

Lapsibudjetointi osana kuntien taloushallintoa

Virve Jokiranta ja Antti Rissanen, Nordic Healthcare Group
Laura Käsmä, Kuntamaisema

”Lapsilähtöinen budjetointi” -selvityksessä rakennettiin välineet sekä etenemissuunnitelma lapsibudjetoinnin käyttöönottamiseksi osana kuntien päätöksentekoa ja palvelujohtamista.

Lapsibudjetointi osana kuntien taloushallintoa

”Lapsilähtöinen budjetointi” -selvityksessä rakennettiin välineet sekä etenemissuunnitelma lapsibudjetoinnin käyttöönottamiseksi osana kuntien päätöksentekoa ja tiedolla johtamista. Lapsibudjetointi koostuu kahdesta kokonaisuudesta: 1) kunnan tilinpäätöksestä jäljitetään kaikki lapsiin kohdistuvat määrärahat eli tehdään tilinpäätösanalyysi lapsiin käytetyistä julkisista varoista sekä lisäksi voidaan 2) arvioida talousarviopäätösten lapsivaikutukset. Lapsibudjetointi on siis tiedolla johtamisen väline, jonka tavoitteena on lapsiin kohdistettujen panostusten ja niiden vaikuttavuuden tekeminen läpinäkyväksi julkisessa päätöksentekoprosessissa aina päätöksen suunnittelusta sen vaikutusten seurantaan. Läpinäkyvyys mahdollistaa sellaisten lasten ja perheiden tuki- ja palvelukokonaisuuksien suunnittelun ja rakentamisen, jossa huomioidaan vaikutusten aikaansaamiseksi tarvittavat resurssit. Yllä mainituista lähtökohdista selvityksessä muodostettiin lapsibudjetoinnin viitekehys ja välineet sen toteuttamiseen kunnissa.

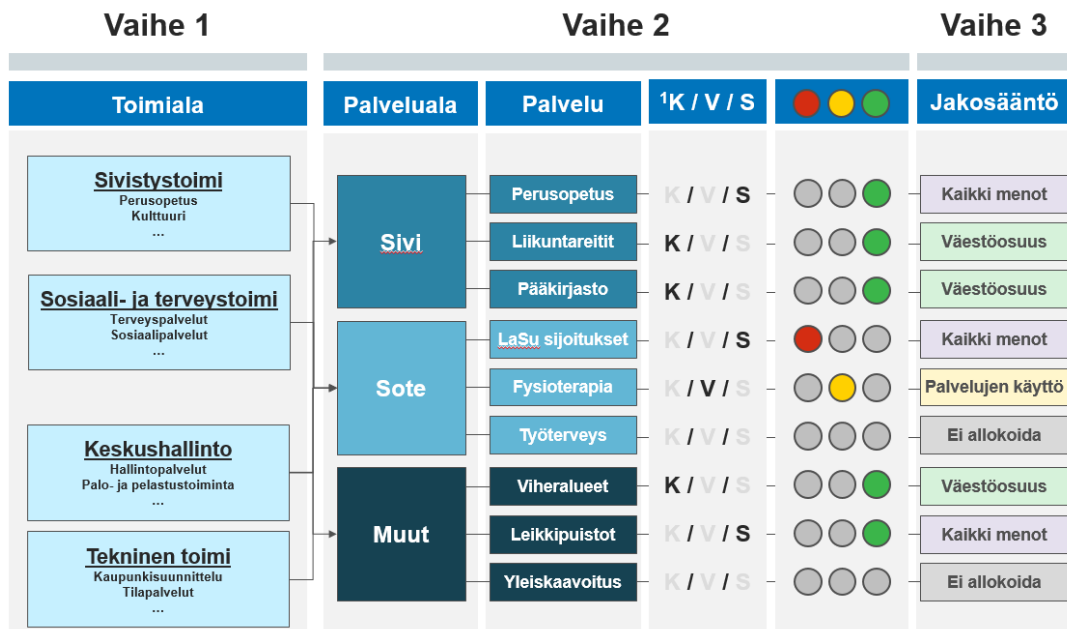
Lapsibudjetoinnin kehittäminen on tärkeää ja ajankohtaista. Tuleva sosiaali- ja terveystalouden uudistus sekä siihen liittyvä maakuntauudistus muuttavat kuntien palvelurakenteita ja järjestämisvastuita tulevina vuosina. Kun lasten ja lapsiperheiden palveluiden järjestämisvastuu jakaantuu kunnan ja maakunnan välillä, tarvitaan yhteisiä poikkialhallinnollisia välineitä, jotka auttavat rajallisten julkisten resurssien kohdentamisessa tehokkaasti ja tietoon perustuen. Resurssien kohdentamisen, palvelujärjestelmän ohjaamisen sekä integraation edistämisen näkökulmasta, kukin palveluiden järjestäjä tarvitsee yksityiskohtaista tietoa siitä, miten panostukset eri asiakastarpeisiin suunnattuihin palveluihin näkyvät näiden palveluiden käytössä ja niiden tarpeessa pitkällä aikavälillä. Lapsibudjetointi pyrkii siis vastaamaan siihen, minkälaisia lapsivaikutuksia lapsiin kohdennetuilla määrärahoilla on aikaansaatu.

