli siirretty ohjelmaministeriöön. Alankomaiden mallia on tarkasteltu lähemmin kansainvälisessä osuudessa muistion loppupuolella.

Suomalaisessa ohjelmaministeri-mallissa siirretään rajattu määrä hallitusohjelmassa määriteltyjä aihekokonaisuuksia seuraavista ministeriöistä: OKM, OM, STM ja TEM. Ohjelmaministerillä olisi valtiosihteeri sekä erityisavustaja ja virkamieskunta, jotka siis ovat ”lainassa” neljästä osallistuvasta ministeriöstä. Kukaan ei siirry pois nykyisistä rakenteista, vaan ohjelmaministerin ympärille koottu ”ministeriö” on siinä mielessä ”virtuaalinen”. Osallistuvien ministeriöiden johdolle luodaan yhteistyöelin. Puheenjohtajana toimii Lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikan ohjelmaministeri. Neuvottelukuntien rakenteeseen ei tässä mallissa ole puututtu.

3.3 Lapsi- ja nuoriso- ja perhepolitiikan kehittämisohjelma koordinaation välineenä

Hallituksen lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikka johdetaan lapsi- ja nuoriso ja perhepolitiikan kehittämisohjelman kautta. Hallitusohjelmasta valitaan lapsi- ja nuoriso- ja perhepolitiikan

kan kehittämisohjelman kärjet. Kehittämisohjelman valmistelusta ja toimeenpanosta vastaa ministeri, jonka valtioneuvosto on valinnut ko. asioista vastaavaksi ministeriksi. Tällä ministerillä on kuitenkin myös oma salkku, joka liittyy esim. urheiluun ja kulttuuriin tai peruspalveluihin.

Kehittämisohjelma laaditaan 3-4 keskeisen hallitusohjelmassa kirjatun tavoitteen ympärille yhteistyössä eri ministeriöiden ja sidosryhmien kanssa. Valmisteluprosessissa kuullaan kansalaisjärjestöjä sekä lapsia ja nuoria. Myös valtion ja kuntien yhteistyötä vahvistetaan lapsi- nuoriso- ja perhepolitiikan kehittämisohjelman valmistelussa. Kyse on siis eräällä tavalla uuden polven politiikkaohjelmasta, jossa on täsmällisemmin määritelty hallituskauden tavoitteet ja toimenpiteet.

Lapsi- ja nuoriso- ja perhepolitiikan kehittämisohjelman toteutuminen vaatii yhteen sovitettuja ja samaan päämäärään tähtäviä ratkaisuja eri tahoilla tapahtuvassa valmistelussa. Uuden lapsi- ja nuoriso- ja perhepolitiikan ohjelman kautta huolehditaan valmistelun ja toimenpiteiden yhteensovituksesta. Tätä johtaa lapsi-, nuoriso- ja perheasioista vastaava ministeri. Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin linjauksista päätetään omassa poikkihallinnollisessa ministeriryhmässä. Ministeriryhmään kootaan aihealueen kannalta keskeiset ministerit. Ministeriryhmän kokousten valmistelua varten perustetaan sihteeristö, joka yhteistyössä ministeriöiden kanssa valmistelee esitykset ministeriryhmälle.

Lisäksi perustetaan kutakin tavoitetta (=kärkeä) vastaava toiminnallinen koordinaatioelin, jossa on mukana toimenpiteitä toteuttavien ministeriöiden virkamiehiä. Ryhmien ja niiden jäsenten tehtävänä on seurata ohjelman toteutumista hallinnonalallaan, osallistua tarvittaessa erilaisiin valmistelutehtäviin sekä huolehtia tiedonkulusta omalle hallinnonalalleen.

Neuvottelukuntien rakenteeseen ei tässä mallissa ole puututtu.

3.4 Alatyöryhmän ehdotukset

Varmistetaan lasten ja nuorten hyvinvointia koskevien tilastojen ja tutkimuksen tuottaminen.

Lasten ja nuorten hyvinvointipoliittisen päätöksenteon tueksi tarvitaan monipuolista seuranta- ja tutkimustietoa lasten ja nuorten hyvinvoinnin kehityksestä, myös heidän omasta kokemusmaailmastaan käsin. Myös lasten ja nuorten arkea, kulttuureja, instituutioiden ulkopuolista elämää koskevalla tutkimustiedolla on merkitystä lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja sen kehityksen arvioinnissa. Parhaimmillaan tutkimus voi tuottaa lapsi- ja nuorisopolitiikan kentälle syvällistä yhteiskuntapoliittista analyysia ja tutkijaverkostot monitahoista etukäteis- ja jälkikäteispunnintaa.

Täsmennetään lainsäädäntöä koskien lasten ja nuorten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia.

Kunnan lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaan tulee kirjata, miten lapset ja nuoret voivat osallistua ja vaikuttaa heitä koskevien asioiden käsittelyyn. Kirjataan lakiin lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämisestä, että lasten ja nuorten osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää.

Lisätään lainsäädäntöön säännös lapsivaikutusten arvioinnista.

Työryhmä esittää myös, että lakisääteinen lapsivaikutusten arviointivelvoite koskisi valtion ja kunnan talousarvion valmistelua, lasten palveluiden järjestämistä ja palveluverkkoa koskevien päätösten valmistelua kunnassa ja kaavan ja rakennusjärjestyksen valmistelua. Lapsivaikutusten arviointivelvoitetta koskevalla säännöksellä täytäntöönpantaisiin YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan velvoitetta lapsen edun ensisijaisesta huomiioon ottamisesta päätöksenteossa.

Lasten ja nuorten hyvinvoinnin seuranta otetaan tulevien hallitusten strategia-asia-kirjojen määrittelyksi hallituksen erityisseurannan politiikkateemaksi.

Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma ja sitä tukeva ministeriryhmä ovat sidottuja nykyisen hallituksen ohjelmaan eivätkä ne ole pysyviä koordinaatio-rakenteita. Näiden rakenteiden poistuessa valtioneuvoston lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman toimeenpano muuttuu entistä enemmän muista strategisista suunnitelmista irralliseksi ja ohjausvaikutuksiltaan vähäiseksi.

Sovitetaan yhteen lapsi ja nuorisopoliittista kehittämisohjelmaa ja kunnallista lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaa koskeva lainsäädäntö.

Vaikka lapsi- ja nuorisopolitiikan kokonaistarkastelua ja suunnittelua on vahvistettu, on edelleen tarvetta vahvistaa sitä. Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma ei nykyisellään ole vuorovaikutuksessa kunnissa tehtävään vastaavaan ohjelmatyöhön (lastensuojelulain edellyttämät hyvinvointisuunnitelmat).

4 Toimeksiannon rajausta ja toimintaympäristö

Tehtäväksi annettu selvitystyö on mahdollista jäsentää ja rajata monella tavalla. Poliittikkariihessä määritelty tehtävä ”hallinnon rakenteiden kehittämisestä vastaamaan lasten ja nuorten kasvamisen ja hyvinvoinnin kokonaisvaltaiseen hoitamiseen varhaislapsuudesta työelämään” on erittäin laaja. Yhtenä perustana päätöksen syntyyn on nähty kysymys lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikan koordinaatiosta sen jälkeen, kun hallituksen lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma lopettaa suunnitelmien mukaisesti hallituskauden loppuessa huhtikuussa 2011.

Selvitysryhmän analyysi poliittikkariihen kirjauksesta hallinnon rakenteiden kehittämiseksi johtaa seuraaviin näkökulmiin selvitystyössä:

- **Poikkihallinnollisuuden vahvistaminen**

Poliittikkariihen kannanotossa todettiin hallinnon sektorirajojen muodostavan turhia yhteistyön esteitä ja moniammatillisen yhteistyön todettiin olevan riittämätöntä. Tämä tarkoittaa, että on kehitettävä poikkihallinnollisuutta lisääviä rakenteita.

- **Elämäntulon mukainen tarkastelu**

Kannanoton mukaan hallinnon rakenteiden tulee vastata yksilön kasvamiseen aina varhaislapsuudesta työelämään. Tämä tarkoittaa, että elämäntulon näkökulma on annettu.

- **Hyvinvoinnin kokonaisvaltaisuus**

Lähtökohtana tulee hyvinvointia tarkasteltaessa olla proaktiivinen ja promotiivinen, hyvinvointia edistävä toimintamalli. Tämä tarkoittaa, että selvityksessä ei pidä lähteä ongelmalähtöisestä tarkastelusta (esim. huostaanotot, syrjäytyminen), vaan mahdollistavasta, ennakoivasta ja ennaltaehkäisevästä katsantokannasta.

4.1 Poikkihallinnollisuus

Keskustelussa hyvinvointivaltion tulevaisuudesta on nostettu esiin poikkihallinnollisuus yhtenä ratkaisuna perinteisen sektoreiden välisen yhteistyön lisäksi. Sektorikohtaisuus on nähty ongelmallisena, sillä politiikan haasteet ja siten ne agendat, joihin politiikalla halutaan vastauksia, nähdään yleisesti monimuotoisina. Suuriin haasteisiin, kuten syrjäytymisen ehkäiseminen, ei voida vastata vain yhteen hallinnonalaan kohdistuvilla toimenpiteillä. Poikkihallinnollisuuden arvioidaan lisääntyvän tulevaisuudessa, ja valtionhallinnon poik-

kihallinnollisuutta onkin Suomessa edistetty monella tavalla, mm. politiikkaohjelmat ovat olleet yksi tapa vahvistaa poikkihallinnollisuutta valtionhallinnossa. Toisaalta hallinnonalojen rajat ovat historiallisesti muotoutuneita ja niillä on myös omat loogiset perusteensa. Kaikissa organisaatioissa on pakko ratkaista yhtä aikaa sekä järkevä työnjako että riittävä yhteistyö – poikkihallinnollisuus on kuitenkin enemmän kuin hallinnonalojen yhteistyö. Tältä pohjalta olennaisin kysymys valtioneuvostotasoisessa yhteistoiminnassa on se, miten kyetään saamaan aikaan sekä joustavampi työnjako että rajoja ylittävä yhteistoiminta.

Lasten ja nuorten hyvinvointi on kokonaisuutena hyvä esimerkki teemasta, joka soveltuu poikkihallinnolliseen tarkasteluun, mikä onkin ollut selvitysryhmän työn lähtökohta. Pyrkimystä kehittää hallinnon rakenteita huomiomaan lapset ja nuoret paremmin onkin hyvä peilata ajankohtaiseen keskusteluun poikkihallinnollisuudesta. Tässä luvussa on tarkasteltu eri raportteja ja dokumentteja poikkihallinnollisuudesta keskittyen selvitysryhmän tehtävään liittyviin osiin.

4.1.1 Ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset

Ministeriöiden tulevaisuuskatsauksia on tarkasteltu kahdesta näkökulmasta. Toisaalta on selvitystyön teeman mukaisesti kiinnitetty huomiota siihen, miten lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointia on tulevaisuuskatsauksissa lähestytty. Toisaalta on pyritty löytämään viitteitä uusista poikkihallinnollisista avauksista ja pohdinnoista. Näiltä osin ministeriöiden tulevaisuuskatsauksista erityisesti esiin nousevat sisäasiainministeriön ja valtionvarainministeriön katsaukset.

Sisäasiainministeriön katsauksessa on tuotu esiin poikkihallinnollisen yhteistyön vahvistamiseksi malli, joka perustuu virkamiehen vuorotteluun toisessa ministeriössä. Esityksessä on samanlaisia elementtejä kuin selvitysryhmän Mallissa 2. Sisäasiainministeriön tulevaisuuskatsauksen luvussa 5.2 ”Vahvistetaan poikkihallinnollista yhteistyötä ottamalla käyttöön toimintamalleja, jossa virkamies työskentelee osan aikaa toisessa virastossa” todetaan seuraavaa:

”Yhä useampi hallinnollinen prosessi ulottuu yli hallinnonalojen rajojen ja vaatii toimiakseen hyvää ja tehokasta yhteistyötä päivittäisessä työssä. Valtionhallinnossa on kehittynyt aikojen kuluessa syvää ja pitkälle erikoistunutta asiantuntemusta. Haasteena on kehittää yhteistyötä käytännön tasolla niin, että valmistelussa, suunnittelussa ja toiminnan ohjauksessa pystytään nykyistä paremmin tarkastelemaan toimintaprosessia kokonaisuudessaan ja näin varmistamaan, että prosessin kaikki osat toimivat saumattomasti yhteen samanaikaisesti yhteisen päämäärän saavuttamiseksi.

Poikkihallinnollisen yhteistyön parantaminen on merkittävä keino lisätä julkisen sektorin toiminnan laatua ja tuottavuutta. Toimintamallien kehittäminen lisäisi myös joustavuutta asiantuntemuksen hyödyntämisessä ja parantaisi valtioneuvoston kykyä toimia ja reagoida uusiin haasteisiin.

Poikkihallinnollista yhteistyötä tulisi kehittää edelleen ottamalla käyttöön toimintamalli, jossa saman asiakokonaisuuden parissa työskentelevät virkamiehet työskentelevät yhdessä esimerkiksi kaksi päivää viikossa. Virkamiesten työnantaja ja työnjohto-oikeus eivät muuttuisi.”¹

Valtionvarainministeriön tulevaisuuskatsauksessa on otettu vahvasti kantaa poikkihallinnollisuuden lisäämisen puolesta. VM korostaa, että hallintopoliittisessa tulevaisuuskatsauksessa ei oteta kantaa hyvinvointipalvelujen sisältöön tai laatuun. VM näkee SM:n tavoin,

¹ SM:n tulevaisuuskatsaus 2010 s. 57

että poikkihallinnollisuus on aivan liian vähäistä ja nykyisistä toimintatavoista sanotaan, että ”siilomainen valmistelu- ja toimeenpanotapa on yksi Suomen julkisen hallinnon suurimmista haasteista”². VM:n tulevaisuuskatsauksessa tuodaan esiin yhteisen tahtotilan ja strategisten näkemyksen tärkeyttä sekä sitä, että hallitus julkilausuu toimintansa käynnistyessä ne keskeisimmät yhteiset arvot, joihin hallinnon toiminta pohjaa. Lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikan vahvistaminen ja siihen liittyvä panostaminen investointinäkökulmaan lasten ja nuorten ongelmien ennaltaehkäisyssä olisi juuri tällainen arvoihin sidottu strateginen tahtotilan ilmaisu.

”Siilomainen valmistelu- ja toimeenpanotapa on yksi Suomen julkisen hallinnon suurimmista haasteista. Hallinnon siilojen purkaminen tulisi aloittaa ylhäältä. Valtioneuvostosta tulisi muodostaa yhtenäinen kokonaisuus tekemällä siitä rakenteellisesti, prosesseiltaan ja resursseiltaan yksi yhtenäinen organisaatio, ministerivastuun perusteita kuitenkaan muuttamatta. Näin vahvistettaisiin myös toiminnan ohjautumista entistä vahvemmin hallituksen yhdessä asettamien tavoitteiden mukaisesti. Valtioneuvoston muodostaminen yhdeksi kokonaisuudeksi mahdollistaisi ministeriöiden työnjakojen joustavamman muuttamisen kulloisenkin hallituksen tavoitteiden parhaaksi mahdolliseksi toteuttamiseksi, resurssien joustavamman kohdentamisen sekä johdon ja henkilöstön nykyistä suuremman liikkuvuuden. Tätä koskeva selvitystyö tulisi käynnistää tulevan hallituskauden alussa.

Siilomainen rakenne on pahimmillaan ajanut toiminnan tuloksellisuuden osaoptimointiin kokonaisuuden kustannuksella. On päästävä yhä enemmän irti hallinnonala- ja tasokohtaisesta tarkastelusta. Toimiva konserniohjaus ja konsernipalvelujen tuotanto on yksi keino tähän suuntaan. Valtion konserniohjausta tulee edelleen vahvistaa, kehittää julkista hallintoa ja taloutta entistä enemmän yhtenä kokonaisuutena ja muodostaa valtiosta, kunnista ja KELA:sta nykyistä paremmin yhteentoimiva julkinen sektori.

OECD:n Suomen hallinnon maa-arvioinnissa kiinnitettiin huomiota Suomen strategisen ohjauksen ja talousohjauksen eriytyneisyyteen. Vaikka hallinto on kiinnittänyt paljon huomiota strategiseen suunnitteluun, sen yhteistä sitoutumista yhteiseen visioon haittaa poikkihallinnollisen yhteistyön puute strategisten painopisteiden muotoilussa ja soveltamisessa. Vaikka valtion budjetin valmistelun ja strategisen suunnittelun prosessi onkin aikataulullisesti sovitettu yhteen, niiden sisältöjä ei ole yhteen sovitettu niin, että budjetointi tukisi poikkihallinnollista yhteistyötä. Myös tulosityönsä kytkeminen strategiseen suunnitteluun on heikko eikä se linkitä virastojen toiminnallisia tavoitteita riittävästi koko hallintoa koskeviin yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin.

Samoin ongelma on tulosityönsä heikko kyky tukea resurssien priorisointia. Prosesseja on syytä yhteensovittaa ja kehittää, ja niiden vaikuttavuutta koko hallinnon toimintaan on syytä parantaa.”³

Valtiovarainministeriön tulevaisuuskatsauksessa on myös nostettu esiin asiakaslähtöisyys. Asiakaslähtöisyyttä tarkastellaan myöhemmin tämän muistion luvussa ”hyvinvoinnin kokonaisvaltaisuus”. VM:n tulevaisuuskatsauksessa on painotettu asiakaslähtöisyyden nostamista hallinnon ja palvelujen kehittämisen lähtökohdaksi. VM:n mukaan tämä merkitsee sitä, että hallinnossa korostuu tarve poikkihallinnollisiin ratkaisuihin ja muodostuneiden organisaatorajojen madaltamiseen tai poistamiseen.

”Kansalais- ja asiakaskeskeisyyden nostaminen hallinnon ja palvelujen kehittämisen veturiksi merkitsee, että hallinnossa ja palvelutuotannossa korostuu tarve poikkihallinnollisiin ratkaisuihin ja muodostuneiden siilojen ja organisaatorajojen madaltamiseen tai poistamiseen.

² VM:n tulevaisuuskatsaus 2010 s. 17

³ VM:n tulevaisuuskatsaus 2010, s. 17

Uusien synergioiden saavuttamiseksi, toiminnan tehostamiseksi ja poikkihallinnollisuuden lisäämiseksi tulisi koota valtionhallinnon eri sektoreiden virastojen toimintaa uusiksi monialaisiksi toiminnallisiksi virastoiksi sekä keskushallinnossa että alue- ja paikallishallinnossa. Tällaista kokoamista tulisi jatkaa myös yli valtio-kuntaorganisaatorajojen ja muiden julkisia hallintotehtäviä suorittavien organisaatioiden rajojen.”⁴

Opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskatsauksessa on luvussa 4.3.1 ”Hallinnonalojen välinen työnjako ja yhteistyö” käsitelty mm. lapsi- ja nuorisopolitiikan työnjakoa ja yhteistyötä. OKM näkee, että ministeriön hallinnonalan kokonaisvastuuta ja roolia lapsi- ja nuorisopolitiikan ohjauksessa on tarpeen vahvistaa. Tulevaisuuskatsauksessaan OKM tuo esiin erityisesti kaksi kohtaa lasten ja nuorten elämän nivelvaiheissa, siirtymisen päivähoitosta kouluun sekä siirtymisen koulusta opiskeluun ja työelämään. OKM näkee, että sen yhteistyötä erityisesti STM:n ja TEM:n kanssa tulisi tiivistää.

”Lasten ja nuorten hyvinvoinnista huolehtiminen ja varhaisen puuttumisen ja syrjäytymisen ehkäisemisen keinot on tärkeää varmistaa. Monialainen yhteistyö ja selkeä työnjako edellyttävät edelleen kehittämistä.

Erityisesti lasten ja nuorten elämänkaareen liittyvissä nivelkohdissa kuten päivähoitossa, koulussa sekä opintoihin ja työelämään siirtymisen vaiheissa hallinnonalojen välisen yhteistyön ja tiedonkulun tulee toimia saumattomasti. Lasten ja nuorten hyvinvoinnista ja yhteiskuntaan kiinnittymisestä tulee huolehtia vastuullisesti. Päivähoitolla, koululla ja nuorisotyöllä on tässä keskeinen rooli.

- Hallinnonalat tiivistävät yhteistyötä siten, että erityisesti lasten ja nuorten elämänkaaren nivelvaiheissa heidän hyvinvoinnistaan ja jatkosuunnitelmistaan huolehditaan johdonmukaisesti. Erityisesti tämä koskee opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalojen välistä yhteistyötä ja toimenpiteitä. Koulujen ja nuorisotyön rooli on tässä keskeinen. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan kokonaisvastuuta ja roolia lapsi- ja nuorisopolitiikan ohjauksessa on tarpeen vahvistaa.

Päivähoitojärjestelmä on kehittynyt nopeasti subjektiivisen päivähoito-oikeuden säätämisen jälkeen. Kehittämisen painopiste on ollut 1990- ja 2000-luvulla perheiden palvelussa. Jatkossa on tarpeellista painottaa voimakkaammin lapsen ja varhaiskasvatuksen näkökulmaa. Päivähoito soveltuu hyvin kasvatuksen ja opetuksen kokonaisuuteen opetus- ja kulttuuriministeriössä.

- Päivähoidon hallinto siirretään valtion hallinnossa opetus- ja kulttuuriministeriölle.”⁵

Sosiaali- ja terveysministeriön tulevaisuuskatsauksessa painotetaan Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallista kehittämissuunnitelmaa (Kaste-ohjelma) pääohjelmana, jolla johdetaan uudistamista.

