

# MITÄ ”HYVINVOINTITALOUS” TARKOITTA lapsiperheiden ja lasten näkökulmasta?

Hyvinvoinnin taloustiede on vakiintunut tutkimusperinne, jonka käytännön soveltamista kutsutaan hyvinvointitaloudeksi. Hyvinvoinnin edistämiseen ja erityisesti lapsille kohdistetut voimavarat ovat sijoituksia, joiden tuotto-odotukset ulottuvat vuosikymmenien päähän. Suomen lapsipolitiikasta on puuttunut hyvinvointitalouden näkökulma. Valistuneen arvion mukaan sen voimavarat ovat tänään noin 20 miljardia euroa ja merkittävästi suuremmat kuin 1980-luvulla. Tiedot tämän sijoituksen kustannusvaikuttavuudesta puuttuvat kokonaan. Suomi tarvitsee hyvinvointitaloutta painottavan Lapsipolitiikka 2030 -tavoiteohjelman ja sen toimeenpanon vahvaa johtamista.

**Y**K:n lapsen oikeuksien sopimus edellyttää, että sopimusvaltiot turvaavat lapsille

1. riittävän osuuden yhteiskunnan voimavaroista (provision)

2. oikeuden suojeluun ja huolenpitoon (protection), ja

3. oikeuden osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja yhteiskuntaelämään (participation).

Valtioiden tulee viiden vuoden välein raportoida YK:n lastenoikeuksien komitealle sopimuksen toteutumisesta. Lasten oikeuksien toteutumisen seurannassa on sopimusvaltioille suositeltu lapsibudjetointia, jolla tarkoitetaan talousarvioiden seurantaan lasten oikeuksien näkökulmasta.

Lapsen oikeuksien provision-teemaa ja sitä toteuttavaa lapsibudjetointia voi-

daan tarkastella hyvinvointitalouden haasteena: Millaisia voimavaroja ja millä strategialla suunnataan voimavaroja lasten kehityksen tukemiseen? Kuinka kustannusvaikuttavasti nämä voimavarat tuottavat hyvinvointia? Voitaisiin-ko käytettävissä olevilla voimavaroilla tuottaa nykyistä tehokkaammin uusien sukupolvien hyvinvointia?


## LAPSIPOLITIikka

Uusien sukupolvien hyvinvoinnin edistämiseksi ei ole vakiintunut yhteistä käsitettä. Alan kirjallisuudessa puhutaan lapsipolitiikasta, nuorisopolitiikasta, lapsi- ja nuorisopolitiikasta, lapsiperhepolitiikasta ja perhepolitiikasta. Laajimmillaan nämä politiikat kattavat perheiden elinolot, asuinalueet, vanhempien hyvinvoinnin, kulttuurin, koulutuksen, palvelut ja tulonsiirrot sekä monimuotoi-

sen kansalaistoiminnan (esim. **MLL** 1974, **STM** 1985), mutta myös paljon suppeampia sisältöjä on kuvattu.

Lapsipolitiikan käsite tuli suomalaiseen keskusteluun 1960-luvulla. Sittenkin keskustelu on edennyt vaihtelevia polkuja (**SATKA YM.** 2002). Tässä artikkelissa lapsipolitiikalla tarkoitetaan kaikkia alle 18-vuotiaisiin kohdistuvia tukia, palveluja ja muita toimia, joiden yhteisenä tavoitteena on edistää uusien sukupolvien varttumista ”hyviksi ja hyödyllisiksi” aikuisiksi (ks. **STM** 1985, **OULUN SEUTU** 2012).

Lapsipolitiikan laajuuteen vaikuttaa merkittävästi kohderyhmän rajaaminen. Perheen asema lapsen hyvinvoinnin edistämässä on niin merkittävä, että lasten lisäksi myös vanhempien ja muiden perheenjäsenten hyvinvoinnin edistämiseen tähtäävät tuet, palvelut ja muut toiminnot

A portrait of Matti Rimpelä, a middle-aged man with short brown hair, looking off to the side. He is wearing a dark blue cardigan over a red and white checkered shirt. The background features large, classical-style columns and a stone wall.

*Matti Rimpelä korostaa,  
että lapsiin kohdistuvat tuet  
ja palvelut olisi ymmärret-  
tävä sijoituksiksi Suomen  
tulevaan kilpailukykyyn ja  
siksi niitä olisi arvioitava,  
kehitettävä ja johdettava  
kokonaisuutena.*

## ”LAPSIPOLITIIKAN OSUUS KUNNAN KÄYTTÖMENOISTA ON HUOMATTAVASTI SUUREMPI KUIN YLEISESTI AJATELLAAN.”

tulevat laajimman tulkinnan mukaan lapsipolitiikan piiriin.