Lapsibudjetointi linkittyy näin ollen osaksi laajempaa lapsivaikutusten arviointia, jonka tavoitteena on vahvistaa lapsen oikeuksien toteutumista heitä itseään koskevassa päätöksenteossa. Lapsivaikutusten arviointi että lapsibudjetointi ovat tiedolla johtamisen välineitä. Niiden tuottaman tiedon tarkoituksena on tehdä päätöksentekoprosessi – aina päätöksen suunnittelusta sen vaikutusten seurantaan – läpinäkyväksi lapsen oikeuksien näkökulmasta.

Kuntien perinteinen tapa laatia budjetit toimialoittain (esim. terveys-, sosiaali- ja opetustoimi) ei sovellu lasten ja lapsiperheiden palveluihin kohdistuneiden määrärahojen vaikutusten seurantaan, koska resurssien lisäys tai vähentäminen yhdellä sektorilla näkyy usein vaikutuksena myös toisella sektorilla. Lisäksi saatavilla oleva tieto lasten ja lapsiperheiden palveluista ja niiden kustannuksista on usein hajanaista ja vaikeasti hahmotettavissa. Lapsibudjetoinnilla vastataan tähän toimialoja yhteensovittavaan tietotarpeeseen. Lapsibudjetoinnilla ei ole tarkoitus korvata vakiintuneita budjetointi- ja tilinpäätöstapoja, vaan tarkoituksena on ennen kaikkea tuottaa lisätietoa entistä vaikuttavamman päätöksenteon tueksi.

Kuntien lapsibudjetoinnin malli perustuu kolmen pilottikunnan talous- ja tilinpäätöstietoihin

Selvityksessä kunnille suunnattu lapsibudjetoinnin malli ja välineet sen toteuttamiseen mallinnettiin kolmen pilottikunnan (Kemi, Raahe, Ikaalinen) taloustietojen avulla. Tietojen perusteella muodostettiin yhteinen palvelurakenne, jossa kaikki lapsiin ja lapsiperheisiin kohdistuvat palvelut jaettiin omien hallinnonalojensa (sote, sivistys- ja muut palvelut) sisällä **1) ennaltaehkäiseviin ja universaaleihin** (esim. varhaiskasvatus), **2) tukeviin ja tilapäisiin** (esim. terveyskeskuksen lääkäri- ja hoitajapalvelut) ja **3) korjaaviin palveluihin** (esim. lastensuojelun sijoitukset). Luokittelun yksinkertaistamiseksi palvelut kuvattiin niin sanotun liikennevalomallin mukaisesti, jossa ennaltaehkäisevät ja universaalit ovat vihreitä, tukevat keltaisia ja korjaavat punaisia palveluita. Lapsiin ja lapsiperheisiin kohdistuvat määrärahat jaoteltiin puolestaan **1) suoriin kustannuksiin** (esim. varhaiskasvatus), **2) välillisiin kustannuksiin**, jolloin palvelu on tarkoitettu kaikille, mutta siitä pystytään erittelemään lasten osuus (esim. lääkärin vastaanotot) ja **3) kollektiivisiin kustannuksiin**, jossa palvelu on tarkoitettu kaikkien kuntalaisten käytettäväksi (esim. joukkoliikenne). Kollektiiviset kustannukset laskettiin lasten väestöosuuden mukaisella osuudella kokonaiskustannuksista. Mallin rakentamisessa hyödynnettiin Oulun lapsibudjetoinnin mallia sekä valtiovarainministeriön selvitystä lapsiperheitä koskevien asioiden koostamisesta osana valtiontalousarvioita. Palvelurakenteen muuttaminen on havainnollistettu alla kuvassa 1 muutamien valittujen palvelujen avulla.