”Sosiaali- ja terveysministeriöllä on käytössään laaja asiantuntijalaitosten ja aluetason viranomaisten verkosto. Verkostomainen yhteistyö eri toimijoiden kesken on tärkeää. Työllisyyden nostaminen, väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sekä toimiva julkinen hallinto edellyttävät hallinnonalojen tiivistä yhteistyötä. Tuloksia ei saavuteta, jos jokainen hallinnonala vastaa vain omasta alueestaan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämissuunnitelma on pääohjelma, jolla johdetaan alan uudistamista.”⁶

⁴ VM:n tulevaisuuskatsaus 2010, s 31-35

⁵ OKM tulevaisuuskatsaus 2010, s. 21-23

⁶ STM tulevaisuuskatsaus 2010, s. 18

4.1.2 Poikkihallinnollisuus valtioneuvoston työskentelyssä

Poikkihallinnollisuus on esillä myös muissa ajankohtaisissa selvityksissä. Valtioneuvoston kanslia edistää ja kehittää hallitusohjelman tehokasta toteutumista ja toteuttaa siihen liittyen hallitusohjelman seurantamenettelyn arviointi- ja kehittämishankkeen. Tavoitteena on erityisesti vahvistaa poikkihallinnollisten politiikkakokonaisuuksien ohjausta. Siihen liittyen on julkaistu Petri Eerolan selvitys ”Hallitustyöskentelyn ketteryys, voima ja tietopohja” (VNK 14/2010). Selvitystä varten on haastateltu ministereitä, valtiosihteereitä, eduskuntaryhmien puheenjohtajia, kansliapäälliköitä sekä muita henkilöitä valtionhallinnon johdossa. Selvitysryhmän työskentelyn kannalta Eerolan selvitys sisältää myös tärkeitä viestejä ministeriryhmien määrästä.

”Ministeriryhmien määrä koetaan tällä hetkellä liian suureksi. Lakisääteisten ministerivaliokuntien ja muiden ministeriryhmien lisäksi on olemassa useita hallituskauden aikana perustettuja ministerikokoonpanoja sekä ad hoc -perusteella koottuja ministeriryhmiä, joiden määräksi nousee yli 30. Ministerit pitivätkin ryhmien määrän karsimista ja niiden keskittämistä erityisesti prioriteettialueille tarkoituksenmukaisena kehityssuuntana. Ministereiden aikataulupaineiden vuoksi sijaisten käyttäminen ministeriryhmissä lisääntyy, mikä puolestaan pahimmillaan heikentää ministeriryhmien painoarvoa.”⁷

Poikkihallinnollisuutta on siis pyritty lisäämään lisäämällä ministeriryhmien määrää. Tämä on kuitenkin johtanut uusiin ongelmiin – tarve poikkihallinnollisuuden lisäämiseksi ei kuitenkaan ole poistunut.

”Poliittisella johdolla ja virkamiesjohdolla on vahva luottamus sektoreihinsa ja niiden rooliin tiedon tuotannossa ja kokoamisessa sekä päätösten toteuttamisessa. Samaan aikaan nähdään selvä tarve hallituksen yhteisiä, erityisesti poikkisektoraaalisia, tavoitteita koskeville keskusteluille, linjauksille ja päätöksille.

Ministerivaliokunnat ja ministeriryhmät tarkastelevat hallituksen kannalta merkittäviä asiakokonaisuuksia poikkihallinnollisesti. Parhaimmillaan ministerit ovat perehtyneet toistensa alueisiin ja voivat antaa toisilleen näkemyksiä ja konkreettisia ehdotuksia asioiden tehokkaampaan ja vaikuttavampaan hoitamiseen ja tätä koskevaan päätöksentekoon. Vaikka ryhmien kokoonpanoissa haetaan poliittista tasapainoa, tulisi sen ohella varmistaa ministereiden sisällöllinen kiinnostus teemaan ja todelliset vaikutusmahdollisuudet teeman osalta (toimivalta).⁸

Suhteessa selvitysryhmän esittämiin malleihin voidaan nähdä, että Eerolan selvityksessä tuodaan esiin ratkaisuelementtejä, jotka ovat samantapaisia kuin selvitysryhmän malleissa. Visiossa eri malleista hallitusohjelman tehokkaaseen toteuttamiseen tulevaisuudessa sisältyy esimerkiksi ”vahvan poliittisen koordinaation malli”. Muut mallit ovat ”palopuhujamalli”, ”urakkamalli” ja ”viisaiden malli”. Palopuhujamalli muistuttaa eniten nykyisiä politiikkaohjelmia. Vahvan poliittisen koordinaation mallissa on yhteyksiä selvitysryhmän esittämään sovellukseen Alankomaiden ”ohjelmaministeriö”-mallista.

”Ensimmäisen toteuttamismallin tarkoituksena on, että jokainen prioriteettiteema vastuutettaisiin yhdelle ministerille, joka saisi tuekseen ministeriryhmän, johon osallistuisivat ne ministerit joiden toimialaan prioriteettiteemalla on kytkentä. Myös olemassa olevan lakisääteisen tai muun ministeriryhmän käyttö saattaisi olla perusteltua teemasta riippuen. Prioriteettiteeman vastuuministeri toimisi oman vastuualueensa lisäksi ns. prosessivastaavana ollen vastuussa prioriteettikokonaisuuden koordinoinnista. Prioriteettiteeman ministeriryhmässä jäsenenä

⁷ Eerola 2010, s. 34

⁸ Eerola 2010, s 35-36

olevien ministereiden tulisi vastata ministeriryhmässä linjattujen asioiden toteuttamisesta omien sektoreidensa osalta. Mallia kutsutaan ”vahvan poliittisen koordinaation malliksi”.⁹

Hallitus ja keskeiset työmarkkinajärjestöt käynnistivät keväällä 2010 valmistelun Kestävän talouskasvun ja työllisyyden ohjelmasta. Ohjelma julkaistiin 20.10.2010. Ohjelmassa on joitakin esityksiä, jotka liittyvät selvitysryhmän työhön ja poikkihallinnollisuuteen. Myös tässä ohjelmassa tuetaan poikkihallinnollisuuden lisäämistä.

”36. Valtionhallinnossa on syytä madaltaa ministeriöjaosta johtuvaa hallinnon siiloutumista ja lisätä poikkihallinnollista yhteistyötä. Lisäksi on tarkasteltava valtionhallinnon toimintojen kokoamista suurempiin hallinnollisiin yksiköihin palvelujen saatavuutta heikentämättä.

38. Tulee laajasti arvioida valtion ja kuntien toimintojen sekä organisaatioiden yhdistämistä yli sektorirajojen ja hallinnon tasojen. Seuraavana askeleena on toteutettava laajamittainen julkisen hallinnon tietohallintopalvelujen konserni- ja organisaatorakenne.”¹⁰

4.1.3 Poliitiikkaohjelmat ohjauskeinona

Poikkihallinnollisuutta on valtioneuvosto-tasolla pyritty lisäämään politiikkaohjelmien kautta. Syksyllä 2010 valmistui Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus (212/2010), jossa tarkasteltiin politiikkaohjelmien vaikuttavuutta ja toimivuutta otsikolla ”Poliitiikkaohjelma ohjauskeinona – Esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma”. Seuraavissa kappaleissa esitellään VTV:n tarkastuskertomuksessa esitettyjä arvioita politiikkaohjelmien merkityksestä ja kehittämistarpeista.

Poliitiikkaohjelmat otettiin käyttöön ensimmäisen kerran pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen aikana. Nyt meneillään olevalla ohjelmakaudella, Matti Vanhasen II hallituksen ja Mari Kiviniemen hallituksen aikana, käynnissä on ollut kolme politiikkaohjelmaa: Työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelma TYPO, Terveyden edistämisen politiikkaohjelma TEPO ja Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma LNPO. Kyseiset politiikkaohjelmat perustuvat pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan.

Valtiontalouden tarkastusvirasto selvitti politiikkaohjelmia koskeneessa tarkastuksessaan, miten hyvin käynnissä olevien politiikkaohjelmien avulla on kyetty kokoamaan hallinnonalarajat ylittäviä politiikkoja yhtenäiseksi kokonaisuudeksi ja tehostamaan hallitusohjelman toteutusta osana hallinnonalojen ohjausta. Keskeisiä kysymyksiä olivat, miten horisontaalisia toimenpiteitä on ohjelmien avulla kyetty sovittamaan yhteen sekä tuomaan lisäarvoa ministeriöiden valmistelu- ja ohjausmenettelyihin. Esimerkkinä tarkastuksessa käytettiin Terveyden edistämisen politiikkaohjelmaa.

Yleisiä havaintoja

Poliitiikkaohjelmiin kohdistui paljon odotuksia, mutta Tarkastusviraston näkemyksen mukaan ohjelmat eivät ole saaneet roolia valtioneuvoston strategista suunnittelua ja horisontaalista kehys- ja budjetti valmistelua integroivana instrumenttina. Poliitiikkaohjelmien merkitys hallinnonalojen ohjaustoiminnassa on jäänyt melko vähäiseksi, eivätkä ne ole onnistuneet kokoamaan rinnakkaisia ja limittäisiä valmistelu- ja ohjaustoimia.

Kaikki politiikkaohjelmat ovat huomattavan laajoja, ja ne koostuvat lukuisista yksittäisistä toimenpiteistä. Ohjelmien sisällössä painottuvat VTV:n mukaan sijaintiministeriön hallinnonalaan kuuluvat asiat ja toimenpiteet. Ohjelmien pääasiallisina vaikutuskeinoina

⁹ Erola 2010, s 53

¹⁰ VNK 16/2010

toimenpiteiden edistämiseksi mainitaan informaation levittäminen, eri tason päättäjien tapaaminen ja heihin vaikuttaminen sekä tärkeinä pidettyjen linjausten markkinointi.

Tarkastusvirasto ei kannata ohjelmien jatkamista nyky muodossa, mutta näkee niistä saadun arvokkaita yhteistyökokemuksia sekä verkostoja. Tarkastusvirasto pitää tarpeellisena jatkaa hallinnonalarajat ylittävien politiikkatoimien toteutuksen ja poikkihallinnollisen yhteistyön tehostamista nyt saatujen kokemusten pohjalta myös ohjelmallista toimintamallia edelleen kehittämällä.

Politiikkaohjelma poliittisen ohjauksen tehostamisen välineenä

Politiikkaohjelmien organisointi ja resursointi vaikuttavat suoraan ohjelmien toimintaedellytyksiin ja vaikutusmahdollisuuksiin. Ohjelmat eivät virallisesta asemastaan ja hallitusohjelmakirjauksesta huolimatta ole nousseet hallituksen tärkeimpien tehtävien joukkoon. Ohjelmien perusluonteen ja roolin määrittely on Tarkastusviraston mukaan ollut puutteellista, eikä ohjelmissa ole priorisoitu kaikkein tärkeimpiä tehtäviä ja fokusoitu keskeistä ohjelmasisältöä.

Politiikkaohjelmien toimintaan on myönnetty samansuuruiset, tavoitteisiin suhteutettuina pienet määrärahat. Tämän ohella politiikkaohjelmat ovat hyvin riippuvaisia kunkin yhteistyöministeriöiden varautumisesta ohjelman toteutukseen ja tarvittavaan työpanokseen. Ohjelmilla itsellään ei katsota olevan riittäviä valmisteluresursseja tai valtuuksia sellaisten käyttämiseen, ja niiden mahdollisuudet vaikuttaa ministeriöiden toiminta- ja taloussuunnitelmiin tai yksiköiden tulossuunnitelmiin ovat olleet vähäiset. Myös vähäinen rooli keskeisten hallinnonalojen budjettivalmistelussa ja heikot vaikutusmahdollisuudet ohjelmien kannalta merkittävien määrärahojen varmistamisessa nähdään ongelmallisina.

Tarkastusviraston mukaan ohjelmien ministeriryhmien rooli on jäänyt epäselväksi, eikä asioiden käsittely ministeriryhmässä takaa linjausten tai sopimusten kantavuutta. Hallituksen kollektiivisen sitoutumisen puutteet näkyvät paitsi ohjelmien voimavaroissa myös siinä, että ministeriryhmien ja koordinoivan ministerin nykyisiä vaikutuskeinoja ei arvion mukaan ole käytetty. Ministerit eivät ole osallistuneet ohjelmien keskeisten hallinnonalojen budjettivalmisteluun tai budjettineuvotteluihin, eikä ohjelmien määrärahoja koskevilla aloitteilla tai listauksilla ole ollut oleellista merkitystä talousarvion laadinnassa.

Horisontaalinen valmistelu ja toteutus

Politiikkaohjelmien horisontaalinen valmistelu ja toteutus nojaavat pitkälti ohjelmajohtajan aktiivisuuteen ja jossain määrin virkamiestyöhön. Esimerkiksi horisontaalista valmistelua osaltaan tukien LNPO:ssa toimivat eri osa-alueilla (”lapsilähtöinen yhteiskunta, hyvinvoiva lapsiperhe ja syrjäytymisen ehkäiseminen”) omat, pääosin asiantuntijavirkamiehistä ja järjestöjen edustajista koostuvat työryhmänsä. Vaikka politiikkaohjelmien sijainti ministeriöissä on samankaltainen, nostetaan raportissa esiin havaittuja eroja: LNPO:n tulkitaan sijaitsevan suoraan ministerin yhteydessä kun taas esim. TYPO:n katsotaan sijaitsevan pikemminkin kansliapäällikön yhteydessä. Kullakin ohjelmalla on Tarkastusviraston mukaan sijaintiministeriössä pääasiallinen yhteistyökumppani, LNPO:lla nuorisoyksikkö.

Politiikkaohjelman sijoittaminen tiettyyn vastuuministeriöön saattaa jossain määrin leimata ohjelman yhden hallinnonalan tavoitteiden toteuttajaksi. Samalla mahdollinen asiantuntijatuki on kuitenkin helpoimmin saatavissa juuri sijaintiministeriöstä ja sisällöllisten painotusten takia ao. hallinnonalan virastoista.

Ohjelmia käynnistettäessä ei luotu katsausta jo käynnissä oleviin kehittämisprosesseihin eikä koottu kokonaiskuvaa uudistuksista ja kehittämishankkeista. Käytännössä tämä näkyy rinnakkaisten ohjelmien suurena määränä ja toimenpiteiden hajautumisena. Kunkin ohjelman toimenpiteiden valinta on tapahtunut hajautetusti, eli ohjelmat koostuvat eri ministeriöiden, virastojen ja muiden yhteistyötahojen tärkeinä pitämistä hankkeista.

Alunperin horisontaaliset tavoitteet ja toimenpiteet on Tarkastusviraston arvion mukaan pyritty pilkkomaan pienemmiksi osatoimenpiteiksi niin, että kustakin toimenpiteestä vastaa pääosin yksi toimija. Raportissa nostetaan esiin, että väljästi muotoillun toimenpiteen ja useiden vastuutahojen tapauksessa aloitevastuu toimenpiteen sisällön täsmentämisestä on epäselvä. Yleisenä lähtökohtana ohjelmissa on toimenpiteiden vastuuttaminen varhaisessa vaiheessa eri tahoille niin, että kukin hallinnonala ja vastuutaho vastaavat omista asiakokonaisuuksista. Kun toimenpiteet on määritelty ja vastuutettu hallinnonaloittain ja organisaatioiden omien ehdotusten pohjalta, ei politiikkaohjelman toteutustapa arvion mukaan lopulta muuta aiempia tulkintoja toimenpiteiden ydinsisällöstä, asioiden tärkeysjärjestyksestä tai tarvittavista pysyvistä yhteistyömuodoista.

TEPO:lla ja LNPO:lla on rinnallaan vahvoja sektoriohjelmia, jotka osaltaan tukevat toimenpiteiden toteutumista. Ohjelmien perustavoite sisältöjen ja toimenpiteiden hallinnonalarajat ylittävistä tulkinnasta ja niiden valmistelusta horisontaalisen yhteensovituksen kautta ei kuitenkaan näytä toteutuvan ja Tarkastusviraston arvion mukaan suuri osa ohjelmien toteuttajista ei tunnista erityisiä tarpeita toimenpiteiden yhteensovittamiseen. Toimenpiteitä toteutetaan yksittäin ja vuorovaikutus eri hankkeiden ja toteuttajien välillä jää vähäiseksi.

Ohjelmaan sisältyvien yksittäisten hankkeiden näkökulmasta toteuttajat voivat katsoa saaneensa ohjelmasta tukea omien hankkeidensa toteutusedellytyksin. Tämä ei välttämättä merkitse konkreettisia panoksia vaan legitimiä asemaa oman yksikkönsä hankkeiden joukossa. Kun hanke sisältyy politiikkaohjelmaan, on siihen tehty työ helpompi perustella omassa organisaatiossa. Lisäksi hanke voi saada tätä kautta lisää näkyvyyttä. Politiikkaohjelman niukat resurssit eivät kuitenkaan mahdollista konkreettisia muutoksia esim. kuntatasolla tai takaa pysyvyyttä esim. hyvien käytäntöjen levittämisessä. Ohjelman tavoitteiden edistyminen riippuu ohjelmien lukuisten osahankkeiden käytössä olevista konkreettisista välineistä ja niiden hyödyntämisestä.

Politiikkaohjelma ohjauskeinona nyt ja tulevaisuudessa

Tarkastusviraston arvion mukaan politiikkaohjelmilla on onnistuttu vähitellen luomaan maaperää ja hyväksyntää ministeriöiden väliselle verkostomaiselle ja epäviralliselle yhteistyölle. Politiikkaohjelmien avulla on kyetty rakentamaan yhteydenpito- ja viestintäkanavia, jotka ovat lisänneet sektorirajat ylittävien toimenpiteiden hyväksyntää sekä kannustaneet ministeriöitä yhteistyöhön. Ohjelmien avoimen ja verkostomaisen toteutustavan hyvänä puolena pidetään myös ohjelmahallinnon keveyttä ja mahdollisuutta toimenpiteiden joustavaan uudelleenarviointiin ohjelmakauden aikana.

Politiikkaohjelmien mahdollisesti parhaiten toimivana roolina nähdään sisällön täsmentäminen sellaisessa politiikassa, jonka ydintehtäviä ei voida suoraan osoittaa yhdelle ministeriölle ja jossa on ilmeisiä katvealueita toimenpiteiden suunnittelussa. Aidosti horisontaalisten tietotarpeiden määrittely ja vastaavien toimenpiteiden valmistelu voivat jatkossakin tapahtua politiikkaohjelman avulla. Ohjelman aseman ja statuksen muotoutumisen kannalta yksi kriittisimmistä vaiheista on ohjelman tavoitteiden, toimenpiteiden ja toteutustapojen sekä yhteistyökumppaneiden roolien ja vastuuden määrittely.

Keskeistä on, että politiikkaohjelmien sisältö perustuu hallitusohjelman keskeisiin ja tärkeimpiin linjauksiin ja tavoitteisiin – ohjelmista ei pidä muodostaa hallitusohjelman täydet. Nykymuodossaan ohjelmat eivät kykene täyttämään odotuksia poliittisen ohjauksen tehostumisesta ja hallinnon sektorirajat ylittävän valmistelun ja politiikkatoimien toteutuksen tehostumisesta. Tarkastusvirasto suosittelee, että politiikkaohjelmien rinnalla ja niiden sijasta horisontaaliseen valmisteluun kehitetään myös muita integraation keinoja. VTV pitää niin ikään tarpeellisena valtioneuvoston kanslian roolin tarkentamista ohjelmien välittömänä ohjaus- ja raportointikanavana ja mahdollisesti myös sijoituspaikkana. Kanslian rooliin voidaan Tarkastusviraston mukaan nähdä kuuluvan käynnistysvaiheessa meneillään olevien ja politiikkaohjelman tavoitteita tukevien uudistushankkeiden ja ohjelmien kartoitus ja mahdollisten karsinta- tai työnjakoehdotusten tekeminen päällekkäisen ohjelmatoiminnan välttämiseksi. Lisäksi nähdään tarve lisätä valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian yhteistyötä poikkihallinnollisten politiikkojen integroinnissa.

Ohjelmajohdon välittömään alaisuuteen on jatkossa osoitettava tarvittavat asiantuntija-resurssit ministeriöistä ja tarvittavista muista tahoista ohjelman valmistelutyöhön ja ohjaus-toimiin. Raportissa korostetaan, että kyse ei niinkään ole välttämättä laajan projektiyksikön perustamisesta kuin sen varmistamisesta, että ohjelman toteutus ei kokonaisuudessaan jää riippumaan yksittäisen ministeriön valmiudesta tai halukkuudesta tukea ohjelmatyötä. Ennen ohjelman varsinaista toteutusvaihetta on varmistettava koko valtioneuvoston ja ministeriöiden sitoutuminen ohjelman toteutukseen ja toimenpiteiden valmisteluun.

Nykyisten erillisten ministeriryhmien sijaan ehdotetaan, että ohjelmista vastuulliset ministerit voivat käyttää vakiintuneita ministerivaliokuntia ja työryhmiä ja joissakin tapauksissa ministerien ”tehtäväsalkku” voi muodostua pääosin politiikkaohjelmien vaatimista tehtävistä. Tämä korostaa ohjelmien painavaa roolia hallitusohjelman toteutuksessa.

Politiikkaohjelmia ei Tarkastusviraston arvion mukaan ole vielä toteutettu alkuperäisten määritysten mukaan, mikä tarkoittaa, että ohjelmajohtamismallin kaikkia mahdollisuuksia tai lopullista tehoa ei toistaiseksi ole vielä testattu. Samalla nähdään tarve kehittää ohjelma-toimintaa huomattavasti nykymuotoista tehokkaammaksi.¹¹

Tässä on myös hyvä tarkastella miten politiikkaohjelmia on käsitelty muissa yhteyksissä. Aikaisemmin mainituksessa Erolan selvityksessä on myös sivuttu politiikkaohjelmia mm. keino edistää poikkihallinnollisuutta. Tarve kehittää politiikkaohjelmia tai muita järjestelyjä poikkihallinnollisuuden lisäämiseksi nähdään edelleen ajankohtaisena:

”Poliittiselta johdolta tullut ehdotus politiikkaohjelmien kehittämiseksi on, että instrumentti irrotettaisiin hallituskaudesta. Politiikkaohjelmat olisivat näin ollen käytettävissä aina kun hallitus katsoo tietyn asiakokonaisuuden vaativan ohjelmarakennetta tuekseen. Tämä lisäisi osaltaan myös joustavuutta ja ketteryttä hallituksen toiminnassa.

Vaikka suhtautuminen politiikkaohjelmiin oli varsin kriittistä, sekä poliittinen johto että virkamiesjohto korostivat, että jonkinlainen järjestely useita ministeriöitä koskevien asiakokonaisuuksien hoitamiseen tarvitaan joka tapauksessa.”¹²

4.2 Elämäkulku-tarkastelu

Valtio ohjasi kuntien hyvinvointipolitiikkaa 1990-luvulle asti tiukalla säädösohjauksella. Tämän rinnalle on tullut informaatio-ohjaus. Normiohjauksen purkamisen myötä siirryt-

¹¹ VTV 212/2010

¹² Eerola 2010, s 46-47

tiin informaatio-ohjaukseen ja kansalaisten perusoikeuksien korostamiseen. Tämä trendi on edelleen vahvasti esillä mm. ”normitalkoot” keskustelun kautta. Informaatio-ohjauksen muotoina ovat olleet mm. strategiset asiakirjat, tavoite- ja toimintaohjelmat, erilaiset suositukset sekä tiedon tuottaminen. Selvitysryhmän työskentelylle asetettuna tavoitteena on ollut selvittää ”mahdolliset ongelmat, jotka johtuvat sektorirajoista sekä valtion ja kuntien välisestä yhteistyöstä”.

Keskustelu poikkihallinnollisuudesta lähestyy asiakasnäkökulmaa painottavaa katsontatapaa. Asiakkaan tarpeet ja toiveet on ymmärrettävä laajasti. Kuitenkin on huomattava että ”asiakas”-käsite painottaa tarkastelua palvelujen kautta. Esimerkiksi lapsi on päivähoitossa enemmän kuin palvelun asiakas, päivähoito on hänen kasvupaikkansa kokonaisvaltaiseksi ihmiseksi. Kokonaisvaltaisuuteen palataan seuraavassa luvussa. Elämänkulku/elämänkaari-tarkastelu on tuotu esiin erityisesti kunnallisten palvelujen järjestämisen yhteydessä.

4.2.1 Elämänkaarimallin mukaiset palvelujärjestelmät

Elämänvaiheita tarkasteleva politiikka ja erityisesti palvelujen järjestäminen elämänvaiheiden tai elämänkulun mukaan on ollut yleistynyt tapa jäsentää toimintakenttää. Elämänkaari on esillä niin valtion talouskasvun pohdinnassa kuin kuntien palvelutuotannon organisoimisessa. Keväällä 2009 valtioneuvoston kanslia nimesi talouskasvun edellytysten vahvistamista tarkastelemaan työryhmän – ns. kasvutyöryhmän – jonka loppuraportti on tästä esimerkki. Raportissa on esitetty keinoja nopeuttaa tuottavuuden kasvua Suomessa 2010-luvulla. Yhtenä konkreettisena politiikkasuosituksena työryhmä esittää lasten, nuorten ja perheiden peruspalveluiden osalta, että:

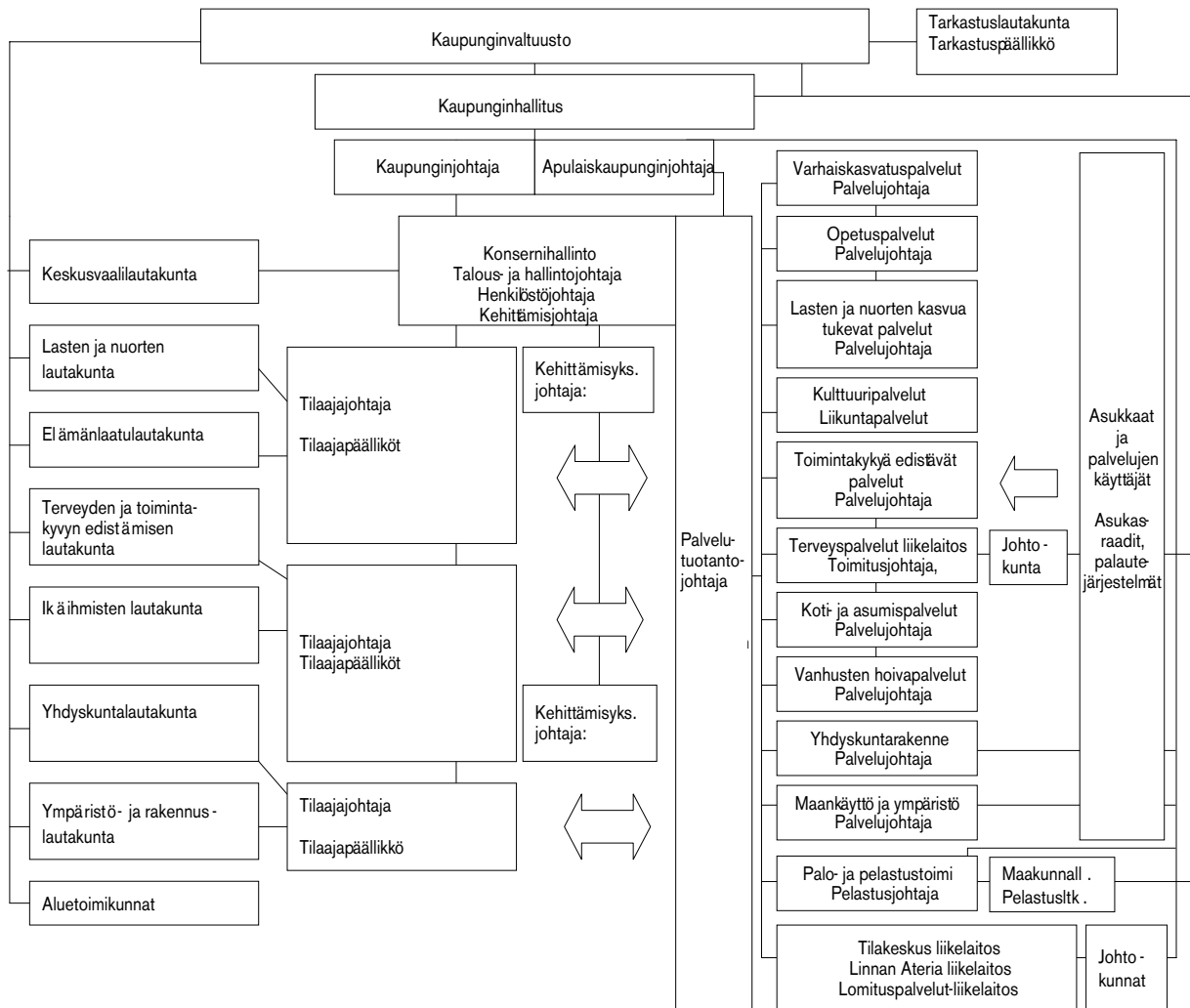
”Peruspalveluita (sosiaali-, terveys-, koulu-, nuorisotyö- ja kulttuuripalvelut) tulee valtioneuvosto- ja kuntatasolla suunnitella ja johtaa entistä enemmän ihmisen elämänkaaren mukaan kokoavasti ja ihmislähtöisesti. Parempaan ja ennaltaehkäisevään varhaislapsuuden ja kouluiän sosiaali- ja terveydenhuoltoon – henkiseen ja fyysiseen hyvinvointiin – on panostettava nykyistä enemmän. Nuorten syrjäytymisen ehkäisytoimenpiteiden vaikuttavuutta on seurattava nykyistä paremmin ja varmistettava eri hallinnonalojen toimien yhteensovitus monialaisella yhteistyöllä. Vanhempia on tuettava mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja matalan kynnyksen palveluilla jo ennen kuin ongelmat ovat kärjistyneet. Työelämän kehittämisessä tulee tunnistaa vanhemmuuden merkitys ja mahdollistaa entistä parempi perheen ja työn yhteensovittaminen esimerkiksi osa-aikatyötä lisäämällä. (STM, OKM) ”¹³

Eräät kunnat ovat organisoineet palveluiden suunnittelun, järjestämisen ja johtamisen ns. elämänkaarimallin (käytetään myös nimitystä elämänkulkumalli) mukaisesti. Lasten, nuorten ja perheiden palveluista päätetään näissä malleissa yhdessä ja samassa lautakunnassa nykyisen hallintokuntamallin sijaan.

Elämänkaarimallin tavoitteena on entistä kuntalais- ja asiakaslähtöisempi palvelutoiminta, ehyemmät ja helppokäyttöisemmät palvelukokonaisuudet sekä tehokkaampi ja vaikuttavampi toiminta. Saman väestöryhmän palvelut kootaan selkeämmiksi kokonaisuudeksi, jolloin kuntalaisen on niitä helpompi käyttää.

Esimerkkinä voidaan mainita Hämeenlinnan kaupunki, joka on uudistanut organisaatiotaan hyödyntäen elämänkaari-ajattelua. Hämeenlinnan organisaatiokaaviossa on mm. ”lasten ja nuorten lautakunta”, ”ikäihmisten lautakunta” sekä ”elämänlaatulautakunta” ja ”terveyden ja toimintakyvyn edistämisen lautakunta”.

¹³ VNK 11/2010, s. 21



Kuva 1: http://www.hameenlinna.fi/pages/43017/Organisaatiokaavio_2010.pdf

Kuntalaisen tarvitsema palvelu toteutuu monesti usean eri toimijan työn tuloksena. Toinen elämäkaari-ajattelun keskeinen tavoite on edistää niiden toimijoiden välistä yhteistyötä, jotka työskentelevät samankaltaisten tehtävien parissa ja näin hyötyvät eniten tiivistä yhteistyöstä – puhutaan ns. keskinäisistä synergiaeduista. Elämäkaariajattelun mukaan palvelut jaetaan lasten, nuorten ja perheiden palvelukokonaisuudeksi, aikuisten työikäisten palvelukokonaisuudeksi sekä ikääntyvien tai vanhusten palvelukokonaisuudeksi. Toiminnallisen yhteistyön tarve on ilmeistä esimerkiksi äitiys- ja lastenneuvolan, varhaiskasvatuksen, oppilas- ja opiskelijahuollon, lastensuojelun ja nuorisotyön parissa. Hyvin toimiva yhteistyö parantaa palvelutoiminnan vaikuttavuutta, samalla tavoitteena on lisätä osallisuutta ja vahvistaa asiakaslähtöistä palvelujen järjestämistä. Alalla tehdään ja on jo tehty paljon kehittämistyötä. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriössä on valmisteilla uusi oppilas- ja opiskelijahuoltoa koskeva laki. Myös nivelvaiheiden siirtymisten helpottaminen on jatkuvasti ajankohtaista.

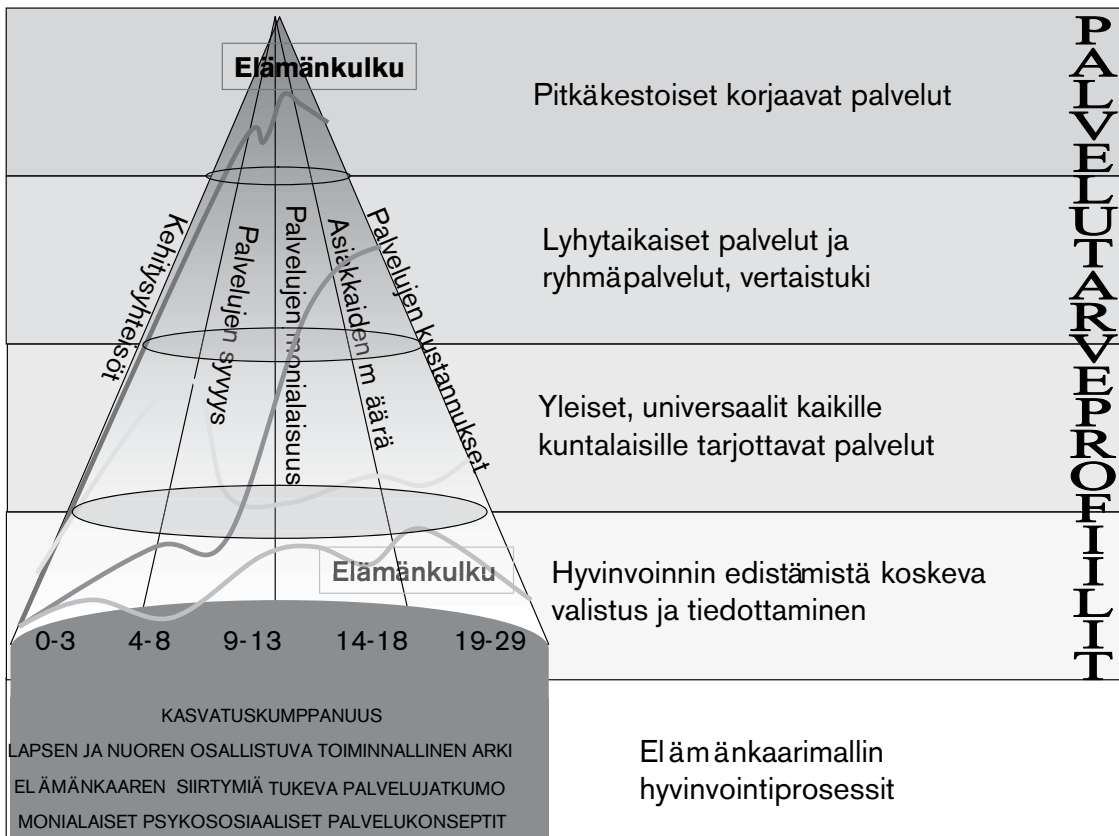
Elämäkaari-ajattelun kolmas tavoite liittyy palvelutoiminnan perusedellytysten varmistamiseen ja toiminnan johtamiseen. Kunnan päättäjät voivat tehokkaammin huolehtia, että väestöryhmälle tarkoitetut palvelut toimivat kokonaisuutena niin kuin pitää, ja voivat ohjata voimavaroja ja kehitystyötä tarpeen mukaan. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä monissa kunnissa on siirrytty elämäkaarimallin mukaiseen toimintaorganisaatioon. Päätöksenteko tapahtuu elämäkaaren mukaan nimetyissä lautakunnissa, ja myös talousarvion ja suunnitelmat laaditaan elämäkaari-organisaation tehtävien ja vastuiden mukaan.

Myös lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin kehittymistä ja palvelujen toimivuutta arvioidaan väestöryhmän tarpeiden näkökulmasta kokonaisuutena. Suomen Kuntaliiton LapsiARVI hankkeessa on kehitetty kuntien lapsipolitiikan sekä lasten ja nuorten hyvinvointipolitiikan arviointia. Kunnille on osana hanketta laadittu ohjeistus lasten ja nuorten hyvinvointityön suunnittelun sekä seurannan ja arvioinnin tueksi tarvittavista mittareista.

4.2.2 Tiedonkulkua elämänkaarimalleissa

Tietojen yhdistämistä rajoittava lainsäädäntö estää nykyisellään puuttumisen lapsia, nuoria ja perheitä koskeviin yksilötason ongelmiin, jotka olisi mahdollista eri rekistereissä olevia yksilöityjä tietoja yhdistämällä ennakoita jo varhaisessa vaiheessa. Selvitysryhmä on kuullut asiantuntijoina Hämeenlinnan kaupungin lasten, nuorten ja elämänlaatu- ja palvelujen tilaaja- ja johtaja Markku Rimpelää sekä projektipäällikkö Paula Vänninmajaa ja lakimies Vuokko Ylistä Tampereen kaupungin Kohti kumppanuutta –projektista. Sekä Hämeenlinnassa että Tampereella toimintojen organisoinnissa on siirrytty ns. elämäntietä- tai elämänkaarimalliin, jossa lasten, nuorten ja lapsiperheiden palvelut ja palvelujen järjestämisen viitekehys poikkeavat perinteisestä sektori- ja hallintokuntalähtöisestä mallista.

Hämeenlinnassa asiakasryhmien mukaiset palvelut pyritään tuomaan elämänkaarimallin mukaan lasten ja nuorten ulottuville päiväkoteihin, kouluihin jne. sen sijaan, että palveluiden perässä siirryttäisiin; palvelut räätälöidään asiakasryhmien mukaan. Ikäkaudet on jaoteltu segmentteihin 0-3, 4-8, 9-13, 14-18, 19-29. Malli palvelujen järjestämisestä 2010-2013 jakaa palvelut pääpiirteittäin 1) hyvinvoinnin edistämistä koskevaan valistukseen ja tiedottamiseen, 2) yleisiin, universaaleihin kaikille kuntalaisille tarjottaviin, 3) lyhytaikaisiin ja ryhmäpalveluihin sekä vertaistukeen ja vaativimpana 4) pitkäkestoisiin korjaaviin palveluihin. Samalla kun pitkäkestoisia palveluja tarvittaessa tarvitsijoiden määrä vähenee, kasvavat kustannukset.



Kuva 2. Malli palvelujen järjestämisestä Hämeenlinnassa 2010-2013 suunnittelukauden päättyessä

Palvelujen kehittäminen aiempaa asiakaslähtöisemmin lapsen, nuoren ja perheen palvelutarpeen ja iän mukaisesti edellyttää palvelutarveprofiilien luomista. Hämeenlinnassa tavoitteena on vuoden 2010 aikana saada selvät indikaattorit tuottajilta ikäsegmentteittäin niistä signaaleista (esim. oppimisvaikeudet, harrastusten puuttuminen tms.), jotka viestivät palvelutarpeen muuttumisesta eli yleensä palvelutason noston tarpeesta. Monialaisuuden tavoitteena on, että samat ihmiset jatkavat lapsen kanssa myös silloin, kun palvelutarve kasvaa.

Lähtökohtana mallissa on, että profiilien avulla tilanteeseen pystytään puuttumaan aiempaa nopeammin ja johtamaan elämänsä kulku takaisin normaalin kulun pariin. Pyrkimyksenä on selkeiden, tarvittaessa tarjottavien, palvelupakettien muodostaminen. Tämä edellyttää kuitenkin lupia yhdistää eri rekisterien tietoja. Ikäsegmentteittäin kerättävien tietojen yhdistäminen indikaattoreiksi on lainsäädännön näkökulmasta haastavaa. Työ voidaan nykyisen lainsäädännön puitteissa käynnistää tilaamalla tuottajalta tietotuotantoa ikäsegmentteittäin niin, ettei yksilöä voida niistä tunnistaa. Tällaisella tiedontuotannolla päästään kuvaamaan palvelutarveprofiilit ja elämänsä kulun polut päätöksenteon tueksi. Samalla menetetään kuitenkin Rimpelän mukaan mahdollisuus puuttua ongelmakohtiin, jotka teoriassa olisi mahdollista ennustaa tietovarannoissa olemassa olevia tietoja yhdistelemällä.

Lasta koskevia tietoja kerätään runsaasti päällekkäin kunnissa, ja toisaalta tieto ei kulje. Tunnistettu on esimerkiksi vakavia, valtakunnallisia, alle 12-vuotiaita koskevia tiedon aukkoja. Lisäksi sähköisten lomakkeiden puute vaikeuttaa tiedonsiirtoa. Kunnat pystyisivät rakentamaan yhteensopivia järjestelmiä tietojen yhdistämiseksi, mutta lainsäädäntö estää tämän. Yhteisen tietovarannon luominen henkilötietojen sähköisessä käsittelyssä on mahdollista, mutta vaatii lainsäätäjiltä intressipunnintaa. Yhtäältä asiakkaalla on perustuslain mukainen suoja omiin tietoihin, toisaalta on paineita kehittää asiakaslähtöisiä palveluja, mikä myös on määritelty lailla. Tietojen yhdistäminen ”kasvun kaarien mukaan” edellyttäisi muutoksia lainsäädäntöön.

Tampereen kaupungin lapsiperheiden rajattomien palvelujen tuottamista korostavan Kohti kumppanuutta -hankkeen¹⁴ tavoitteena on toteuttaa tiedonkeruuta aiempaa paremmin hyödyntävä asiakaslähtöinen, vuorovaikutusta ja kasvatuskumppanuutta tukeva sähköinen palvelu- ja asiointikokonaisuus 0-8-vuotiaiden lasten vanhempien ja eri hyvinvointipalvelujen tuottajien välille. Ehdotus suunnitelman rungoksi sisältää samassa kokonaisuudessa lapsen perustietojen lisäksi palveluntuottajien tiedot sekä lapsen kasvua ja mm. kehitystä koskevia tietoja.

Osana palvelukokonaisuutta toteutetaan lapsen kasvun ja kehityksen suunnitelma. Palvelukokonaisuuteen kuuluvaan asiakasprofiiliin voidaan koota tietoa lapsen palveluista ja palveluympäristöistä. Itsepalveluastetta pyritään nostamaan kehittämällä esimerkiksi ilmoittautumiseen, ajanvaraukseen ja viranomaispäätösten tiedoksiintoon liittyviä palveluita, jolloin resursseja vapautuu muihin palveluihin. Hankkeen tuotokset luovutetaan hankkeen ulkopuolisten kuntien käyttöön.

Vuorovaikutuksen ja koordinoinnin tarve kasvaa entisestään siirryttäessä uusiin tapoihin tarjota ja tuottaa palveluita. Kansallisen, keskushallinnon ohjaava rooli haastetaan, kun paikallistasolla tavoitellaan sektorirajat ylittäviä ratkaisuja. Samalla haastetaan myös perinteisen ohjauksen ja arvioinnin tekemisen mallit esimerkiksi sosiaalihuoltolain osalta.