Kuva 1. Lapsibudjetoinnin metodologia kunnissa. 1) kollektiiviset, välilliset ja suorat menot.

Pilottikuntien tarkempi palveluluokittelu tehtiin JHS 200-suosituksen pohjalta. Perusteena on se, että JHS 200-suosituksesta on tulossa kuntia velvoittava, jolloin se myös väistämättä vaikuttaa taloustietojen tietotuotantoon tulevaisuudessa. Lisäksi suositus kattaa kaikki kunnan järjestämisvastuulla olevat palvelut.

Työkalu

Pilottikuntien tietojen pohjalta selvityksessä rakennettiin myös verkkoympäristössä toimiva visuaalinen työkalu kuntien lapsibudjetoinnin tueksi. Työkalun avulla kunnan on mahdollista tarkastella palvelu- ja budjettitietoja yllä kuvatun palvelu- ja kustannusluokittelun mukaisesti. Se sisältää raportointimallin ja laskennan ratkaisun, jolla yhdenmukaistetaan kuntien nykyisten järjestelmien taloustiedot palvelulähtöiseen näkymään sekä visuaalisen mittariston, joka ohjaa kuntia tarkastelemaan lapsiin, nuoriin ja perheisiin kohdennettuja voimavaroja ja niiden vaikutavuutta. Työkalu pitää sisällään kaksi karkeaa kokonaisuutta: 1) palveluluokittelun ja laskennan toteutuksen sekä 2) johdon mittariston ja sen visualisoinnin. Työkalu edesauttaa kuntia käymään sisäistä keskustelua siitä, ovatko lasten ja lapsiperheiden palveluihin kohdistetut resurssit kunnan strategian mukaisia. Arviointia helpottaa, jos työkalua kehitetään tulevaisuudessa siten, että siihen on saatavissa myös useamman vuoden kattavaa vertailutietoa muista kunnista, jolloin nähdään, miten oma kunta poikkeaa suhteessa muihin. Työkaluun on mahdollista tutustua alta löytyvän linkin takaa.

Tiekartta lapsibudjetointiin kunnissa

Lapsibudjetoinnin käyttöönotto on suunniteltava kunnissa hyvin. Ennen käyttöönottoa on päätettävä, onko ensisijaisena tavoitteena 1) muodostaa karkea yleiskuva lapsiin kohdistuvista määrärahoista; 2) tunnistaa lapsiin kohdistuvien eurojen jakautuminen toimialoittain ja saada täten kokonaiskuva palvelurakenteen lapsilähtöisyydestä vai 3) jäljittää lapsikohtaisia euroja yksittäisten palvelujen tasolla. Nämä kolme eri tavoitetasoa on esitetty alla kuvassa 2. Kuva auttaa kuntia arvioimaan omia kyvykkyksiään lapsibudjetoinnin toteuttamiseksi.