Rakennettaessa aiempaa asiakaslähtöisempiä palveluita tavoitteena on usein yhdelle organisaatiolle kuuluva, sektorirajat ylittävä, lasten ja nuorten asioista vastaavista palveluista muodostuva kokonaisuus. Sektorilainsäädäntö ja sektoriohjaus rajoittavat kuitenkin asiakaslähtöisyyden rakentamista tilanteessa, jossa poikkisektoraalisten palveluiden järjes-

¹⁴ <http://www.tampere.fi/tampereinfo/projektit/valtakunnalliset/kohtikumppanuutta.html>

täminen jo sinällään on vaativaa. Muutos edellyttää laadunseurantaa; valvontaa lisätään ja uudenlaisia laatukriteerejä otetaan käyttöön esim. vanhusten hoitolaitoksien palveluja arvioidessa. Konkreettiseksi esteeksi on tällöin esimerkiksi Tampereella koettu mm. kelpoisuusvaatimukset, jotka eivät välttämättä ole yhteensopivia uusien palveluntarjoamismuotojen ja laatukriteerien kanssa.

Työnjaon ja yhteistyön tasapainon löytäminen tarjoaa mahdollisuuden uudelleen dialogiin. Vuoropuhelu organisaatioiden rajapinnalla on edellytys järjestelmien toimimiseksi. Kuulemisissa esiin nousi myös sosiaali- ja terveysministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön välisen vuorovaikutuksen lisäämisen tarve rakenteellisin ratkaisuin, mutta myös tietopolitiikan infran läpikäyminen.

Yhteistyön rakenteet tarvitaan myös kentälle. Uusien rakenteellisten yhteistyöratkaisujen löytäminen edellyttää myös yhtenäistä valtakunnallista lapsi-, nuoriso ja perhepolitiikkaa. Kuulemisissa korostui valtakunnallisen yhtenäisen strategian tarve.

4.2.3 Elämäkulku ja nuorten syrjäytyminen

Poikkiahallinnollisuus ja monialainen yhteistyö on ollut esillä erityisesti Nuorisolain uudistuksessa (HE 1 2010), joka tulee voimaan 1.1.2011. Valmistelutyössä on useassa paikassa todettu, että sosiaalista tukea ja vahvistamista tarvitsevan nuoren ongelmat ovat usein kasaantuneet ja sen luonteisia, ettei niitä voida helpottaa ainoastaan yhden sektorin toimenpiteillä. Myös Kestävän talouskasvun ja työllisyyden ohjelmassa on maininta tästä:

"60. Etsivä nuorisotyö on ammatillinen työmuoto, joka sijoittuu sosiaalityön, terveystyön ja nuorisotyön välimaastoon. Etsivällä nuorisotyöllä tarkoitetaan nuorten arkielämän toiminta-areenoilla tapahtuvaa kohtaamista sekä matalakynnyksisiä palvelupisteitä. Tavoitteena on luoda kontakti sellaisiin nuoriin, joita jo olemassa olevat palvelut eivät tavoita. Etsivän nuorisotyötä tulee laajentaa valtakunnalliseksi kuntatasolla. Kunnille tulisi asettaa velvoite järjestää etsivää nuorisotyötä kuitenkin samalla korvaten kunnille täysmääräisesti tästä aiheutuvat kustannukset"¹⁵

Nuorten työmarkkina-asema heikentyy taantumien aikana entisestään. Koko työikäisen väestön työttömyysasteen ennustetaan kohoavan tänä vuonna 10,5 prosenttiin, kun taas nuorten eli 15-25-vuotiaiden työttömyysasteen arvioidaan nousevan 24 prosenttiin.

Työmarkkinoilta syrjäytymiselle ei ole vakiintunutta määritelmää ja ilmiön mittaaminen ja arviointi on vaikeaa. Myös yksittäisten syrjäytymisvaarassa olevien nuorten havaitsemiseksi ja ennaltaehkäisevän työn (ts. tehostettujen palvelujen räätälöimiseksi ja tarjoamiseksi) tueksi ei nykyisellään ole olemassa riittäviä tietoja.

Työmarkkinatuen velvoittavuuden (amatillista koulutusta vailla olevat tai siihen haluttomat nuoret eivät ole oikeutettuja työmarkkinatukeen) on katsottu osaltaan johtaneen siihen, että suuri osa syrjäytymisvaarassa olevista nuorista ei ilmoittaudu työ- ja elinkeinotoimistoon jääden näin työvoimapalvelujen ulkopuolelle¹⁶ (Asetus 1111/2008, VN:n asetus työttömyysetuuden työvoimapolitiittisista edellytyksistä). Alle 17-vuotiaalla henkilöllä ei ole oikeutta työmarkkinatukeen. Jos 17-vuotiaalla ei ole ammatillista koulutusta, hänelle voidaan maksaa työmarkkinatukea vain siltä ajalta, kun hän on työvoimapolitiittisessa toimenpiteessä, esimerkiksi työvoimakoulutuksessa, työharjoittelussa tai kuntoutuksessa. Työmarkkinatukeen on oikeus 18-24 -vuotiaalla työttömyyden ajalta edellyttäen, että hän ei ole kieltäytynyt tai esim. erotettu työstä, koulutuksesta tai vastaavasta. Lisäksi edellytetään, että hän on hakeutunut soveltuvaan ammatilliseen koulutukseen, johon voidaan myöntää

¹⁵ Kestävän talouskasvun ja työllisyyden ohjelma. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2010

¹⁶ TEM, Nio 2010. Julkaisematon.

opintotukea, eikä hän ole kieltäytynyt, eronnut tai omasta syystä erotettu tällaisesta¹⁷. Asista on käynnissä erillinen, TEM:n ja OKM:n yhteisrahoituksella tehtävä selvitystyö, josta saataneen tuloksia jo alkuvuodesta 2011.

Olemassa olevin mittarein voidaan karkeasti arvioida niiden syrjäytymisvaarassa olevien nuorten määrää, jotka ovat tehostettujen palvelujen tarpeessa (Strategia- ja ennakointiryhmä, TEM). Nuorten urakehityksen ja siihen liittyvien ongelmien tarkempi analyysi edellyttäisi kuitenkin yksilötason pitkittäisaineistoa, jolla seurattaisiin nuorten koulutukseen ja työhön osallistumista. Näin käsitys syrjäytymismekanismeista selkiytyisi ja myös toimenpiteiden vaikuttavuutta syrjäytymisen ehkäisyssä voitaisiin paremmin arvioida.

Nuorilla miehillä syrjäytymisen riski on naisia korkeampi kaikilla koulutusasteilla. Syrjäytymisvaarassa ovat erityisesti pelkän perusasteen suorittaneet miehet, joilla syrjäytymisen riski on kuusinkertainen verrattuna samanikäisiin keskiasteen ammatillisen tutkinnon tai ylioppilastutkinnon suorittaneisiin. Puolet niistä nuorista, joilla on työmarkkinaongelmia, eivät ole työvoimatoimistojen palvelujen piirissä.¹⁸ Erilaisissa siirtymävaiheissa (nivelpäivä) olevat nuoret tarvitsevat erityisesti moniammatillista tukea.

Yksilötason pitkittäisaineiston kokoaminen nuorten koulutukseen ja työhön osallistumisen seuraamiseksi edellyttää erillistä rahoitusta. Tähän liittyen työryhmässä keskusteltiin myös etsivän työparitoiminnan rahoituksen lisäämisestä ja kuntien monialaisten yhteistyöverkostojen roolista.

Osallisuus on parasta syrjäytymisen ennalta ehkäisyä, mutta siihen on kiinnitetty liian vähän huomiota. Nuorten hyvinvoinnin edistämiseen tulisi löytää nykyistä monipuolisempia keinoja. Esimerkiksi Kaste –hankkeissa kehittämistyön painopiste on alle kouluikäisten ja osin ala-asteikäisten terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi, mutta nuorista ja yläkouluikäisistä puhuttaessa tai heille palveluita kehitettäessä näkökulmana on syrjäytymisen ehkäiseminen. Myös nuorille täytyy löytää hyvinvointia tukeva ja edistävä näkökulma. Toisin sanoen on tuettava myös niitä nuoria, jotka eivät juuri nyt ole vaarassa.

Puolustusministeriön asettaman Asevelvollisuustyöryhmän selvitys - Suomalainen asevelvollisuus - ”Puolustuksen perusta, yksilöä motivoiva ja myönteisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia korostava” julkaistiin syyskuussa 2010. (PLM 2010)

Asevelvollisuustyöryhmän esityksessä on otettu kantaa eri tahojen yhteistyön riittämättömyyteen. Työryhmä toteaa, että kehittämällä eri hallinnonalojen välistä yhteistyötä, voidaan parantaa elämäntapaohjausta, liikunnallista aktiivointia sekä terveitä elämäntapoja. Työryhmä katsoo, että eri hallinnonalat eivät työskentele riittävästi yhdessä. Yhteistyöllä saavutettaisiin synergiaetuja ja sillä olisi myös taloudellisia vaikutuksia.

Asevelvollisuustyöryhmä oli työskentelynsä aikana tavannut useita valtakunnallisia päättäjiä ja asiantuntijoita. Tapaamisissa työryhmän esityksiä eri hallinnonaloja yhteisesti koskevien ongelmien ratkaisuksi on pidetty hyvinä. Samalla on tullut esille, ettei yksi hallinnonala halua puuttua toisen hallinnonalan toimintaan, vaikka näkee parannettavan epäkohdan. Tyypillinen esimerkki on siviilipalvelus, jonka kehittämistä pidetään tärkeänä monella eri hallinnonalalla. Työryhmää oli rohkaistu ottamaan useita hallinnonaloja hiertävät ongelmat esille, koska työryhmä nähtiin asiassa ”ulkopuolisena”.

Suomalaisessa julkishallinnossa tuntuu vallitsevan jyrkkä silloajattelu, jossa kokonaispäämäärät ja resurssien tehokas taloudellinen käyttö vaarantuvat. Hallinnonalat työskentelevät tiukasti omilla tonteillaan. Yhteistyötä eri hallinnonaloilla tarvitaan lisää. Ulkopuolisia työryhmiä

¹⁷ Työmarkkinatukioikeuden voi saada takaisin, kun on ollut työssäoloehtoon luettavassa työssä, työharjoittelussa, työkokeilussa tai työvoimapolitiisessa koulutuksessa yhteensä 5 kk, valmistunut ammattiin tai täyttänyt 25 vuotta.

¹⁸ TEM, Nio 2010. Julkaisematon.

tulisi edelleen käyttää puolueettomana tahona esittämään ongelmakohtiin parannuksia, jotta yhteiskuntaamme voidaan kehittää turvallisuutta edistävään, taloudellisuuteen pyrkivään ja kansalaisia palvelemaan suuntaan. Työryhmä katsoi, että konserninäkökulman huomioon ottaminen eri hallinnonaloilla tehostaisi myös asevelvollisuuden tuottamia myönteisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Asevelvollisuustyöryhmä pitää tärkeänä, että etsivästä nuorisotyöstä säädettiin laissa. Etsivän nuorisotyön tarkoituksena on tavoittaa tuen tarpeessa oleva nuori ja auttaa hänet palvelujen ja muun tuen piiriin. Kutsunnoissa vapautettavat ja palveluksen keskeyttäjät tulisikin saattaa osaksi tätä etsivää nuorisotyötä, jotta näitä syrjäytymisvaarassa olevia nuoria voitaisiin tukea.

Työryhmä toteaa myös, että ongelmien kasautuminen asettaa haasteen nuorille suunnattujen tukitoimien kehittämiselle. Ongelmanuoria on pystyttävä tukemaan laaja-alaisesti ja kokonaisvaltaisesti, ei vain yhden tietyn oireen tai ongelmakäyttäytymisen kautta. Tässä painotettiin erityisesti, että kutsunnoissa voidaan tunnistaa syrjäytymisvaarassa olevat nuoret. Aikalisä -hanketta (Time Out! Aikalisä! Elämä raiteilleen - tutkimus ja kehittämishanke) on toteutettu vuodesta 2004 alkaen yhteistyössä Stakesin, puolustusvoimien, työministeriön ja kuntien kanssa. Siinä on pyritty tunnistamaan ja tukemaan syrjäytymisvaarassa olevia nuoria, ja hanke on ollut hyvä alku syrjäytymisen ehkäisyssä. Ongelmaksi Aikalisässä on todettu se, ettei puolustusvoimat ole saanut tietoa siitä, mitä henkilölle on tapahtunut Aikalisään siirtymisen jälkeen.

4.3 Hyvinvoinnin kokonaisvaltaisuus

Lasten ja nuorten kasvuoloihin ja hyvinvointiin vaikutetaan usealla eri politiikan ja hallinnon alalla. Lasten tärkein kasvuympäristö on perhe. Lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämisen kannalta eri hallinnonalojen ja tahojen välinen yhteistyö on välttämätöntä. On tärkeää, että lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikan kansallinen ohjausrakenne on selkeä ja ymmärrettävä. Ohjausrakennetta selkiytettäessä on huolehdittava siitä, että erilaiset ja toisiaan täydentävät lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikan näkökulmat ovat esillä ja edustettuina, ja, että julkisen vallan ja kansalaisyhteiskunnan välillä on toimiva keskusteluyhteys ja yhteistyö. Jälkiteolliselle länsimaiselle yhteiskunnalle luovat erityisiä haasteita elämän voimakas individualisoituminen ja elämäntyylien moninaistuminen, monikulttuurisuus ja maahanmuutto sekä väestön ikääntyminen.

Opetusministeriön julkaisemassa Suomen nuorisopolitiikan maatumkinnassa vuodelta 1997 todetaan, että ”palvelut ja nuoret näyttävät elävän omaa elämäänsä ilman suurempaa toiminnallista yhteyttä. Hyvinvointipalvelujen maailma hahmottuu nuorille usein etäisenä ja omalakisena, jolloin siihen vaikuttaminen näyttää lähes mahdottomalta.” Tilanteen muuttamiseksi eri palveluilta vaaditaan nykyistä läheisempää suhdetta ja kontaktia nuorten elämäntilanteisiin. Palvelujärjestelmää tulisi kehittää entistä käyttäjäystävällisemmäksi ja nuorten tarpeet herkemmin huomioon ottavaksi.¹⁹

Lapsi- ja nuorisopolitiikka ovat lähentyneet toisiaan. Parlamentaarisen nuorisokomitean II osamietinnössä vuodelta 1980 todetaan, että vaikka lapsuus ja nuoruus kumpikin muodostavat oman elämänvaiheensa, on niille yhteistä erityisesti sosiaalisen aseman kiteytymättömyys ja vakiintumattomuus. Komitean mukaan ”usein on vaikeaa täsmällisesti sanoa milloin lapsuus päättyy ja nuoruus alkaa. Sama koskee myös nuoruuden ja aikuisuuden rajaa”.

¹⁹ Tasanko 2010

Tämän vuoksi erillisen lapsipolitiikan ja nuorisopolitiikan sijaan voitaisiin puhua lapsi- ja nuorisopolitiikasta.²⁰

Erityisen suuria riskejä syrjäytymisen kannalta ovat nivelvaiheet opinnoista toiseen. Esimerkiksi vuonna 2007 perusopetuksen jälkeisiin opintoihin sijoittui 96,2 % ikäluokasta.. Lähes 1/3 ammatillisen koulutuksen aloittaneista lopettaa kesken opintojen. Pääasiassa tämä tapahtuu ensimmäisen opiskeluvuoden aikana. Osa keskeyttäneistä vaihtaa alaa, mutta iso osa jää kokonaan vaille tutkintoa.

Nuoret ja nuoret aikuiset ovat lapsia itsellisempiä toimijoita, jotka joutuvat ottamaan vastuuta elämästään, opiskelustaan, terveydestään ja toimeentulostaan. Nuorten elämässä tyypillisiä ovat muutokset elämäntilanteista toiseen. Oppivelvollisuuden päättymisen jälkeen toiselle asteelle siirtyminen saattaa aiheuttaa muuton opiskelupaikkakunnalle, ja usein se tapahtuu viimeistään mahdollisiin korkea-asteen opintoihin siirryttäessä. Opiskeluelämästä työelämään siirtyminen on nuorille haasteellista erityisesti siksi, että nuorisotyöttömyys on muuta työikäistä väestöä korkeammalla tasolla.

Niin sanottuihin nuoruuden ruuhkavuosiin tiivistyvät koulutuksen loppuun suorittaminen, työelämään siirtymisestä syntyvät ja siellä kohdattavat paineet, parisuhteen rakentaminen, asunnon hankinta, lasten syntyminen, suhteen luominen heihin sekä hoidon järjestäminen. Pikkulapsiperheissä kohtaavat lapsi- ja nuorisopolitiikan ikähaitarin ääripäät, eli vasta maailmaan tulleet lapset ja toisaalta nuoret vanhemmat.

Suomalaisen nuorisopolitiikan vahvuutena on sen laaja-alaisuus (0-29-vuotiaat = monien siirtymien kattaminen), vahva ennaltaehkäisevä ote hyvinvointipolitiikkaan sekä nuorten aktiivista kansalaisuutta, yhteiskunnallista osallisuutta ja monimuotoista kansalaistoimintaa tukeva ote. Nuorisotyön ydin on kaikille nuorille suunnatuissa aktiivista kansalaisuutta tukevilla yleisen ennaltaehkäisyn toimenpiteissä (nuorisojärjestötoiminta ja kunnallinen nuorisotyö).

Elämänkulkua tukevien palveluiden kannalta olisi tärkeää parantaa politiikkaohjausta. Yleinen trendi on ”evidence based politics”, tiedolla johtaminen. Nopea yhteiskunnallinen muutos, mihin kuuluu mm. ikääntyminen, asettaa kansalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi ja hyvinvointipalvelutoiminnan ohjaukselle ja järjestämiselle suuria haasteita. Sekä valtion että kuntien näkökulmasta on entistä tärkeämpää saada reaaliaikaista ja ajankohtaista tietoa ihmisten muuttuvista ja epävakaisista elämäntilanteista sekä erilaisista toimintaympäristöistä. Hyvinvointipoliittisen strategiatyön ja palveluiden kehittämistoimintaan sekä päätöksenteon perustaksi tarvitaan hyvinvointia ja palveluprosesseja kuvaavaa tietoa ja indikaattoreita.

Lasten, nuorten ja perheiden eri palveluiden yhteen sovittamisen ja tiedonkulun puutteet heijastuvat siihen, että lasten ja nuorten kasvuympäristössä oleviin ongelmiin ei ole puututtu riittävän varhaisessa vaiheessa. Tämän seurauksena ongelmat vaikeutuvat ja kasautuvat, jolloin joudutaan turvautumaan kalliisiin korjaaviin palveluihin, vaikka ongelmat olisivat saattaneet olla ratkaistavissa jo peruspalveluiden piirissä tai kasvu- ja elinoloja parantamalla.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) ja Tilastokeskus tuottavat lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi tarvittavaa tilastotietoa. Lapsi- ja nuorisopoliittisen päätöksenteon tueksi tietopohjaa lasten ja nuorten hyvinvoinnista tulee edelleen vahvistaa. Tietopohjan kehittämisessä tarvitaan rekisteripohjaisen tiedon ohella lapsilta, nuorilta ja vanhemmilta kerättyä kokemustietoa. Tietopohjan vahvistamisessa keskeisellä sijalla on lasten ja nuorten hyvinvointiin vaikuttavien päätösten vaikutusten ennakoiminen ja arvioinnin kehittäminen. Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelman piirissä on työ-

²⁰ Tasanko 2010

ryhmä, joka tekee esityksen kansallisista lapsitiedon indikaattoreista joka on valmistumassa samaan aikaan kuin tämä selvitys.

Nuorten elämäntilannetta koskevaa tiedontuotantoa on opetus- ja kulttuuriministeriön nuorisoyksikön taholta tuettu mm. Nuorisotutkimusverkoston kautta. Nuorisosaian neuvottelukunta (Nuora) julkaisee Nuorisotutkimusverkoston ja THL:n kanssa Nuorten elinolot -vuosikirjoja. Nuora seuraa myös nuorten asenteita, arvoja, tulevaisuuden odotuksia ja suhtautumista yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen. Tiedot julkaistaan vuosittain Nuorisobarometri -julkaisuna.

4.3.1 Lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikka

Lapsipolitiikalla ei ole yhtä vahvaa perinnettä kuin perhepolitiikalla ja rajanveto lapsipolitiikan ja perhepolitiikan välillä voi olla vaikeaa. Lapsen subjektiiviseksi oikeudeksi määritelty palvelu, päivähoito, lasketaan yleensä perhepolitiikkaan. ”Pakkolukutaito”, ja sen seuraajana oppivelvollisuuteen perustuva hyvinvointivaltion periaatteiden mukaan organisoitu peruskoulu lasketaan yleensä osaksi koulutuspolitiikan kenttää (TUVJ 5/2010 s272).

Lapsiasiavaltuutetun mukaan valtioneuvosto on hyväksynyt neljä merkittävää lapsia koskevaa ohjelmaa:

1. Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma
2. Lapsi ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2007–2011 (Lanuke)
3. Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma 2008–2012 (Kesu)
4. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma 2008–2011 (Kaste)

Ohjelmissa sitoudutaan edistämään lasten osallistumista ja lasten oikeuksista tiedottamista. Koulussa luvataan tukea myös lasten kokonaishyvinvointia. Lapsipolitiikan keskeisiä asioita ovat siis lasten osallistumisen ja hyvinvoinnin edistäminen kokonaisvaltaisesti, perinteisten sektorirajojen ja politiikkojen yli. Sekä sosiaali- ja terveysministeriö että opetus- ja kulttuuriministeriö ohjaavat ja kehittävät lapsipolitiikkaa.

Nuorisopolitiikka nojaa vahvasti nuorisolakiin. Nuorisopolitiikalla pyritään parantamaan nuorten kasvu- ja elinoloja. Nuorisopoliittisten toimien yhteensovittamiseksi valtioneuvosto hyväksyy, nuorisolain mukaisesti, joka neljäs vuosi kehittämisohjelman, jossa esitetään valtakunnalliset nuorisopolitiikan tavoitteet ja edistetään ohjelmatyötä (lääneissä) ja kunnissa. Nuorisolain mukaan nuorisopolitiikan tavoitteet ovat:

1. nuorten aktiivisen kansalaisuuden tukeminen
2. nuorten sosiaalinen vahvistaminen
3. nuorten elinolojen parantaminen.

Kohta kaksi sisältää syrjäytymisen ehkäisemisen. Syrjäytyminen on moniulotteinen ja vaikea käsite, ja se ymmärretään usein syrjäytymisenä koulutuksesta ja työelämästä. Nuoret pitävät kuitenkin merkittävimpänä yhteiskunnallisen syrjäytymisen syynä ystävien puutetta (Myllyniemi 2006, s. 34–35). Nuorisopolitiikalla on siten vahva sidos koulutuspolitiikkaan ja työllisyyspolitiikkaan. Opetus- ja kulttuuriministeriö ohjaa ja kehittää nuorisopolitiikkaa nuorisolain nojalla.

Perhepolitiikalla tarkoitetaan Suomessa mm. niitä toimia ja järjestelmiä, joilla julkinen valta tukee perheitä ja jakaa voimavaroja lapsiperheiden ja muiden kotitalouksien kesken.

Perhepolitiikka voidaan jakaa seuraaviin pääryhmiin: perhelainsäädäntö, verojärjestelmän kautta annettava tuki, lapsiperheille suunnatut julkiset ja tuetut palvelut (merkittävin päivähoito) sekä suorat ja epäsuorat tulonsiirrot (joista merkittävin lapsilisä). Vuonna 2009 Kela maksoi perhe-etuuksia yhteensä 2 816,3 miljoonaa euroa. Tästä lapsilisien osuus oli suurin, 1 436,9 miljoonaa euroa. Vanhempainpäivärahoja maksettiin 910,4 miljoonaa, lakisääteisiä lastenhoidon tukia 343,3 miljoonaa ja äitiysavustuksia 11,1 miljoonaa euroa.

Päivähoitoon käytettiin vuonna 2008 yhteensä 1 711 milj. euroa eli 64 % lapsiperheiden palveluihin käytetyistä varoista. Lapsiperheiden toimeentuloon suunnatuista varoista käytettiin lapsilisiin 1 425 milj. euroa eli 53 %. Lapsiperheiden palveluihin ja toimentuloon käytettiin vuonna 2008 yhteensä 5 414 milj. euroa. (Lainiala 2010, s. 10) Huomattavaa on, että nämä molemmat eniten voimavaroja nielevät muodot ovat universaaleja. Universaalit palvelut ovat tunnuksenomaisia pohjoismaiselle hyvinvointivaltiolla, ja suomalaiset kannattavat tätä sosiaalipoliittista mallia. Peräti 80 % suomalaisista on jatkuvasti valmiita korottamaan veroja säilyttääkseen sosiaaliturvan tason. (TUVJ 5/2010 s38). Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa ja kehittää perhepolitiikkaa.

4.3.2 Kokonaisvaltaisia ohjelmia?

Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointipoliittista koordinaatiota ja suunnittelua on vahvistettu viime vuosien aikana sekä valtionhallinnossa että kunnissa. Eri hankkeiden ja ohjelmien kirjo on valtava. Selvitystyöryhmällä ei ole ollut resursseja tehdä koko kentästä tarkkaa analyysiä. Seuraavassa tuodaan lyhyesti esiin joitakin esimerkkejä viimeaikaisesta kehitystyöstä.

Valtioneuvosto hyväksyi nuorisolain edellyttämän ensimmäisen kansallisen kehittämisohjelman joulukuussa 2007. Nuorisolain 4 §:n 1 momentin mukaan kehittämisohjelma sisältää valtakunnalliset nuorisopolitiikan tavoitteet ja suuntaviivat (läänien) ja kuntien nuorisopoliittiselle ohjelmatyölle. Saman pykälän 2 momentin mukaan kehittämisohjelman valmistelee opetus- ja kulttuuriministeriö yhteistyössä asianomaisten muiden ministeriöiden kanssa. Valmistelussa tulee kuulla nuorisotyön ja -politiikan keskeisiä tahoja. Kehittämisohjelma muodostaa perustan hallituksen lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelmalle.

Uusi lastensuojelulaki tuli voimaan vuoden 2008 alussa. Lastensuojelulain 12 § edellyttää kuntia laatimaan lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmat. Suunnitelma voidaan laatia myös usean kunnan yhteisenä seudullisena suunnitelmana. Suunnitelma on otettava huomioon kuntalain 65 §:n mukaista talousarviota ja suunnitelmaa laadittaessa. Vuoden 2008 lastensuojelulakiin lisättiin uutena käsitteenä myös ehkäisevä lastensuojelu, jonka avulla kunta edistää lasten ja nuorten hyvinvointia sekä palvelutasolla että ennakoimalla lasten ja nuorten hyvinvoinnissa tapahtuvia muutoksia.

Vaikka lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikan koordinaatiota ja ohjausta on viime vuosien aikana kehitetty, tulee niitä edelleen vahvistaa. Lasten ja nuorten hyvinvointia edistävien kansallisten ohjelmien keskinäistä suhdetta on selkiytettävä. Eri hallinnonalojen välistä yhteistyötä tulee vahvistaa lapsiin, nuoriin ja lapsiperheisiin kohdistuvassa tai heihin vaikuttavassa politiikassa ja hallinnossa. Valtion ja kuntien välistä lapsi- ja nuorisopolitiikan yhteistyötä ja koordinaatiota on samalla parannettava. Tällä hetkellä nuorisolaissa säädetty valtioneuvoston kehittämisohjelma ja lastensuojelulain mukaiset kunnalliset hyvinvointisuunnitelmat eivät kaikilta osin kohtaa, toisaalta ne ovat osin päällekkäisiä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma (Kaste 2008–2011) sisältää toimenpiteitä lasten ja nuorten terveyserojen kaventamiseksi. Lasten, nuorten ja perheiden

palveluja uudistetaan voimakkaasti koko maassa osana ko. ohjelmaa (STM 2008e). Kaste-ohjelma on hallitusohjelmaan perustuva ja valtioneuvoston vahvistama kansallisen sosiaali- ja terveystalouden strateginen ohjausväline. Sen tavoitteena on, että:

1. ihmisten osallisuus lisääntyy ja syrjäytyminen vähenee;
2. ihmisten hyvinvointi ja terveys lisääntyvät, hyvinvointi- ja terveyserot kaventuvat;
3. palvelujen laatu, vaikuttavuus ja saatavuus paranevat ja alueelliset erot vähentyvät.

Tavoitteisiin pyritään ehkäisemällä ongelmia, varmistamalla henkilöstön riittävyys ja osaaminen sekä luomalla sosiaali- ja terveydenhuollon eheät palvelukokonaisuudet ja vaikuttavat toimintamallit.

Viidessä laajassa lähes koko maan kattavassa hankkeessa lasten ja nuorten palveluja uudistetaan kokonaisuutena. Perustasolla kehitetään ja nivotaan yhteen kehitystä tukevat, ongelmia ja häiriöitä ehkäisevät ja korjaavat palvelut yli nykyisten sektorirajojen (kuten terveys-, sosiaali-, nuoriso-, sivistys- ja poliisitoimi). Erityispalveluja (kuten lastenpsykiatria, lastensuojelu ja kasvatus- ja perheneuvolat) kehitetään tukemaan peruspalveluja. Palveluja tuodaan myös suoraan lasten ja nuorten kehitysympäristöihin (koti, päivähoito, koulu, vapaa-ajan toiminta) ja puretaan laitoskeskeisyyttä. Hankkeissa kehitetään uudenlaisia palvelujen kokonaismalleja ja levitetään työtä asteittain koko maahan. Kuntien ja kuntayhtymien hankkeille on myönnetty valtionavustusta yli 20 miljoonaa euroa vuosina 2008-2009. Uusi asetus, valtioneuvoston asetus neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta (380/2009), tukee lasten, nuorten ja perheiden ehkäisevien palvelujen vahvistamista ja Kaste-ohjelman toteuttaminen puolestaan tukee asetuksen toimeenpanoa. Kaste-ohjelma ja monet muut linjaukset edellyttävät moniammatillisen yhteistyön lisäämistä.

Myös sisäisen turvallisuuden kehittämisohjelma nostaa esille toimia lasten ja nuorten hyvinvointipolitiikan alueelta. Mieli 2009 -ohjelma sisältää toimenpide-ehdotuksia lasten ja nuorten psyykkisen hyvinvoinnin edistämiseksi.

Aikaisempi Terveys 2015 -kansanterveysohjelma, jonka valtioneuvosto hyväksyi toukokuussa 2001, linjaa Suomen terveystaloutta pitkällä aikavälillä. Terveys 2015 sisältää kolme lapsiin ja nuoriin kohdistuvaa tavoitetta, joista yksi on lasten terveydentilan paraneminen, hyvinvoinnin lisääntyminen ja turvattomuuteen liittyvien oireiden väheneminen merkittävästi (STM 2001). Myös Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin sekä Terveiden edistämisen politiikkaohjelmat tukevat lasten ja nuorten ehkäisevien palvelujen kehittämistä.

Lasten ja nuorten ehkäisevien palvelujen toimintaympäristö muuttuu vuosina 2008-2011 toteutettavan kunta- ja palvelurakennemuutoksen (Paras) myötä. Vaikka rakenteita muutetaan ja palvelujen järjestämispohjaa laajennetaan, lasten ja nuorten ehkäisevät terveyspalvelut, kuten neuvolapalvelut sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuolto järjestään jatkossakin lähipalveluina. Kuntien ja terveyskeskusten määrä on uudistuksen myötä vähentynyt. Lasten ja nuorten ehkäisevien palvelujen kokonaisuuden järjestämisessä tarvitaan läheistä yhteyttä sosiaalipalveluihin. Kesäkuussa 2009 vajaa 60 % yhteistoiminta-alueisiin kuuluvista kunnista oli siirtänyt yhteistoiminta-alueelle kaikki tai päivähoitoa lukuun ottamatta kaikki muut sosiaalitoimen palvelut.

Myös kunta- ja palvelurakennemuutoksella ja valtion aluehallinnon uudistamisella on vaikutuksia lasten ja nuorten hyvinvointipoliittiseen suunnitteluun ja koordinaatioon. Kunta- ja palvelurakenteen uudistuksen tavoitteena on taata kaikille yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut. Tämä vaatii toimivaa ja eheää kuntarakennetta, palvelurakenteiden vahvistamista ja palveluiden järjestämistä nykyistä laajemmalla väestöpohjalla, kuntien välistä

yhteistyötä ja uusia toimintatapoja. Uudistus perustuu puitelakiin, joka tuli voimaan helmikuussa 2007.

Perusopetus paremmaksi (POP-ohjelma) on koko hallituskauden kestävä ohjelma, joka liittyy hallituksen tavoitteisiin parantaa koulutuksen laatua. Hallitus on päättänyt käyttää ikäluokkien pienentymisestä vapautuvat voimavarat koulutuksen laadun kehittämiseen. Voimavaroja suunnataan erityisesti perusopetuksen laadun kehittämiseen. POP-ohjelman painopisteisiin kuuluvat mm. tehostettua ja erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden opetuksen ja tukitoimien kehittäminen, opetusryhmien pienentäminen, oppilaanohjauksen kehittäminen, kerhotoiminta ja kodin ja koulun yhteistyö sekä kielivalintojen monipuolistaminen perusopetuksessa.

Perusopetuksen laatukriteerit valmistuivat syksyllä 2009. Kriteereiden tavoitteena on opetuksen korkean laadun ja monipuolisen tarjonnan turvaaminen sekä opetuksellisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien takaaminen lapsille ja nuorille asuinpaikasta, kielestä ja taloudellisesta asemasta riippumatta. Perusopetuksen laatukriteerit on työkalu, jonka avulla voidaan tuottaa paikallisen tason tietoa perusopetuksen rakenteellisesta ja toiminnallisesta laadusta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on osoittanut talousarviossa ns. korvamerkittyä valtionavustusta perusopetuksen opetusryhmien pienentämiseen. Opetuksen järjestäjä voi käyttää valtionavustusta henkilöstön palkkakustannuksiin, jakotuntien lisäämiseen sekä resurssiopettajien lisäämiseen eli opettajien samanaikaisopetuksen järjestämiseen luokassa. Valtionavustuksen myöntämisen edellytyksenä on, että ylläpitäjällä on suunnitelma perusopetusryhmien pienentämiseksi ja ylläpitäjä sitoutuu raportoimaan rahoituksen käytöstä. Opetuksen järjestäjät raportoivat rahan käytöstä keväällä 2011.

Hallitus on elvyttänyt koulujen kerhotoimintaa. Toimenpiteellä pyritään siihen, että jokaisella lapsella olisi mahdollisuus ainakin yhteen kerhoharrastukseen läpi koko perusopetuksen. Erityinen tavoite on ollut lisätä liikunnallisia kerhoja lasten terveystieteiden edistämiseksi. Kerhotoiminnan kehittämisessä on tavoitteena ollut myös kodin ja koulun yhteistyön syventäminen. Koulut ovat voineet hyödyntää kerhotoiminnan järjestämisessä kolmannen sektorin, koulun muiden sidosryhmien ja eri hallintokuntien osaamista.

4.3.3 Investointinäkökulma

Lasten ja nuorten suotuisten kasvu- ja elinolojen turvaaminen on inhimillisesti, yhteiskunnallisesti ja kansantaloudellisesti keskeinen tavoite. Perheessä – lapsuudessa ja nuoruudessa – muodostuu perusta aikuisiän työ- ja toimintakyvylle. Lasten ja nuorten pahoinvointi ja syrjäytyminen aiheuttavat inhimillisen ja sosiaalisen kestävyysvajeen, mikä kasvattaa myös julkisen talouden kestävyysvajetta. Kestävyysvajetta ja sen tuoma paine hyvinvointivaltion rahoitukselle on erittäin laaja ja vaikea kysymys. Britannian uusi hallitus julkisti 20. lokakuuta oman ohjelmansa osana ”The Spending Review”-työkalun, joka on ollut käytössä 1990-luvun loppupuolelta lähtien. Uudessa ohjelmassa julkisen sektorin menoja tullaan leikkaamaan keskimäärin 19 %. Yhtenä poikkeuksena on koulutus, joka saa pienen lisäyksen kuten kansallinen terveydenhuolto NHS. Panostusta koulutukseen on perusteltu investointilogiikalla: investointi koulutukseen on valtion investointi lapsiin. Investointinäkökulma voidaan perustella myös sillä, että lapsuudessa ja nuoruudessa luodaan perusta vanhempana toimimiselle ja seuraavan sukupolven kasvattamiselle. Näin ollen lapsuuden ja nuoruuden pahoinvointi heijastuu kielteisesti seuraavan sukupolven kasvuoloihin ja hyvinvointiin. Sukupolvinen syrjäytyminen näkyy muun muassa kasvavana työttömyysriskinä. Samoin koulutukseen hakeutumisessa on vahvaa sukupolvista periytyvyyttä.

Tässä yhteydessä on luontevaa käsitellä myös Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisua (5/2010) Suomalaisen hyvinvointivaltion tulevaisuudesta ”Tulevaisuuden voittajat”. Julkaisussa korostetaan strategisen ja ennaltaehkäisevän politiikan tärkeyttä, mutta todetaan, että siirtyminen tällaiseen politiikkaan on kuitenkin vaikeata, koska yhteiskunnalliset instituutiot eivät kannusta ko. toiminnan toteuttamista. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisussa kyseinen ongelma on ilmaistu erittäin selvästi.

”Laajasti tunnustetaan ja tunnustetaan, että sosiaalisia ja terveysongelmia olisi pyrittävä ehkäisemään ennalta. Tätä perustellaan usein sillä, että ennaltaehkäisevään työhön oikein kohdistetut eurot tuottavat itsensä moninkertaisesti takaisin parempina työelämävalmiuksina ja hyvinvointina. Pulmana on se, ettei ennaltaehkäisevä työ nivelly tulonsiirtojen maksamisen ja palveluiden tuottamisen logiikkaan. Kyse on instituutioiden kannustimista. Toimijoita palkitaan ongelmien hoitamisesta, ei niiden ennalta ehkäisystä. Toimijat pyrkivätkin erikoistumaan ongelmien ratkaisuun, eivät niiden ehkäisemiseen ennalta. Esimerkiksi palvelutuotannon voimavarat määrittyvät yleensä sosiaalisten ongelmien ja terveysongelmien hoidon eivät ennaltaehkäisyn suoritteiden tai tulosten perusteella. Palveluntuottaja voi lähettää kunnalle laskun oireilevien lapsien vastaanottokäynnistä, muttei näiden lapsien päiväkodin henkilökunnan koulutuksesta, jossa tavoitteena olisi ongelmien ennaltaehkäisy.”²¹

Investointinäkökulma painottaa tulevien mahdollisuuksien näkemistä ja niiden tukemista.

”Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikassa valtio, kunnat ja sosiaaliturvarahastot toimivat kuten sijoittaja, joka etsii suurimpia tuottoja eli eniten julkisia menoja säästäviä siirtymiä. Esimerkiksi syrjäytymisen ehkäisemisessä panoksia kannattaa kasvattaa eniten siellä, missä kustannukset ovat vaarassa muodostua kaikkein suurimmiksi. Tämänkaltaisia tilanteita ovat esimerkiksi lastensuojelun avohuollon tukitoimet, koulupudokkaat, toisen asteen opinnot keskeyttävät ja ylipäätään syrjäytymisvaarassa olevat lapset ja nuoret.”²²

Vaikka investointinäkökulmassa voikin korostua erityisesti heikommassa asemassa olevien lasten ja nuorten tilanne, on kuitenkin muistettava, että Suomessa suuri enemmistö lapsista ja nuorista voi hyvin. Huolestuttavaa on silti, että eri tavoin oireilevien lasten ja nuorten määrä on kasvanut. Myös moniongelmaisuus on lisääntynyt. Sekä lastensuojelun avohuollon tukitoimien piirissä olevien että kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten määrä on kasvanut jatkuvasti. Lasten- ja nuorisopsykiatrian palveluiden piirissä olevien lasten ja nuorten määrä sekä erityisopetuksessa olevien lasten määrä on kasvanut. Perheen olosuhteet, kuten taloudellisten voimavarojen niukkuus, vaikuttavat vanhempien toimintaan ja jaksamiseen vanhempina. Esimerkiksi lapsiperheköyhyys on merkittävä uhka vanhempien jaksamiselle ja vanhemmuuden voimavaroille. Lapsiperheiden köyhyys onkin riskitekijä lasten ja nuorten kehitykselle²³, mutta myös hyvin toimeentulevien perheiden lapsissa on huonosti voivia. Tähän liittyy myös työn ja perhe-elämän yhteensovittamisen vaikeus. Lapsiperheiden köyhyyden vähentäminen on kuitenkin tärkeää myös terveyserojen kaventamisen kannalta, sillä sosioekonomiset tekijät selittävät merkittävässä määrin suuria terveyseroja Suomessa.

²¹ Hiilamo 2010, s. 223

²² Hiilamo 2010, s. 2²⁶

²³ Lapsiköyhyysaste eli pienituloisiin kotitalouksiin kuuluvien lasten osuus kaikista lapsista on kasvanut. Eniten pienituloisuus on kasvanut yksinhuoltajaperheissä ja perheissä, joissa nuorin lapsi on alle 3-vuotias. Pienituloisiin kotitalouksiin kuului yksinhuoltajaperheiden lapsista 27 % vuonna 2008 ja 10 % kahden huoltajan perheiden lapsista. Yksinhuoltajaperheistä 23,4 % sai toimeentulotukea vuoden 2008 aikana. Kahden huoltajan perheistä toimeentulotukea sai 4,2 % ja kaikista kotitalouksissa 7,4 % (THL, Toimeentulotuki 2008).

Investointinäkökulma tuo mukanaan riskin sukupolvien vastakkainasetteluun. Vanhustenhuolto voi jäädä varjoon, jos investointinäkökulmaa suositaan voimakkaasti. Investointeja ei kuitenkaan pidä nähdä eri sukupolvien välisenä kilpailuna, sillä painopisteen siirtäminen ennaltaehkäiseviin toimiin vähentää korjaavien toimien tarvetta samassa ikäryhmässä tai hieman myöhemmin.

"Käytännöllisesti ajatellen 2010-luvun sosiaalipolitiikka on kamppailua siitä, miten työttömyys-, eläke- ja terveydenhuoltomenot saadaan sovitetuksi jakovaraltaan niukkaan kehykseen. Joku näistä kolmesta kategoriasta joutuu joustamaan. Samalla se kuitenkin nostaa esiin perustavanlaatuisen kysymyksen perheisiin tehtävien investointien ensisijaisuudesta perheiden hyvinvoinnille ja suomalaisen yhteiskunnan tulevaisuudelle. Kamppailu jakovaran kohdentamisesta tulee mitä ilmeisimmin muuttumaan aikaisempaa poliittisemmäksi. Samalla on kuitenkin otettava huomioon, että samanaikaisesti julkisen talouden sisällä käydään myös aktiivista kamppailua sosiaalimenojen ja muiden menojen kesken."

5 Alatyöryhmä lastensuojelulain ja nuorisolain suhteesta

Työskentelyn aikana asetettiin erillinen alatyöryhmä, joka sai tehtäväkseen laatia muistion lasten ja nuorten kasvun ja hyvinvoinnin selvitysryhmälle lastensuojelulain (417/2007) ja nuorisolain (72/2006) välisen suhteen kehittämistä. Alatyöryhmän muistio on julkaistu OKM:n sarjassa työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:15 ”Lapsi- ja nuorisopolitiikan koordinaation vahvistaminen –Lastensuojelulain ja nuorisolain lasten ja nuorten kasvua ja hyvinvointia edistävien yleisten säännösten kehittäminen ja yhteensovittaminen”. Alatyöryhmän muistio löytyy kokonaisuudessaan OKM:n verkkosivuilla: <http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2010/nuoriso.html?lang=fi>

Selvitysryhmä on työssään ottanut kantaa alatyöryhmän ehdotuksiin, ja ne sisältyvät osittain selvitysryhmän ehdottamiin malleihin.