	1	2	3
	Ylätason tarkastelu ja kustannusten kohdennus	Kustannusten kohdennus toiminoittain ja palveluittain	Kustannusten kohdennus palveluketjuittain ja hetu-tasolla
Tietolähde	Talousarvio tai tilinpäätös	Talousarvio tai tilinpäätös	Talousarvio tai tilinpäätöstiето, tuote/palvelukatalogi/ hinnasto, asiakas- ja potilastietojärjestelmäaineisto
Menetelmä	Palveluluokittelu JHS:n pohjalta, sivistys- ja sosiaali- ja terveystoimen kustannukset eriteltynä ikäryhmätarkasteluun (0-17.v) sekä eritellyn pohjalta yhteenlaskettuna	Lapsilähtöinen budjetointi – malli, kustannukset eritellään toiminoittain (sote, sivi, muut), luokitellaan (palveluluokittelu, liikennevalo, välittömät, välilliset, kollektiiviset)	Episoditason laskenta, kustannukset kohdennetaan suoraan yksilön suoritteisiin/välisuoritteisiin (bottom-up laskenta). Mahdollista yhdistää luokitteluihin.
Rajaus	Perustuu paikallisiin organisaatorisiin rakenteisiin, ei yhdenmukaista luokittelua, vertailu ei mahdollista. Ei tilastollista perustelua ikäryhmittäisille kohdennuksille	Ei kohdennuksia yksilötasolla, ei tutkimuslupaa hetu-tason tarkastelun toteuttamiseksi	Palveluketjut ja asiakassegmenttimääritelmat eroavat, joten vertailtavuus muihin heikkenee, yksilötasolla tai palveluketjutasolla vertailu mahdollista (€/lapsi)
Edellytys / osaaminen	JHS palvelutason tarkastelu Perustalousosaaminen Kansalliset indikaattorit	Talous- ja tilasto-osaaminen hyvällä tasolla Lapsibudjetoinnin indikaattorit sekä haluttaessa muut suoritemittarit Yhdenmukainen luokittelu	Edellyttää menetelmällisesti hyvää talous- ja aineistokäsittelyosaamista ja resurssoja Omat suoritemittarit + kansalliset indikaattorit Palveluketjut kuvattuna
Lopputuotos	Karkea kuva lapsiin kohdistuvista kustannuksista JHS palveluluokittelun osalta. Ei palvelurakenteen toimivuuden arviointia. Top down tarkastelu. Suunnitteluun ja seurantaan.	Kokonaiskuva palvelurakenteen lapsilähtöisyydestä painopistealueittain, indikaattorit tulosten arvioimiseksi, vertailtavuus muihin mahdollistuu. Top down tarkastelu. Suunnitteluun ja seurantaan.	Tuotantolähtöinen (bottom up) tarkastelutapa. Yksityiskohtainen kuva lapsiin kohdistuvista kuluista palveluketjuittain tai yksilöittäin kokonaisuuden sijaan. Suunnitteluun ja seurantaan.

Kuva 2. Lapsibudjetoinnin mahdolliset tarkastelutasot kevyestä ylätason tarkastelusta kustannusten kohdentamiseen palveluketjuittain.

Valmiudet lapsibudjetointiin vaihtelevat kuntien välillä paljon, jonka vuoksi selvityksessä kuvattu lapsibudjetoinnin viitekehys on mahdollista ottaa käyttöön melko kevyellä toteutuksella. Toivottavaa kuitenkin on, että vähitellen osaamisen karttuessa moni kunta voisi edetä karkeasta ylätason tarkastelusta kohti mallia, jossa lopputuloksena on kokonaiskuva palvelurakenteen lapsilähtöisyydestä sekä vertailun muihin kuntiin mahdollistava tiedontuotanto.

Kerran vuodessa toteutettavassa lapsibudjetoinnissa kunnan päätettäväksi jää myös se, tehdäänkö lapsiin ja lapsiperheisiin vaikuttavien budjettipäätösten lapsivaikutusten arviointi ennakkoivasti vai jälkikäteen. Ennakoivaa, kunnan talousarvion pohjalta toteutettavaa arviota puoltaa se, että sen yhteydessä voidaan käydä tavoitteellista keskustelua lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnista tehdyistä havainnoista ja talousarviopäätösten tavoitelluista hyvinvointivaikutuksista.