1. Pääosin myönteinen näkemys:

Lasten ja nuorten hyvinvoinnin seuranta otetaan tulevien hallitusten strategia-asiakirjojen määrittelyksi hallituksen erityisseurannan politiikkateemaksi.

Laajaa kannatusta

Asetetaan lapsi-, nuoriso- ja perhepoliittinen ministerityöryhmä ja perustetaan sille valmistelua varten ministeriöistä ja mahdollisista muista tarpeellisista toimijoista koostuva valmisteluryhmä.

Ministeriryhmän suhteen kannatusta, valmisteluryhmän suhteen kysymyksiä.

Varmistetaan lasten ja nuorten hyvinvointia koskevien tilastojen ja tutkimuksen tuottaminen.

Laajaa kannatusta

Täsmennetään lainsäädäntöä koskien lasten ja nuorten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia.

Laajaa kannatusta

Lisätään lainsäädäntöön säännös lapsivaikutusten arvioinnista.

Laajaa kannatusta

Sovitetaan yhteen lapsi ja nuorisopoliittista kehittämissuunnitelmaa ja kunnallista lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaa koskeva lainsäädäntö.

Laajaa kannatusta

2. neutraali näkemys:

Kannustetaan kuntia kehittämään mahdollisuuksia koota lasten ja nuorten hyvinvointipalveluiden järjestäminen ns. elämänkaariajattelun mukaiseen toimintamalliin.

Perustetaan laaja alainen lasten ja nuorten hyvinvoinnin neuvottelukunta.

Kannatusta, kuitenkin niin että Nuorisosiainneuvottelukunta säilyisi.

Perustetaan lasten ja nuorten hyvinvoinnin neuvottelukunnan sihteeristö.

Kysymyksiä realismista, voidaanko sihteeristöön saada resursseja.

Uudistetaan lapsi ja nuorisopoliittikan kehittämissuunnitelmaa koskevat säännökset.

Tiettyä kannatusta. Eduskunta lapsiasia vs. nuorisolain Lapsi- ja nuorisopoliittikan kehittämissuunnitelman problematiikka.

Uudistetaan kunnan lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaa koskeva säännös.

Riippuu Lastensuojelulain ja Nuorisolain uudistamisesta, uutta lakia ei kannatettu, mutta selkeämpää linkitystä ja yhteensovittamista LSL ja NL välillä toivotaan.

3. kielteinen näkemys:

Kirjataan lakiin lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämisestä säännös kuntien lasten ja nuorten hyvinvoinnin seurantaryhmistä.

Lisää säädöksiä koettiin osin raskaana.

Pelkkä säädöskään ei riitä, vaan sen lisäksi tarvitaan valtakunnallista ohjausta ja seurantaa.

Mikä ero jo tehdystä nuorisolain muutoksesta?

”Työryhmän ehdottamat lainsäädäntömuutokset on mahdollista toteuttaa muuttamalla voimassa olevien lakien yksittäisiä säännöksiä tai kokoamalla ehdotetut lakimuutokset uuteen lakiin lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämisestä. Työryhmä esittää toimenpide-ehdotuksen toteuttamisen ensisijaisena vaihtoehtona, että säädetään laki lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämisestä.”

Uuden nuorisolain ja lastensuojelulain uudistukset riittävät.

Nuorisolaki on uusi laki, joka kuvaa hyvin sekä nuorisopoliittikkaa että nuorisotyötä. Yksittäisten säädösten tarkennukset riittävät.

Lainsäädännön lisäksi kuntia velvoitetaan muilla ohjeilla. Nämä on syytä tarkistaa yhdessä.

6 Kansainvälinen kehitys

Kansainvälinen selvitys on toteutettu erillisenä selvityksenä, joka on tämän raportin liitteenä. Siinä on tehty nettikartoitus Pohjoismaista sekä EU-maista niistä ministeriöstä, jotka ovat vastuussa lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikasta. Lisäksi on pyritty määrittämään, missä maissa on lapsen oikeuksien turvaamiseksi perustettu lapsiasiavaltuutetun virka tai sitä vastaava instituutio, sekä mihin kyseinen virka tai instituutio on hallinnollisesti sijoitettu. Selvityksen on tehnyt opiskelija Jenni Niemi.

Selvityksessä mukana olevat maat voidaan jakaa kahteen kategoriaan: useimmissa maissa yksi ministeriö on keskitetysti vastuussa lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikasta, kun taas vähemmistössä ovat ne maat jotka ovat jakaneet vastuun useamman ministeriön kesken. Nuorisopolitiikan suhteen on esillä ollut erityisesti kysymys nuorisotyöttömyydestä ja syrjäytymisen ehkäisystä. Tämä on johtanut joissakin maissa nuorisopolitiikan eriytymiseen omaksi ministeriökseen, kuten esimerkiksi Italiassa, missä on oma Nuorisopolitiikan ministeriö, joka vastaa keskitetysti nuorten hyvinvoinnista. Ranskassa on tämän hallituskauden aikana ollut käytössä nuorten asioista vastaava ”korkea-arvoinen komissaari” (le haut-commissaire à la jeunesse), joka toimii myös ministerinä Nuoriso ja solidaarinen aktiivisuus ministeriössä (Le Ministère de la Jeunesse et des Solidarités Actives).

Erityisen huomion tässä selvityksessä saa Alankomaiden Nuoriso- ja perhe- ohjelmaministeriö.

6.1 Pohjoismaat

Pohjoismaista läheisin on Ruotsi. Kaikissa pohjoismaissa on kuitenkin yhteisestä politiikan arvopohjasta ”pohjoismainen hyvinvointi yhteiskunta-malli” huolimatta joitakin eroja. STM on omalla hallinnonalalla tehnyt useita selvityksiä, jotka liittyvät pohjoismaiseen hyvinvointiyhteiskunnan haasteisiin. Esimerkkinä voidaan mainita vaikka pohjoismaiden terveydenhuollon rahoitus- ja palvelujärjestelmistä tehty vertailu. (STM selvityksiä 2007:36). Siinä todetaan, että pohjoismaissa terveydenhuolto on pääosin yhdenmukaista, koska niissä palvelut rahoitetaan pääosin julkisin varoin ja niitä tarjotaan kaikille tasapuolisesti. Merkittävimmät eroavuudet ovat puolestaan terveydenhuollon tuotannon eri hallintotasojen määrässä, tehtävissä, työnjaossa ja rahoituksessa ja osin kansalaisten valinnanmahdollisuuksissa. Maiden välillä on eroja myös terveyspalvelujen tuotannon desentralisaatioissa/keskittämisessä ja kuntien, maakuntien ja valtion eri organisaatioiden määrässä, tehtävissä ja työnjaossa. Samantyyppisiä eroja on koulutusjärjestelmissä ja sosiaalihuollossa.

Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelman yhteys muihin pohjoismaihin on tapahtunut erityisesti ensimmäisen pohjoismaisen perhekeskuskonferenssin jär-

jestelyiden kautta. Konferenssi järjestäjiin kuului STM, THL, Kuntaliitto, MLL ja FSKC. Konferenssi saavutti huomattavan pohjoismaisen yhteistyöjatkuvuuden intressin ja myös eurooppalaisen kiinnostuksen. Sen jatkona aloitettiin yhteinen pohjoismainen perhekeskus-toimintaa kuvaava kirjahanke.

6.1.1 Ruotsi

Ruotsin valtiokonttorille annettiin 2007 tehtäväksi tarkistaa hallituksen ja viranomaisten lapsipolitiikan organisaatiota. Lähtökohtana oli, että YK:n lapsen oikeuksien sopimusta olisi otettava huomioon lainsäädännössä ja kaikissa hallituksen päätöksissä, jotka vaikuttavat lapsiin ja nuoriin. Tulokset on julkaisussa ”Barnpolitikens myndighetsstruktur och styrning” Statskontoret 2007:15. Julkaisussa erotetaan toisistaan ”pieni” ja ”suuri” lapsipolitiikasta. Pienellä lapsipolitiikalla tarkoitetaan järjestämistä, välineitä ja resursseja, joita voidaan liittää suoraan lapseen. Suuri lapsipolitiikka liittyy muihin politiikan aloihin, lasten ja nuorten oikeuksiin ja joilla odotetaan edistävän YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen vaikutusta ja toteutumista.

Valtionkonttori toteaa, ettei seuranta ja arviointi ole riittävästi hallinnassa ”suuressa” lapsipolitiikassa. Puutteita on mm. järjestelmällisessä seurannassa siitä, miten lainsäädäntö ja käytäntö muuttuu ja miten nämä muutokset vaikuttavat yhteiskuntaan. Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi on eduskunnan hyväksymä tärkein väline kansalliselle strategialle YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanoa varten. Sitä ei kuitenkaan käytetä siinä laajuudessa, kun on tarkoitettu viranomaisten ja kuntien hallinnossa.

Kansallinen nuorisopolitiikka nähdään monialaisena ja sektorirajoja ylittävänä. Eduskunta teki ensimmäisen päätöksen valtionavustuksista nuorisojärjestöille vuonna 1954. Sittemmin kansallista nuorisopolitiikkaa on kehitetty niin, että tärkein tehtävä on ottaa nuorten elinoloja kokonaisvaltaisesti huomioon vapaa-ajan ja nuorisokulttuurin näkökulmasta. Vuonna 1986 valittiin ensimmäistä kertaa ministeri, jolla oli erityinen vastuu nuorisoasioista ja seuraavana vuonna esiteltiin ensimmäinen monialainen nuoriso-ohjelma. Joulukuussa 2008 julkistettiin tiedotusmateriaali, missä esitettiin hallituksen nuorisoalalla toteutettuja toimenpiteitä hallituskauden alusta (2006) julkaisussa: ”Med unga i fokus Regeringens 21 viktiga satsningar för ungdomar”.

Ruotsin ministeriön rakenne muistuttaa Suomen rakennetta, mutta joitakin eroja on. Alla on eräiden ministeriöiden vastuunjako lyhyesti esitetty. Sosiaaliministeriön vastuualueet liittyvät yhteiskunnan hyvinvointiin. Niitä ovat muun muassa taloudellinen turvallisuus, sosiaalipalvelut, terveyden- ja sairaanhoito, terveyden edistäminen sekä lasten ja toimintarajoitteisten oikeudet. Integraatio- ja tasa-arvoministeriö vastaa muun muassa integraatio- ja tasa-arvoasioista, demokratia-asioista, kuluttaja-asioista, nuorisopolitiikasta ja ihmisoikeusasioista. Koulutusministeriö vastaa kouluasioista, yliopistoista ja korkeakouluista, aikuis-koulutuksesta ja kansansivistyksestä. Ministeriö vastaa myös hallituksen tutkimuspolitiikan koordinoinnista. Kulttuuriministeriö vastaa julkisiin tiedotusvälineisiin, sekä kulttuuriin ja urheiluun liittyvistä asioista. Kulttuuriasioista voidaan mainita museot, teatterit, arkkitehtuuri, design, hautausoimistot, kirjastot ja uskontokunnat.

Tärkein hallituksen strateginen linjaus lapsi- ja perhepolitiikan suhteen on selvitys Föräldrastöd - en vinst för alla - Nationell strategi för samhällets stöd och hjälp till föräldrar i deras föräldraskap (SOU 2008:131), joka valmistui 31.12.2008. Selvitys nojautuu, sekä YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen, että tieteelliseen näyttöön. Osana tätä strategiaa hallitus on tukenut kuntien kehittämistyötä yhteensä 130 miljoonalla ruotsin kruunulla (noin 13 miljoonaa euroa) kahdessa vaiheessa (70 milj. vuonna 2008 ja 60 milj. vuonna 2010).

Ohjelman koordinaatiosta ja tuen jakamisesta vastaa Statens Folkhälsoinstitut. Kuntien kokeilutoiminta on käynnissä aina vuoden 2013 loppuun.

Muistion kansainvälisessä osiossa todetaan lyhyesti, että Norjan ja Suomen perhekeskukset, joita on molemmissa maissa tuettu valtion taholta, muistuttavat Ruotsin perhekeskuksia. Päähuomio on kuitenkin Alankomaiden panostuksessa perhekeskuksiin. Uuden lain mukaan jokaisella kunnalla tulee olla perustettuna nuoriso- ja perhekeskus viimeistään vuoden 2011 aikana. Hallitus panostaa tähän 440 miljoonaa euroa. (SOU 131:2008 s 120)

6.2 Eurooppa

6.2.1 Alankomaat

Alankomaissa on kehitetty politiikkaohjelmaa vastaava funktio, ns ”virtuaalinen” Nuoriso- ja perheministeriö. Taustalla on kesäkuussa 2007 hyväksytty nuoriso- ja perheohjelma. Ohjelma edustaa uutta lähestymistapaa, jossa hallitus tiivistää koordinoitua ja yhteistyötä nuorten ja perheiden hyvinvoinnin edistämiseksi. Nuoriso- ja perheohjelman painopisteet muistuttavat Suomen hallituksen lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelmassa olevia aiheita.

Ohjelma keskittyy ennaltaehkäisyyn, sekä ongelmien tunnistamiseen ja varhaiseen puuttumiseen. Nuoriso- ja perheasioiden ohjelmaministeriön poliittisen ohjelman otsikona on ”Täydet mahdollisuudet kaikille lapsille”. Asiaan liittyy seuraavanlaisia monimuotoisia tavoitteita:

- Perheen merkitys on tunnustettava ja perheen asemaa on vahvistettava ja hyödynnettävä asianmukaisella tavalla.
- Toiminnan on muutettava ennalta ehkäiseväksi: ongelmat on jäljitettävä varhaisessa vaiheessa ja niihin on tartuttava nopeammin.
- Toimintaan on sitouduttava: ei-toivottujen tilanteiden ei saa antaa jatkua entisellään.
- Jokaisen on kannettava vastuunsa, kun lapsi tai perhe uhkaa joutua vaikeuksiin.

Ohjelman aihealueet ovat:

- 1 Terve kasvatus: fyysinen ja psyykinen hyvinvointi, terveelliset elämäntavat, jatkuva kasvatuksessa ja hoivassa.
- 2 Turvallinen kasvatus: ehdoton rakkaus, kunnioitus, huomiota, rajoja, rakennetta ja säännöllisyys, turvallinen koti (ilman väkivaltaa, pahoinpitelyä ja seksuaalista hyväksikäyttöä) ja turvallinen ulkoympäristö.
- 3 Merkitys yhteiskunnassa: sosiaalinen osallistuminen, aktiivinen osallistuminen paikallisyhteisöön, positiivista asennetta ja kansalaisuutta.
- 4 Kykyjen kehittäminen ja hauskanpito: mahdollisuus harrastaa, koulutusta ja ohjausta urheilu, kulttuuri ja vapaa-ajan harrastuksissa, ja vapaus leikkiä.
- 5 Varautuminen tulevaisuuteen: opinnot, työpaikan löytäminen, kyky ansaita elantonsa, kannustava ympäristö.

Ministeri André Rouvoet on ensisijaisesti vastuussa poliittisista kysymyksistä ja johtaa ”nuoriso- ja perhealaa”. Tämän lisäksi hän on varapääministeri ja opetusministeri sekä kulttuuri- ja tiedeministeri.

6.2.1.1 Ohjelmaministeriön kuvaus

Nuoriso ja perheministeriö kostuu neljästä osastosta, jotka sijaitsevat seuraavissa ministeriöissä: Terveys-, hyvinvointi- ja urheiluministeriössä, oikeusministeriössä, opetus-, kulttuuri- ja tiedeministeriössä, sosiaali- ja työministeriössä.



Nuoriso- ja perheministeri

Valtiosihteeri

Valtiosihteerin sijainen

Nuoriso- ja sosiaalialan pääjohtaja

Henkilökunta ja laitokset

Terveysministeriö * Oikeusministeriö *

Opetusministeriö * Sosiaali- ja terveysministeriö*

*) Poliitiikkaosastoja jotka kuuluvat mainittuihin ministeriöihin.

Nuoriso- ja perheministerin on osallistuttava päätöksentekoon aina, kun tehdään poliittisia linjauksia tai käsitellään kysymyksiä, joilla on rajapintaa nuoriso- ja perhepolitiikan kanssa. Muut ministerit kantavat kuitenkin ensisijaisen vastuun omassa ministeriössään.

Nämä kysymykset ja linjaukset on jaettu kuuteen eri osaan ministeriöiden mukaan:

- Terveysministeriö
 - Alkoholi ja nuoret, tupakointi ja nuoret, liikunta ja nuoret, perheväkivalta ja naisten sukuelinten silpominen, kunniaan liittyvä väkivalta alaikäisiä kohtaan, kodittomat lapset
- Oikeusministeriö
 - adoptioita ja kansainvälinen lapsikaappaus, nuorisorikollisuus, rikollisen vastuun neuvosto, lapsi- ja nuorisovapausrangaistusten toimielimet
- Opetusministeriö
 - koulunkäynnin keskeyttäminen, koulunkäynnin ongelmat, koulu yhteisönä, kouluterveydenhuolto, sosiaalialan koulutus, varhaiskasvatuksen koulutus, lastenhoito, nuorten tietopalvelut
- Sosiaali- ja terveysministeriö
 - vanhempainvapaat ja korvaukset, vammaisten lasten asiat, äitiysvakuutusjärjestelmä

- Asunto-, asuinalue- ja integraatioministeriö
monimuotoisuus, "40 piirin lähestymistapa", julkisen tilan suunnittelu
- Sisäasiainministeriö
katulapset.

6.2.1.2 Ohjelmaministeriön arviointi

Vuonna 2009 julkaistiin arviointiraportti Alankomaiden järjestelmästä: ”Juhana Maaton vai kuningas šakkilaudalla?”. Raportilla haluttiin saada vastaukset kysymyksiin; millä tavoin nykyisen hallituskauden aikana ohjelmaministereiden tehtävät ja ohjelmallinen toimintatapa on muotoiltu valtionhallinnossa? Mitä merkittäviä tuloksia asiasta on saatu? Mitä voimme oppia kokemuksista, kun tarkastelemme ohjelmaministereiden tehtäviä ja ohjelmallista toimintatapaa valtionhallinnossa? Raportista on käännetty joitakin osioita. Alla olevat lainaukset ovat tästä käännöksestä.

Pääministeri Balkenenden IV hallitus (22.2.2007 -20.2.2010) on tuonut mukanaan uuden poliittis-hallinnollisen ilmiön: ohjelmaministerit. Tässä hallituksessa oli kaksi ohjelmaministeriä: nuoriso- ja perheasioiden ohjelmaministeri (Jeugd en Gezin, J&G) sekä asunto-, lähiö- ja integraatioasioiden ohjelmaministeri (Wonen, Wijken en Integratie, WWI).

Uudistuksen tavoitteena on yhtäältä parantaa vaikutusmahdollisuuksia, kun on kyse tärkeistä yhteiskunnallisista asioista, ja toisaalta edistää hallinnollisten yksikköjen rinnakkais-toimintojen koordinoitua. Uudella ministerillä on uudenlainen ohjelmallinen työskentely- ja lähestymistapa, mistä toistaiseksi on vain vähän käytännön kokemusta ja tietoa. Tietoa tarvitaan, jotta voitaisiin tehdä harkittuja päätöksiä seuraavan hallituskauden aikana tapahtuvissa ohjelmaministereiden nimityksissä. Berenschotin (organisaationeuvontaan erikoistunut toimisto) tavoitteena on selvittää asiaa käytännön kannalta selkeän käsityksen muodostamiseksi ohjelmaministerin tehtävistä ja hänen saamastaan virallisesta tuesta.

Raportissa oli tarkasteltu myös ohjelmajohtamista eri näkökulmista. Toisiinsa verrattiin toisaalta ohjelmaministeriöitä ja ohjelmajohtamista sekä toisaalta ohjelmallista toimintatapaa. Raportissa on lyhyesti myös kuvattu ohjelmajohtamista Britanniassa, Suomessa ja Irlannissa. Näiden maiden kokemuksista on selvityksessä tehty taulukko.

Kotimaisten ja ulkomaisten kokemusten vertaaminen

	Alankomaat	Britannia	Irlanti	Suomi	
Tausta	Nuoris- ja perhe ohjelmaministeriö	Asunto-, lähiö- ja integraatioasiat	Jokainen lapsi on tärkeä (Every Child Matters)	Politiikkaohjelmat	
	Nuorten tukitoimet ovat koordinoimattomia jokaisen yksikön toimiessa omalla tahollaan, mikä voi johtaa kohtalokkaisiin seurauksiin.	Kärjistyneitä integraatioasioita ei enää haluta viedä oikeuteen vaan niitä on käsiteltävä kiireellisesti, ja lähiöiden sosiaalisiin ongelmiin on tartuttava kokonaisvaltaisesti.	Nuorten tukitoimet ovat koordinoimattomia jokaisen yksikön toimiessa omalla tahollaan, mikä voi johtaa kohtalokkaisiin seurauksiin.	Valtionhallinnon toimista puuttuu koordinointi ja ne ovat liian eriytyneitä.	Valtionhallinnossa horisontaalinen päätöksenteko on puutteellista poliittisella ja hallinnollisella tasolla.
Organisaatio	Ohjelmaministerillä on oma esikunta ja kaksi omaa osastoa kansanterveys-, hyvinvointi- ja urheiluministeriössä (VWS). Sosiaali- ja työllisyysministeriössä (SZW), opetus-, kulttuuri- ja tiedeministeriössä (OCW) sekä oikeusministeriössä (Jus) ministerillä on joidenkin sellaisten osastojen tuki, jotka samanaikaisesti työskentelevät oman ministerinsä tai valtiosihteerinsä alaisina.	Ohjelmaa toteutetaan asunto-, aluesuunnittelu- ja ympäristöministeriöön (VROM) kuuluvassa hallinnollisessa yksikössä, joka koostuu kolmesta osastosta, joista vain yksi (lähiöiden ongelmia käsittelevä) on ohjelmallisesti suuntautunut. Ohjelmaa toteuttavat vähälukuinen oma henkilöstö ja läheisissä yksiköissä yhteyshenkilöinä toimivat virkamiehet.	Ohjelmalla on oma johtajansa valtionhallinnon tasolla, mutta muuten se liittyy ennen kaikkea täytäntöönpanoa koskevaan yhteistyöhön paikallisella tasolla.	Ohjelman johto toteuttaa työkentelytapoja ja poliittis-hallinnollista kulttuuria koskevia muutoksia, joilla pyritään parantamaan horisontaalista koordinointia. Välineinä ovat ohjelmaministeriöt, joiden yhteydessä toimivat pääministeri, koordinoiva ministeri, eri sektoreita edustava ministeriryhmä ja ohjelman johtaja.	
Kokemus	Ohjelmallista lähestymistapaa arvostetaan yleisesti ja erityisesti sitä arvostetaan kentällä. Ohjelmaministerin mahdollisuudet päästä hyviin tuloksiin ovat rajalliset huolimatta hänelle kuuluvista varapääministerin tehtävistä. Hallinnon lojaalius ohjelmaministeriä kohtaan ei lopultakaan ole itsestäänselvää. Poliitiikan tuloksellisuus on edelleen epävarmaa.	Ohjelmallinen lähestymistapa on rajoittunut lähiöiden ongelmien käsittelyyn. Ohjelmaministeri joutui heti aluksi välikohtausten sekä poliittisen ja tiedotusvälineiden laajamittaisen kiinnostuksen pyörteisiin. Ohjelman toteuttamiseen osallistuvat pitävät myönteisinä toimintojen koordinoinnin vaikutuksia. Kentällä mielipiteet jakautuvat. Poliitiikan tuloksellisuus on edelleen epävarmaa.	?	?	Erityisesti virkamiehet katsovat, että ohjelmanhallinta on parantanut verkostoja ja horisontaalista työskentelyä. Poliitikot (mukaan lukien ministerit) näkevät huomattavasti vähemmän muutoksia verrattuna edelliseen kauteen, jolloin ohjelmaministeriöt eivät vielä toimineet.

Raportin loppupäätelmät on tiivistetty seuraaviin suosituksiin:

Strategia/toimintatapa

- On ensiarvoisen tärkeää muotoilla selkeä poliittinen näkemys ja hankkia asialle kannatusta Haagissa ja/tai koko maassa, mikäli kannatus on jo riittävää. Tämä vaihe on toteutettava puolessa vuodessa.
- Kaikkien hallituksen jäsenten on omaksuttava ohjelmallinen lähestymistapa, jotta he myöntäisivät ohjelmaministerille "paikan auringossa".
- Ohjelmaministerin toimikauden olisi parhaimmillaan kestettävä pitempään kuin yhden hallituskauden ajan, jos halutaan edistää mahdollisuuksia toteuttaa laajakantoisia (esimerkiksi järjestelmää koskevia) muutoksia.
- Poliittiset tavoitteet on mukautettava käsillä olevaan kauteen. Toisin sanoen mikäli järjestelmää muutetaan perusteellisesti ja neljän vuoden kuluttua palataan vanhoihin struktuureihin, seurauksena on voimavarojen tuhlaus ja turhautuminen.

Toimivalta

- Toimivalta ja vastualueet on määriteltävä selkeästi.

Resurssit

- Asiaa varten on varattava oma lukunsa budjetissa.
- Olemassa olevat budjettikohdat eivät riitä, joten on haettava lisärahoitusta.

Organisaatio

- Hallinnollisen rakenteen on oltava yhtenäinen ja eheä (pääsihteeristöjen ja pääosastojen tasolla).
- On otettava huomioon, että "kahden isännän palveleminen" vaatii erityistä ammattipätevyyttä.

Tiedonvälitys

- Alusta alkaen on panostettava tiedonvälitykseen: ensinnäkin on oltava yhteydessä asianomaisiin toimijoihin ja sen jälkeen kohderyhmiin ja on huolehdittava myös yleisestä tiedonvälityksestä.
- Tiedonvälityksen on ennen muuta oltava toimivaa (poliittisen tiedonvälityksen sijasta). Asioiden liiallisen politisoinnin vaarana on se, että tiedotusvälineet "kaappaavat vallan".

Tiedonhallinta

- Tietoa on nopeassa tahdissa saatava kentältä, johon ohjelma on suunnattu. Suunnittelutoimistojen kapasiteetti on saatava käyttöön ja/tai on varattava riittävästi määrärahoja tiedonhankintaan ja -levitykseen.

Alankomaissa on myös otettu käyttöön niin kutsuttu "riskinuorten viiteindeksi" (verwijsindex - www.verwijsindex.nl). Kysymyksessä on nettipalveluna toteutettu kansallinen tietokanta, jolla hoidetaan lapsiin ja nuoriin liittyvät "riski signaalit". Meillä vastaava käsite on lähinnä ollut THL:ssä kehitetty Huolen vyöhykkeistö - apuväline avoimen yhteistyön kehittämiseksi. Työkalu on kehitetty lasten, nuorten, perheiden ja heidän kanssaan työskentelevien työntekijöiden yhteistyön välineeksi. (<http://info.stakes.fi/verkostomenetelmat/FI/vyohykkeisto/index.htm>)

Alankomaiden järjestelmässä viranhaltijan on mahdollista ilmoittaa huolestaan lapsesta tai nuoresta (23 vuoden ikään). Käytännössä viranhaltija, joka jostain syystä on huolestunut lapsen tai nuoren elämäkulusta tai kehityksestä jakaa tämän huolensa ilmoittamalla itsensä tietokantaan. Tietokantaan kirjataan siis yhteystiedot huolestuneeseen viranhaltijaan ja viitetietona lapsen tai nuoren yksilöintitieto. Järjestelmään ei kirjata syytietoja. Mikäli järjestelmä havaitsee että samasta lapsesta on tehty useampi ”huolen ilmaisu” niin järjestelmä lähettää viranhaltijoiden yhteystiedot toisilleen, viitteenä toimi lapsen nimi. Tämän jälkeen viranhaltijat voivat keskustella huolensa syystä ja parhaasta lähestymistavasta oman lainsäädäntönsä puitteissa. Tarkempi selvitystyö järjestelmästä on politiikkaohjelmalla työn alla.

Alankomaissa on myös tavoitteena aikaansaada kaikkiin kuntiin viimeistään vuonna 2010 perhe- ja nuorisokeskukset. Belgiassa on uunituore laki vanhemmuuden tukemisesta, jossa painopiste on ennalta ehkäisevässä työssä. Ennalta ehkäisevän työn tavoite näyttää oleva laajalti olemassa kaikkialla Euroopassa. Pohjoismaisen ja tavallaan eurooppalaisen ero on siinä, onko perustavoite (lähtökohta) terveyden ja hyvinvoinnin edistämisessä vai syrjäytymisen ehkäisemisessä. Pohjoismainen malli, jossa (pääsääntöisesti – mutta vaihteluväliä löytyy) terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen on lähtökohtana, kiinnostaa kovasti muuta Eurooppaa.

6.2.2 Britannia

Syyskuussa 2003 Britannian hallitus julkaisi Every Child Matters -vihreän kirjan. Tämä liittyi tutkimusraporttiin, joka julkaistiin koskien nuoren Victoria Climbién kohtaloa. Vihreässä kirjassa ehdotetaan muutoksia politiikkaan ja lainsäädäntöön, jotta Britanniassa voitaisiin jatkossa maksimoida lapsia ja nuoria koskevat mahdollisuudet ja minimoida heihin kohdistuvat riskit. Tavoitteena on koordinoita lasten, nuorten ja perheiden palveluita tehokkaammin. Vihreästä kirjasta järjestetty kuuleminen antoi laajaa tukea siinä esitetyille ehdotuksille. Erityisesti korostettiin toimia, joilla lasten ja nuorten oman äänen kuulumista – toisin sanoen heidän kuulemistaan – voitaisiin parantaa.

Edellä mainittu ohjelma on yksi tärkeimmistä lapsia ja lasten palveluita koskevista poliittisista aloitteista ja kehittämisohjelmista viime vuosikymmenellä. Britanniassa uusi hallitus astui virkaansa 11. toukokuuta 2010 ja se on ilmoittanut suurista, keskimäärin 19 % julkisen talouden leikkauksista. Kaikki lakisäätöiset ohjeet ja uusi Every Child Matters -ohjelmaa koskeva lainsäädäntö löytyvät opetusministeriön (Department for Education) verkkosivuilta osoitteessa (<http://www.education.gov.uk/>). Ohjelman omat verkkosivut ovat osoitteesta (<http://www.dcsf.gov.uk/everychildmatters/>). Ohjelma kattaa lapset ja nuoret 19 vuoden ikään asti ja sen normatiivinen perusta on lapsilainsäädäntö, Children Act 2004, joka on luettavissa osoitteessa (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/31/contents>)

Ohjelman päätavoitteena on tarjota jokaiselle lapselle tämän taustasta tai olosuhteista riippumatta tuki, jonka hän tarvitsee:

- ollakseen terve
- ollakseen turvassa
- nauttiakseen ja saavuttaakseen
- toimiakseen hyvin (make a positive outcome)
- saavuttaakseen taloudellisen hyvinvoinnin

Jokaisella edellä mainituista teemoista on yksityiskohtaiset puitteet ja tavoitteet, joiden toteutuminen edellyttää useiden virastojen ja eri tahojen kumppanuutta ja yhteistyötä. Virastojen kumppanuus voi pitää sisällään lastenkeskusten, koulujen, lasten sosiaalipalvelujen, perus- ja keskiasteen terveystalvelujen sekä mm. lasten ja nuorten mielenterveystalvelut (CAMHS) yhteistyötä. Taustalla on näkemys, jonka mukaan lapset ja perheet ovat saaneet huonoa palvelua, koska eri alojen ammattilaisilla ei ole ollut valmiuksia ymmärtää toistensa tehtäviä ja työskennellä yhdessä tehokkaasti ja yli sektori- ja tiederajojen. ECM-ohjelmalla pyritään muuttamaan tilanne korostaen, että kaikkien lasten kanssa työskentelevien on tärkeää olla tietoisia panoksesta, jonka voi tehdä oman ja toisten tarjoamien palvelujen kehittämiseksi yhteistyössä niin, että toiminta suunnitellaan vastaamaan aiempaa paremmin lasten ja nuorten tarpeisiin.

Every Child Matters –ohjelman keskeisenä tavoitteena on varmistaa, että kaikille tarjotaan mahdollisuus pyrkiä edellä mainittuihin tavoitteisiin. Suurin osa ohjelmaa koskevasta lainsäädännöstä hyväksyttiin ja sen ohjeita sovelletaan Englannin ja Walesin kaikissa kouluissa, mutta ko. politiikalla on myös vaikutusta muualla Britanniassa ja osassa yksityisiä kouluja. Samantyyppistä toimintamallia edustaa Getting it right for every Child – GIRFEC, joka on vastaava lähestymistapa Skotlannissa.

6.2.3 Ranska

Korkea-arvoinen komissaari (le haut-commissaire à la jeunesse) vastaa ns. Nuoriso ja aktiivinen yhteisvastuu -ministeriöstä (Le Ministère de la Jeunesse et des Solidarités Actives), jonka pääosa koostuu non-formaalisen oppimisen (kansalaisopistotasaisen?) ja vapaaehtoisten nuoriso-, urheilu- ym. järjestöjen yksiköstä (Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative - DJEPVA). Tämä yksikkö oli ennen osaa Työn, yhteisvastuun ja julkisen palvelun ministeriötä. (Le Ministère du Travail, de la Solidarité et de la Fonction Publique).

Komissaari Martin Hirsch on luonut ”nuorten kokeilurahaston” johon on myönnetty 150 milj. euroa. Rahasto myöntää apurahoja kokeiluihin, pilotointeihin sekä ohjelmille, jotka tukevat nuorten sosiaalista vahvistamista ja työmarkkinoihin kiinnittymistä. Vastavaa toimintaa on ollut myös köyhyyden poistamiseksi. Hirsch on toiminut molemmissa korkea-arvoisena komissaarina, kokeilurahastojen takuumiehenä ja ”keksijänä”. Hirsch jätti asemansa sekä köyhyys- että nuorisotoimen osalta maaliskuussa 2010, kun hänet nimitettiin yhteiskuntapalveluviraston (Agence du service civique) johtajaksi. Tämä uusi virasto on vastuussa Ranskan vapaaehtoisen kansalaistoiminnan palveluista. Tehtävä on tavoittaa nuoria heidän taustastaan riippumatta ja tarjota heille mahdollisuus työskennellä 6-12 kuukautta hyväntekeväisyyteen, lähisuhdeväkivaltaan, koulutukseen, ympäristöön, tieteeseen, sosiaalipuoleen tai urheiluun liittyvässä toiminnassa tai toiminnassa, joka auttaa lisäämään tietoisuutta siitä, mitä merkitsee olla Ranskan ja Euroopan kansalainen. Hirschin tilalle ministeriksi nimitettiin Marc-Philippe Daubresse.

Lähteet

- Eerola, Petri 2010, Hallitustyöskentelyn ketteryys, voima ja tietopohja - Hallitusohjelmakokonaisuuden seurantamenettelyn arviointi ja kehittäminen, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2010
- Hiilamo, Heikki: Sosiaaliset mahdollisuudet, teoksessa TUVJ 5/2010 Tulevaisuuden voittajat - Hyvinvointivaltion mahdollisuudet Suomessa. Toim. Juho Saari. Tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 5/2010.
- Kela 2010 Kelan lapsiperhe-etuustilasto 2009, Kansaneläkelaitos, tilastoryhmä, Helsinki 2010
- Lainiala, Lassi: Perhepolitiikan uudet tuulet - Perheen paluu. Väestöntutkimuslaitos - Katsauksia E 39/2010 Väestöliitto
- Myllyniemi, Sami: Nuorisobarometri 2006. Nuorisobarometri 2006. Opetusministeriö. Nuorisotutkimusverkosto. Nuorisoasiain neuvottelukunta. Nuorisoasiain neuvottelukunta, julkaisu 34. Nuorisotutkimusseura, julkaisu 67. Helsinki 2006
- OECD 2010, Public Governance Reviews Finland working together to sustain success, OECD 31.5.2010 http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20100531OECDSu/oecd_report_summary
- OKM 2010:15 Lapsi- ja nuorisopolitiikan koordinaation vahvistaminen –Lastensuojelulain ja nuorisolain lasten ja nuorten kasvua ja hyvinvointia edistävien yleisten säännösten kehittäminen ja yhteensovittaminen, OKM työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:15
- PLM 2010 Suomalainen asevelvollisuus - "Puolustuksen perusta, yksilöä motivoiva ja myönteisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia korostava". Puolustusministeriön; Asevelvollisuustyöryhmän selvitys 2010.
- RR 2009, "En strategi för ungdomspolitiken" Regeringens skrivelse 2009/10:53 (Ruotsi)
- Saari, Juho: Hyvinvointivaltion rakenne, teoksessa TUVJ 5/2010 Tulevaisuuden voittajat - Hyvinvointivaltion mahdollisuudet Suomessa. Toim. Juho Saari. Tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 5/2010.
- SOU 2008:131 Föräldrastöd - en vinst för alla - Nationell strategi för samhällets stöd och hjälp till föräldrar i deras föräldraskap (Betänkande av Föräldrastödsutredningen Stockholm 2008, Ruotsi)
- Stakes, Raportteja 18/2008 Time Out! Aikalisä! Elämä raiteilleen. Varusmies ja siviilipalveluksen ulkopuolelle jääneiden miesten elämäntilanne ja psykososiaalinen hyvinvointi. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus.
- Statskontoret 2007, "Barnpolitikens myndighetsstruktur och styrning" Statskontoret 2007:15. (Stockholm 2007 Ruotsi)

STM 2009:20 Neuvolatoiminta, koulu- ja opiskeluterveydenhuolto sekä ehkäisevä suun terveydenhuolto, STM julkaisu 2009:20

STM/OPM 1.3.2010 Selvitys päivähoidon ja varhaiskasvatuksen asemasta valtionhallinnossa http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=39502&name=DLFE-11013.pdf

Tasanko, Pia : Kaikki ovet kyllä aukee ja kaikkeen pääsee, jos on hyviä ideoita ja yhteistyöhaluja. Humak Toukokuu 2010.

TEM / Nio, Ilkka: Nuorten integroituminen koulutukseen ja työmarkkinoille – syrjäytymisuhan arviointia. Lasten ja nuorten kasvun ja hyvinvoinnin selvitysryhmä 14.1.2010. Julkaisematon.

Toimeentulotuki 2008, THL <http://www.stakes.fi/FI/tilastot/aiheittain/Sosiaalipalvelut/Toimeentulotuki/vuositilasto.htm>

VTV 2010, Poliitiikkaohjelmat ohjauskeinona. Esimerkkinä Terveiden edistämisen ohjelma. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 212/2010. Edita Prima Oy. Helsinki 2010.

VNK 11/2010 Suomi 2020 - Tuumasta toimeen. Kasvutyöryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2010.

VNK 16/2010. Kestävän talouskasvun ja työllisyyden ohjelma. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2010.

Tulevaisuuskatsaukset Ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset löytyvät keskitetysti verkossa <http://www.vnk.fi/toiminta/hallitusohjelman-seuranta/tulevaisuuskatsaukset/fi.jsp>

TUVJ 5/2010 Tulevaisuuden voittajat - Hyvinvointivaltion mahdollisuudet Suomessa. Toim. Juho Saari. Tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 5/2010.

Lausuma

Selvitysryhmä esitti kolme vaihtoehtoista ratkaisumallia; lapsi-, nuoriso- ja perheministeri - malli, lasten, nuorten ja perheiden ohjelmaministeri - malli ja lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikan kehittämisohjelma koordinaation välineenä.

Lapsi-, nuoriso- ja perhepoliittiset asiat ovat horisontaalisia ja kytkeytyvät olennaisilta osiltaan koulutus- ja sosiaali-, terveystoimintoihin ydin tehtäviin. Ehdotuksissa ei ole riittävästi selvitetty ja tunnistettu toimeksiannon mukaisesti lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikassa olevia perusongelmia, jotta lapsi-, nuoriso- ja perhepoliittisten kysymysten käsittelyä olisi mahdollista tiivistää valtioneuvoston piirissä.

Pidän tärkeänä, että lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin alalla kehitetään valtioneuvostotason yhteistyötä yli hallinnonalajojen nykyisten politiikkaohjelman päättymisen jälkeen. Esimerkiksi lasten ja nuorten hyvinvointipolitiikan alueella toimivat lakisääteiset neuvottelukunnat olisi tarkoituksenmukaista yhdistää yhdeksi laaja-alaiseksi neuvottelukunnaksi. Hallitusohjelmassa voitaisiin myös sopia yhdestä hallinnonalat ylittävästä temasta johon liittyviin toimenpiteisiin ministeriöt sitoutuisivat

Lapsi-, nuoriso- ja perheministeri- malli ja lasten, nuorten ja perheiden ohjelmaministeri-malli ovat esitetyistä vaihtoehdoista ongelmallisimpia, koska ne eriyttäisivät lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikan koulutus-, sosiaali-, terveystoimintoihin kokonaisuudesta ja hämärtäisivät toimialojen ohjausjärjestelmää. Samalla syntyisi uusia hallinnollisia rakenteita, uusia raja-aitoja ja valmistelun ja päätöksenteon oikeudellinen vastuuta hämärtäisi. Esitetyt vaihtoehdot eivät ole valtiontalouden tuottavuustavoitteiden, johtamisen eivätkä henkilöresurssien optimaalisen käytön näkökulmasta perusteltuja. Pikemminkin tulisi tehdä rakenteellisia uudistuksia joilla luodaan kestäviä ja toiminallisesti eheitä kokonaisuuksia. Tällainen rakenteellinen uudistus olisi päivähoito- ja hoidon hallinnon siirto opetustoimeen, joka on jo laajasti toteutettu kunnissa.

Eeva-Riitta Pirhonen

Lausuma

Selvitystyöryhmän esityksillä vastataan tarpeeseen tiivistää lapsi-, nuoriso- ja perhepoliittisten kysymysten käsittelyä valtioneuvoston piirissä. Samalla niiden toteuttaminen kuitenkin todennäköisesti synnyttäisi uusia ongelmia lapsi-, nuoriso- ja perhepoliittisten näkökulmien yhteensovittamisessa yleisiin sosiaali- ja koulutuspoliittisiin lähtökohtiin. Lisäksi kiinnitän huomiota siihen, että osa esityksistä johtaisi ministerityöryhmien määrän lisääntymiseen tai synnyttäisi uusia pysyviä valmisteluelimiä sekä mahdollisesti johtaisi valtiosihteerien määrän kasvattamiseen. Näistä syistä pidän työryhmän esityksiä ongelmallisina.

Ennen työryhmän esitysten toteuttamista tulisi huolellisesti punnita saavutettavia hyötyjä vasten syntyviä uusia hallinnollisia rajoja ja hallinnollista taakkaa. Mikäli uudistuksiin ryhdytään, valtiontalouteen tällä hetkellä kohdistuvan suuren paineen vuoksi ne olisi toteutettava ilman että niistä aiheutuu uusia kustannuksia tai henkilötyövuositarpeita.