Jälkiarviointina tilinpäätöksestä tehtävää lapsibudjetointia puoltaa taas se, että tilinpäätöksestä nähdään, paljonko todellisuudessa palveluihin on käytetty rahaa, koska tämä saattaa poiketa siitä, mitä talousarviossa alun perin suunniteltiin. Tyypillisiä poikkeamia ovat erityisesti raskaimpien palveluiden (esim. lastensuojelu, lasten ja nuorten psykiatriset palvelut) ennakoitua suurempi kysyntä. Jälkiarvioinnista voidaan talousarviota paremmin myös todentaa miten todelliset taloudelliset panostukset suhteutuvat hyvinvointi-indikaattoreiden pohjalta tulkittuna kunnan lasten ja nuorten hyvinvointiin. ideaalitulanteessa yhdistän molemmat osaksi kunnan päätöksenteon vuosikelloa eli ennakoivassa päätöksenteossa tulisi hyödyntää edellisen vuoden tilinpäätöksestä lapsibudjetoinnista saatuja arvioita.

Selvityksessä esitetään kuntien lapsibudjetoinnin tueksi seuraavat suositukset:

A) Lapsibudjetoinnin käyttöönottoa edeltävät suositukset

Kansallinen tuki: Kunnat tarvitsevat lapsibudjetoinnin tueksi selkeää valtakunnallista ohjeistusta ja tukea erityisesti lasten ja lapsiperheiden palvelurakenteen sisällön määrittelyyn. Valtakunnallisella tasolla tulisi erityisesti ratkaista se, mitä palveluita lapsibudjetoinnissa tarkastellaan ja millaisiksi kokonaisuuksiksi palvelut ryhmitellään. Lisäksi kansallista ohjausta tarvitaan siihen, että tieto parhaista käytännöistä leviää. Kuntia voidaan tukea myös tuottamalla niille tietoa lapsiperheiden tukemisesta ja erityisesti siitä, millä toimilla on paras kustannusvaikutavuus, jotta todella tiedetään, mihin määrärahoja kannattaa kohdentaa

Kytkeminen osaksi strategiaa: Kuntien tulisi kytkeä lapsibudjetointi omiin strategisiin tavoitteisiinsa. Strategisissa asiakirjoissa ja hyvinvointisuunnitelmissa tulee linjata lapsibudjetoinnin toteutuksesta ja sillä tavoiteltavista hyvinvointitavoitteista.

Omistajuus: Suosituksena on, että kunta päättää siitä, kenellä on viimekädessä vastuu lapsibudjetoinnin toteutuksesta. Lisäksi se, miten lapsibudjetoinnin tuloksia tulkitaan, käsitellään ja mitä tulosten pohjalta tehdään, tulee olla kunnassa hahmoteltuna. On suositeltavaa, että kunnissa on foorumi tai tahon, jossa lapsibudjetoinnin tuloksia ja niiden pohjalta mahdollisesti tehtyjä muutoksia käsitellään ja esitellään.

Kytkeminen kunnan vuosikellon mukaiseen talousprosessiin: Lapsibudjetointi suositellaan kytkettäväksi kunnan vuosikellon mukaiseen talousprosessiin, jotta se toteutuu toistuvana osana muuta talouden ja toiminnan suunnittelua ja seurantaa.

B) Lapsibudjetoinnin toimeenpanovaiheen suositukset

Vaiheittainen eteneminen: Suosituksena on, että kunnat arvioivat omaa sitoutuneisuuttaan ja valmiuksiaan lapsibudjetoinnin toteutukseen esimerkiksi hyödyntämällä selvityksessä esitetyjä materiaaleja (lapsibudjetoinnin tarkastelutasot, lapsibudjetoinnin portaat, kysymyslomake tavoitteiden asettamiseksi) ja asettavat omista lähtökohdistaan vaiheittaisen aikataulutetun suunnitelman siirtyäkseen suunnitelmista toimeenpanovaiheeseen.

Maakuntavalmisteluun ja sote-uudistukseen kytkeminen: Suosituksena on, että lapsibudjetointi ja sen käytännöt ovat osa uusia sote-maakuntia jo organisaatioiden kehittämistä alusta alkaen sekä niiden yhteistyötä kuntien kanssa.