Helsingissä, 9. marraskuuta 2010

Markus Sovala
apulaisbudjettipäällikkö

Liite 1. Selvitys lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikasta vastuussa olevista ministeriöistä sekä lapsiasiavaltuutetuista EU-maissa ja Pohjoismaissa, Jenni Niemi 2010

Selvitys lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikasta vastuussa olevista ministeriöistä sekä lapsiasiavaltuutetuista EU-maissa ja Pohjoismaissa

Jenni Niemi 2010

Johdanto selvitykseen

Tämän selvityksen päämääränä on kartoittaa ne ministeriöt, jotka ovat vastuussa valtion lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikasta sekä EU-maissa että Pohjoismaissa. Lisäksi selvityksessä pyritään määrittämään, missä maissa on lapsen oikeuksien turvaamiseksi perustettu lapsiasiavaltuutetun virka tai sitä vastaava instituutio sekä mihin kyseinen virka tai instituutio on hallinnollisesti sijoitettu.

Selvitys koostuu maakohtaisesta luettelosta, joka on järjestetty aakkosten mukaan nopean selausmahdollisuuden mahdollistamiseksi. Selvitykseen kuuluu myös liitteenä tiivistetympi luettelo vastuuministeriöistä. Kaikista maista ei ole kattavaa esitystä hallinnon laajuuden takia – Saksalla on esimerkiksi 16 osavaltiota, joilla kaikilla on oma nuoriso- ja perhepolitiikasta vastaava yksikkö, unohtamatta valtakunnallista tasoa. Struktuuriesimerkkejä on kuitenkin pyritty antamaan tällaisissa tapauksissa.

Selvityksessä mukana olleet ministeriöt voidaan jakaa kahteen kategoriaan: useimmissa maissa yksi ministeriö on keskitetysti vastuussa lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikasta, kun taas vähemmistössä ovat ne ministeröt, jotka ovat jakaneet vastuun useamman ministeriön kesken.

Viimeaikainen kehitys valtionhallinnossa on johtanut joissakin selvityksen kohteena olleissa maissa nuorisopolitiikan eriytymiseen omaksi ministeriökseen, kuten esimerkiksi Italiassa, jossa Ministry of Youth Policy vastaa keskitetysti nuorten hyvinvoinnista.

Lapsiasiavaltuutetun virka puolestaan näyttää selvityksen mukaan olevan sen ministeriön alaisuudessa, jolle lapsi- ja perhepolitiikasta vastaaminen kuuluu. Usein tietolähteinä toimineet kotisivut eivät antaneet tarpeeksi informaatiota kattavan analyysin tekemiseen. Instituutioiden kohdalla niitä hallinnollisesti johtaviksi tahoiksi mainittiin joko hallitus, parlamentti, pääministeri tai presidentti. Lapsen oikeuksien turvaamiseksi monet maat ovat tehneet kuluviiden kolmenkymmenen vuoden aikana poliittisia päätöksiä perustaa lapsiasiavaltuutetun virka. Tällainen päätös on esimerkiksi tehty lähiaikoina Alankomaissa.

Ministeriöt vastuussa lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikasta EU-maissa ja Pohjoismaissa

ALANKOMAAT

Lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikasta vastaa vuonna 2007 perustettu Ministry of Youth and Families, jonka henkilökunta muodostuu avustavien ministeriöiden virkamiehistä. Nuoriso- ja perheministeriötä avustavat yhteisessä politiikkaohjelmassa, The Interministerial Programme of Youth and Families, Ministry of Health, Welfare and Sport, Ministry of Justice, Ministry of Social Affairs and Employment ja Ministry of Education, Culture and Science.

Ministry of Youth and Families <http://english.jeugdengazin.nl/english/>

Perhepoliittinen ohjelma "Every Opportunity for Every Child", joka keskittyy etenkin eheän kasvun takaamiseen lapselle ja ongelmien etukäteisratkaisuun <http://english.jeugdengazin.nl/english/youth-and-family-programme/>

Lapsiasiavaltuutetun viran perustamisesta on päätetty vuonna 2010: <http://www.rnw.nl/english/bulletin/dutch-children-have-their-own-ombudsman>

BELGIA

Liittovaltio jakaantuu kolmeen alueelliseen osaan, Brysselin alue, Flanderi ja Vallonia, joilla on omat parlamenttinsa ja hallituksensa. Liittovaltion Minister of Social Affairs and Public Health vastaa koko maan kattavasta lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikasta. Alueet tekevät yhteistyötä yli rajojen lasten oikeuksien parantamiseksi. Tässä esimerkkinä käytetty Flanderin hallinnon lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikan struktuuria.

Flanderin alueella nuorisopolitiikasta vastaa Flemish Ministry for Education, Youth, Equal Opportunities and Brussels Affair

http://www.flanders.be/servlet/Satellite?c=Page&cid=1166590837499&context=1166590833692--EN&p=1166590837499&pagename=flanders_site/View

Flemish Ministry for Welfare, Public Health and Family vastaa lapsi- ja perhepolitiikasta sekä osittain myös nuorison hyvinvointiin liittyvistä asioista <http://wvg.vlaanderen.be/welzijngezondheid/>

Minister of Social Affairs and Public Health <http://socialsecurity.fgov.be/fr/nieuws-sociale-zekerheid.htm>

Lapsiasiavaltuutettu flaamilaisella alueella on kinderrechtencommissariaat. <http://www.kinderrechten.be/Index.aspx?Theme=Kinderen>

BULGARIA

Lapsi- ja perhepolitiikasta vastaa Ministry of Labour and Social Policy ja nuorisopolitiikasta

Ministry of Education, Youth and Science.

Ministry of Labour and Social Policy <http://www.mlsp.government.bg/en/index.htm>

Ministry of Education, Youth and Science <http://www.minedu.government.bg/news-home/>

Yleinen oikeusasiamies informoi ja neuvoo lapsen oikeuksiin liittyvissä tapauksissa <http://www.ombudsman.bg/>

ESPANJA

Ihmisten hyvinvoinnista sekä perhe- ja nuorisopolitiikasta vastaa Ministry of Health and Social Politics (Ministerio de Sanidad y Política Social).

Ministerio de Sanidad y Política Social <http://www.msc.es/>

Lapsiasiavaltuutetun työtä hoitavat kolme alueellista toimijaa Madridissa, Barcelonassa ja Sevillassa. He toimivat yleisen oikeusasiamiehen alaisuudessa, joka on Madrid <http://www.defensordelmenor.org/> Barcelona <http://www.sindic.cat/ca/page.asp?id=113>

IRLANTI

Lapsi- ja perhepolitiikasta on vastuussa Department of Health and Children ja sen alaisuudessa toimiva Office of the Minister for Children and Youth Affairs, joka puolestaan jakaantuu pienempiin yksikköihin. Muut tahot, jotka ovat vastuussa perhepolitiikasta: Department of Social and Family Affairs

Department of Health and Children <http://www.dohc.ie/>

Office of the Minister for Children and Youth Affairs <http://www.omc.gov.ie/viewdoc.asp?DocID=120>

Department of Social and Family Affairs <http://www.welfare.ie/EN/Pages/default.aspx>

Irlannin lapsiasiavaltuutetun nimittää presidentti kuusivuotiskaudeksi. Ombudsman for Children <http://www.oco.ie/>

ISLANTI

Ministry of Social Affairs and Social Security vastaa Islannin lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikasta. Sen alaisuuteen perustettiin vuonna 1998 Family Council jonka tehtävänä on avustaa hallitusta lapsi- ja perhepolitiikassa.

Ministry of Social Affairs and Social Security http://eng.felagsmalaraduneyti.is/Family_Council
<http://eng.felagsmalaraduneyti.is/departments/nr/327>

Lapsiasiavaltuutetun virka perustettiin vuonna 1995. Hänet nimittää pääministeri viisivuotiskausiksi. <http://www.barn.is/adalsida/english/>

ISO-BRITANNIA

The Department of Education on brittihallinnossa vastuussa kaikesta mikä koskee alle 19-vuotiaita. Johtavan ministerin alaisuudessa työskentelee erityisesti lapsi- ja perhepolitiikkaan suuntautuneet Minister of State for Children and Families sekä Parliamentary Under Secretary of State for Children and Families. Poliittisen johdon vaihtumisen takia kyseisistä uusista viroista ei vielä saatavilla tietoa.

The Department of Education <http://www.education.gov.uk/>

lapsiasiavaltuutettu <http://www.childrenscommissioner.gov.uk/>

ITALIA

Ministry of Youth Policy (Ministro della Gioventù) vastaa nuorisopolitiikasta Italiassa. Hallituksen Dipartimento per le Politiche della Famiglia ja Ministry of Labor, Health and Welfare (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) vastaa lapsi- ja perhepolitiikasta.

Ministry of Youth Policy <http://www.gioventu.it/Home.aspx>

Dipartimento per le Politiche della Famiglia <http://www.politichefamiglia.it/home.aspx>

Ministry of Labor, Health and Welfare <http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/md/AreaSociale/InfanziaAdolescenza/>

Lapsiasiavaltuutetun virkaa ei ole vielä perustettu Italiaan, ilmeisesti ainakin lapsen oikeuksista tiedottaminen on kansalaisjärjestöjen käsissä. Jokaisen läänin difensore civico hoitaa lapsioikeuteen liittyvät asiat.

ITÄVALTA

Federal Ministry of Economy, Family and Youth ja sen alaisuudessa toimiva osasto Family and Youth koordinoi lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikkaa. Nuorten pyynnöstä jaosto on mm. perustanut informaationsivut lapsen oikeuksista.

Federal Ministry of Economy, Family and Youth <http://www.bmwfj.gv.at/Seiten/default.aspx>

Family and Youth –osaston Informaationsivut lapsen oikeuksista <http://www.kinderrechte.gv.at/home/>

Itävallan lapsiasiavaltuutettuja (kinder- und Jugend anwaltschaft des Bundes) on paitsi jokaisella läänillä (9) myös valtakunnallisella tasolla. <http://www.kija.at/>

KREIKKA

Lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikka on neljän ministeriön vastuulla: Ministry of Employment and Social Protection, Ministry of Health and Social Solidarity, Ministry of National Education and Religious Affairs ja Ministry of Interior.

Ministry of Employment and Social Protection <http://www.ypakp.gr/> Ministry of Health and Social Solidarity <http://www.yyka.gov.gr/>

Ministry of National Education and Religious Affairs http://www.ypepth.gr/en_ec_home.htm

Ministry of Interior <http://www.ypes.gr/en/Elections/>

Lapsiasiavaltuutettu Independent Authority Ombudsman of the Hellenic Republic Department of Children's Rights http://www.0-18.gr/gia-paidia/-1?set_language=el Virka perustettu 2003.

KYPROS

Lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikasta vastaa Kyproksen Ministry of Labour and Social Insurance (Social Welfare Services) ja Ministry of Education and Culture.

Ministry of Labour and Social Insurance http://www.mlsi.gov.cy/mlsi/mlsi.nsf/dmlindex_en/dmlindex_en?OpenDocument

Ministry of Education and Culture <http://www.moec.gov.cy/>

Lapsiasiavaltuutetun nimittää Council of Ministers. Virka perustettu 2007. http://www.childcom.org.cy/ccr/ccr.nsf/DMLindex_en/DMLindex_en?opendocument

LATVIA

Perhepolitiikasta vastaa Ministry of Welfare , jonka alaisuudessa toimii The State Inspectorate for Protection of Children's Rights, sekä Ministry of Children and Family and Integration Affairs.

Ministry of Welfare <http://www.lm.gov.lv/>

Ministry of Children and Family and Integration Affairs (kotisivua ei löydy)

Lapsiasiavaltuutetun kaltainen asema on The State Inspectorate for Protection of Children's Rights –instituutiolla, joka toimii hyvinvointiministeriön alaisuudessa. <http://www.bti.gov.lv/eng>

LIETTUA

Ministry of Social Security and Labour vastaa lasten-, nuorten ja perheiden hyvinvoinnista. Se on myös vastuussa lapsen oikeuksien toteutumisesta Liettuassa. Nuorisopolitiikasta vastaa myös sikäläisen parlamentin nuoriso- ja urheilukomissio (the Seimas Youth and Sport Commission).

Ministry of Social Security and Labour <http://www.socmin.lt/index.php?-1630934229>

The Seimas Youth and Sport Commission http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6269&p_k=2

State Council of Youth Affairs (Ministry of Social and Labour) <http://www.jrd.lt/>

Liettuan lapsiasiavaltuutettu toimii parlamentin alaisuudessa. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/vaikai?kalbld=2&winName=normal&sakld=5335>

LUXEMBURG

Ministry of Family and Integration ja sen Famille, Enfance et Jeunesse –osasto ovat vastuussa maan lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikasta sekä lapsen oikeuksien tiedottamisesta

Ministry of Family and Integration <http://www.mfi.public.lu/index.html>

Lapsiasiavaltuutetun virkaa vastaa Ombudscommittee for the Rights of the Child <http://www.ork.lu/>

MALTA

Ministry of Education, Employment and the Family vastaa lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikasta. National Youth Policy on ministeriön juuri käynnistynyt kolmivuotinen hanke nuorten ja yhteiskunnan vuoropuhelun avaamiseksi.

Ministry of Education, Employment and the family <http://www.education.gov.mt/> National Youth Policy http://www.education.gov.mt/youth/national_youth_policy_e.htm

Commissioner for Children vastaa Suomen lapsiasiavaltuutettua. <http://www.tfal.org.mt/default.aspx?age=5&lid=1>

Löytyy myös facebookista: <http://www.facebook.com/pages/Santa-Venera/Commissioner-for-Children-Malta/99261679454>

NORJA

The Ministry of Children, Equality and Social Inclusion on vastuussa lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikasta Norjassa. Ministeriön alaisuudessa toimii Norwegian Directorate for Children, Youth and Family Affairs joka edistää lasten ja nuorten hyvinvointia.

The Ministry of Children, Equality and Social Inclusion <http://www.regjeringen.no/en/dep/bld.html?id=298>

Norwegian Directorate for Children, Youth and Family Affairs <http://www.bufetat.no/>

Lapsiasiavaltuutettu on vastuuministeriön alainen. Virka perustettu 1981 ja on siis ensimmäinen lapsiasiavaltuutetun virka, jolla oli perustuslakiin nojaavat oikeudet. <http://www.barneombudet.no/>

PORTUGALI

Ministry of Labour and Social Solidarity on vastuussa maan lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikasta.

Ministry of Labour and Social Solidarity <http://www.mtss.gov.pt/english.asp>

Lapsiasiavaltuutetun virkaa ei ole vielä perustettu. Office of the Ombudsman of Portugal ja sen erillinen osasto lapsen oikeuksien käsittelyyn ylläpitää auttavaa puhelinlinjaa Linha Verde Recados da Grianca, josta voi hakea konsultointia. <http://www.provedor-jus.pt/apresentacrianca.htm>

PUOLA

Ministry of Labour and Social Policy ja sen alaisuudessa toimiva Department of Women, Family and Counteracting Discrimination ovat vastuussa lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikasta.

Ministry of Labour and Social Policy <http://www.mpips.gov.pl/index.php>

Lapsiasiavaltuutetun valitsee Puolan Sejm eli parlamentin alahuone. Ombudsman for the Children's Bureau <http://www.brpd.gov.pl/>

RANSKA

Ministry of Labor, Solidarity and Public Services ja sen alaisuudessa toimiva osasto, jonka johdossa on Secrétaire d'Etat chargée de la famille et de la solidarité on vastuussa lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikasta.

Ministry of Labor, Solidarity and Public Services <http://www.travail-solidarite.gouv.fr/espaces,770/famille,774/>

Lapsiasiavaltuutettu: <http://www.defenseurdesenfants.fr/>

ROMANIA

Ministry of Labor, Family and Social Protection on vastuussa lapsi- ja perhepolitiikasta. Ministry of Education, Research, Youth and Sports vastaa nuorisopolitiikasta.

Ministry of Labor, Family and Social Protection <http://www.mmuncii.ro/en/>

Ministry of Education, Research, Youth and Sports <http://www.edu.ro/>

Lapsiasiavaltuutetusta tai samankaltaisista instituutioista ei tietoa.

RUOTSI

Ministry of Health and Social Affairs vastaa lapsi- ja perhepolitiikasta. Ministry of Integration and Gender Equality vastaa nuorisopolitiikasta.

Ministry of Health and Social Affairs <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2061>

Ministry of Integration and Gender Equality <http://www.sweden.gov.se/sb/d/8366>
<http://www.sweden.gov.se/sb/d/3781>

Hallitus valitsee lapsiasiavaltuutetun kuuden vuoden kausille. <http://www.barnombudsmannen.se/Adfinity.aspx?pageid=2>

SAKSA

Federal Ministry of Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth vastaa lapsi-, nuoris- ja perhepolitiikasta. Jokaisella osavalttiolla on lisäksi paikallisessa hallinnossa alueen perhepolitiikasta vastaava perheministeriö. Esimerkiksi Rheinland-Pfaltzissa Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur vastaa alueen nuorisopolitiikan lisäksi mm. lapsen oikeuksien tiedottamisesta.

Federal Ministry of Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth <http://www.bmfsfj.de/>

Ministry of Education, Science, Youth and Culture (Rheinland-Pfaltz) <http://www.kinderrechte.rlp.de/>

Saman ministeriön nuorisopolitiikan sivut <http://www.mbwjk.rlp.de/jugend/>

Useat kansalaisjärjestöt vastaavat mm. lapsen oikeuksista tiedottamisesta. Valtakunnallista lapsiasiavaltuutetun virkaa ei ole.

Deutsches Kinderhilfswerk <http://www.dkhw.de/cms/index.php>

SLOVAKIA

Ministry of Education vastaa nuorisopolitiikasta. Ministry of Labour, Social Affairs and Family ja sen alaisuudessa toimiva osasto Section of Social and Family Policy vastaavat lapsi- ja perhepolitiikasta.

Ministry of Education <http://www.minedu.sk/index.php?lang=en>

Section of Social and Family Policy <http://www.employment.gov.sk/index.php?SMC=1&lg=en>

Lapsiasiavaltuutetun viran perustamisesta ehdittiin tehdä alustavia päätöksiä, mutta sitä ei perustettu.

Vastaavia tehtäviä hoitaa Office of the Public Defender of Rights <http://www.vop.gov.sk/>

Keskustelua Slovakian lapsiasiavaltuutetun viran perustamisesta:

<http://www.sme.sk/c/4165471/na-slovensku-vznikne-institut-ombudsmana-pre-deti.html>

<http://www.sme.sk/c/4271710/samostatny-ombudsman-pre-deti-zrejme-nebude.html>

SLOVENIA

Ministry of Labour, Family and Social Affairs ja sen alaisuudessa toimiva osasto Family Affairs Directorate vastaavat lapsi- ja perhepolitiikasta. Ministry of Education and Sports ja sen alaisuudessa toimiva Office of youth vastaavat nuorisopolitiikasta.

Ministry of Labour, Family and Social Affairs <http://www.mddsz.gov.si/en/>

Ministry of Education and Sports <http://www.ursm.gov.si/en/>

Human Rights Ombudsman vastaa lapsiin liittyvistä tapauksista. Instituution alaisuudessa toimii erillinen osasto lasten ja nuorten oikeuksien valvomista varten.

<http://www.varuh-rs.si/otroci-mladi/o-otrokovich-pravicah/?L=6>

TANSKA

Ministry of Social Affairs vastaa lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnista.

Ministry of Social Affairs <http://www.sm.dk/Temaer/sociale-omraader/Boern-unge-og-familie/Sider/Start.aspx>

Lapsiasiavaltuutettu on hallinnollisesti sosiaaliministeriön alaisuudessa <http://www.boerneradet.dk/>,

TSEKKI

Ministry of Labour and Social Affairs vastaa lapsi- ja perhepolitiikasta. Ministry of Education, Youth and Sports vastuussa nuorisopolitiikasta.

Ministry of Labour and Social Affairs <http://www.mpsv.cz/en/>

Perhepolitiikan sivut <http://www.mpsv.cz/en/1607>

Ministeriö opastaa lapsen oikeuksiin eriskoistunutta elintä, Office for International Legal Protection of Children <http://www.umpod.cz/en/>

Ministry of Education, Youth and Sports <http://www.msmt.cz/index.php?lchan=1&lred=1>

Lapsiasiavaltuutetun virka halutaan perustaa (<http://www.crin.org/enoc/resources/infodetail.asp?id=21095>), nyt oikeuksista vastaa Government's Committee for the Rights of the Child, joka avustaa hallitusta <http://www.vlada.cz/en/ppov/rlp/government-council-for-human-rights-50632/>

UNKARI

Ministry of Social Affairs and Labour vastaa perhepolitiikasta. Lapsi- ja nuorisopolitiikasta sekä alaikäisten oikeuksien valvonnasta vastaa ministeriön Senior State Secretary.

Ministry of Social Affairs and Labour <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=13318&langchanged=eng>

Oikeuksia valvoo lapsiasiavaltuutetun tavoin the Parliamentary Commissioner for Civil Rights <http://www.obh.hu/allam/eng/index.htm>

VIRO

Ministry of Social Affairs vastaa pääasiallisesti perheiden ja nuorten hyvinvoinnin turvaamisesta, muut ministeriöt ovat myös omalta osaltaan vastuussa perheisiin liittyvistä asioista, kuten Ministry of Education and Research sekä Ministry of Culture.

Ministry of Social Affairs <http://www.sm.ee/eng.html> <http://www.kul.ee/index.php?lang=en>

Lapsiasiavaltuutetun virkaa ei ole perustettu, valtion oikeuskansleri hoitaa lapsen oikeuksiin liittyvät kanteet. Lastekaitse Liit (Estonian Union for Child Welfare) tiedottaa lapsen oikeuksista <http://www.lastekaitseliit.ee/?lang=ee>



Opetus- ja kulttuuriministeriö

Undervisnings- och kulturministeriet

Ministry of Education and Culture

Ministère de l'Éducation et de la culture

ISBN 978-952-485-921-9 (PDF)

ISSN-L 1799-0327

ISSN 1799-0335 (PDF)