Lapsibudjetointi osana vaikutusten arviointia: Lapsibudjetoinnin tulosten tulkinta on samalla myös tehtyjen päätösten lapsivaikutusten arviointia. Mikäli kunnassa suunnitelluilla talousarviopäätöksillä oletetaan olevan lapsivaikutuksia, tulisi ennen päätöstä selvittää, miten määrärahojen allokointi toimialojen tai palvelukokonaisuuksien välillä vaikuttaa lapsiin. Päätöksen jälkeen tulisi vastaavasti seurata sitä, mikä vaikutus sillä on ollut lasten hyvinvointiin ja terveyteen. Suosituksena on, että lapsibudjetointi kytketään aina osaksi lapsivaikutusten arviointia – mahdollisuuksien mukaan jo ennakkolisena vaikutusarviointina – ei ainoastaan päätösten jälkiarviointina.

C) Lapsibudjetointiin liittyvään osaamiseen, osallisuuteen ja menetelmien kehittämiseen liittyvät suositukset

Lapsibudjetoinnin valmiuksien kehittäminen: Lapsibudjetoinnin lähtökohtana on kustannuslaskennan osaaminen ja mutta sen toteuttamiseen tarvitaan myös ihmisvaikutusten arvioinnin osaamista. Tällä taataan se, että lapsibudjetointi ei jää vain budjettianalyysin tasolle

vaan siihen sisältyy myös päätösten lapsivaikutusten arviointi. Suosituksena on, että lapsibudjetoinnin käyttöönoton jälkeen kunnat kehittävät valmiuksiaan lapsibudjetoinnin laskennan, tulosten tulkinnan sekä vaikutusten arvioinnin saralla.

Lasten osallisuuden vahvistaminen osana lapsibudjetointia: Suosituksena on, että osana lapsibudjetointia hyödynnetään olemassa olevaa, lapsilta kerättyä tietoa lasten hyvinvoinnista ja näkemyksistä (esim. indikaattorit), selvitetään lasten näkemyksiä heitä koskevissa päätöksissä (uutta tietoa keräten) sekä annetaan lasten itsenäisesti päättää tai vaikuttaa budjetin osien muodostamiseen (esim. osallistava budjetointi kunnan, asuinalueen, koulun tai nuorisotalon tasolla).

Lapsibudjetoinnin luokitteluiden ja laskentatavan validointi laajemmalla aineistolla: Selvityksessä hyödynnettyjä luokittelumalleja suositellaan jatkokehittäväksi yhdessä kuntien talousluokittelun kehittämisen kanssa. Koska pilottikuntien lapsibudjetointi toteutettiin pienellä aineistolla, suosituksena on, että laskenta- ja luokittelumallia hyödynnetään jatkossa laajemmalla kunta-aineistolla (myös keskisuuret ja suuret kunnat).

Lapsiin kohdistuvien panostusten kustannusvaikuttavuuden kartoittaminen: Suosituksena on, että lapsibudjetoinnin laajentuessa useampaan kuntaan voitaisiin säännöllisen trenditietojen keräämisellä kartoittaa lasten ja lapsiperheiden palveluiden kustannusvaikuttavuutta. Lisäksi suositellaan, että selvityksessä esitetyjä palveluiden käyttöä ja hyvinvointia kuvaavia indikaattoreita, toimijoiden omia seurantamittareita kytketään osaksi lapsibudjetointia ja kustannusvaikuttavuustarkastelua.

Lisätietoja:

Virve Jokiranta, Senior Manager, Nordic Healthcare Group (NHG). Selvityksen tutkimusjohtaja. Lisätietoja: virve.jokiranta@nhg.fi, p. 050 3467116

Laura Käsmä, johtaja, tietojohtamisen ratkaisut, Kuntamaisema (osa Nordic Healthcare Groupia). Selvityksen tutkija, vastuulla kuntien lapsibudjetoinnin mallinnukset. Lisätietoja: laura.kasma@kuntamaisema.fi, p. 040 585 1011

Antti Rissanen, konsultti, Nordic Healthcare Group. Selvityksen tutkija, Lisätietoja: antti.rissanen@nhg.fi, p. 050 359 7424

Lapsilähtöinen budjetointi -selvitys on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2019 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Neuvotteleva virkamies Saara Leppinen
Sosiaali- ja terveysministeriö
saara.leppinen@stm.fi, p. 029 5163630

Lisätietoja: Valtiosihteeri Maria Kaisa Aula, Valtiovarainministeriö,
mariakaisa.aula@vm.fi, p. 0295 530 443



VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA
www.tietokayttoon.fi.