### LASTEN OSUUS YHTEISKUNNAN VOIMAVAROISTA

Huoli tietopohjan puutteista ja seurannan ja tilastoinnin hajanaisuudesta on toistettu lähes samanlaisena lapsipolitiikkaa ja lastensuojelua käsitelleissä arvioinneissa 1970-luvulta alkaen (esim. STM 1985, 2005 ja 2013, VALTIONEUVOSTO 1995). Lapsen oikeuksien toteutumisen viisivuotis seuranta ja lapsipolitiikka yleisemminkin on keskittynyt suojeluun ja osallisuuteen (SATKA YM. 2002, PAAVOLA YM. 2005). Lapsiin kohdistettuja voimavaroja (”provision”) ei ole tarkasteltu kokonaisuutena. Valtion, kuntien ja Kelan kirjanpidossa nämä voimavarat jakautuvat kymmenille eri momenteille, joissa ei läheskään aina ole edes mahdollista tarkastella erikseen lapsiin kohdistuvien tukien ja palvelujen osuutta.

### Suomessa ei ole seurattu lapsiin kohdistettua osuutta yhteiskunnan voimavaroista.

Joissakin yksittäisissä kunnissa on selvitetty lapsiin kohdistuvien toimintojen voimavaroja joko erilliselityksenä (esim. Lempäälä) tai hallintorakenteiden uudistuessa (esim. Hämeenlinna). OULUN SEUDUN (2013) lapsi- ja nuorisopolitiikka 2025 -tavoiteohjelman yhteydessä on seurattu alle 18-vuotiaiden kuntapalvelujen käyttömenojen trendejä vuodesta 2005 alkaen.<sup>1</sup>

Julkaisemattoman päivityksen mukaan alle 18-vuotiaille suunnattujen palvelujen käyttömenot olivat Oulussa vuonna 2012 yhteensä noin 480 miljoonaa euroa, ja ne muodostivat kolmanneksen kaupungin kaikista käyttömenoista. Varhaiskasvatuksen ja koulutuksen yhteenlaskettu osuus oli noin 73 prosenttia, kolme prosenttiyksikköä vähemmän kuin vuonna

2005. Sosiaali- ja terveystalvelujen osuus oli noin 21 prosenttia, kasvua noin kolme prosenttiyksikköä vuodesta 2005. Kaikkien muiden toimintojen yhteenlaskettu osuus oli vain noin 6 prosenttia. On huomattava, että tästä arviosta puuttuvat lapsiperheiden vanhempien hyvinvointipalvelut.

Vuonna 2012 Oulun kaupunki käytti lasten palveluihin keskimäärin noin 11 000 euroa/lapsi. Rahan arvon muutoksen korjaamisen jälkeen vastaava summa vuonna 2005 oli noin 8 600 euroa. Tämä tarkoittaa, että Oulun kaupungin lapsipolitiikan käyttömenot suhteutettuina lapsiväestön kokoon kasvoivat reaalisesti huomattavasti vuodesta 2005 vuoteen 2012.

Oulun seudun kuntien lapsipolitiikan talousselityksessä on jouduttu turvautumaan monin osin harkinnanvaraisiin arvioihin, kun kuntien kirjanpidossa ei ole pidetty tarpeellisena eritellä lapsiin kohdistuvien palvelujen käyttömenoja yksiselitteisesti. Kunnat eivät sovelle lasten oikeuksien sopimuksen seurannassa suositeltua lapsibudjetointia. Varaukset huomioon ottaenkin tulokset toivat esiin useita tärkeitä havaintoja:

- *Lapsipolitiikan osuus kunnan käyttömenoista on huomattavasti suurempi kuin yleisesti ajatellaan.*
- *Lapsipolitiikan voimavarat lisääntyivät huomattavasti 2005–2012 kaupungin talouden kasvaessa. Niiden osuus kaupungin käyttömenoista pysyi lähes ennallaan.*
- *Hallinnonalojen väliset siirrot vuosina 2005–2012 olivat pieniä, mutta siirtymä varhaiskasvatuksesta ja koulutuksesta sosiaali- ja terveystalveluihin oli selvä.*
- *Kustannusvaikuttavuuden kannalta ratkaisevat voimavarat (yli 70 %) ovat varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa.*
- *Sosiaali- ja terveystalvelujen sisällä voimavarojen kasvu painottui häiriösuuntautuneisiin palveluihin.*

Oulun tiedot antavat mahdollisuuden arvioida karkeasti koko maan tasolla kuntien lapsipolitiikan käyttömenoja. Suuruusluokaksi saadaan noin 12 miljardia euroa. Tämä arvio kattaa vain kuntien talousarvioissa olevat alle 18-vuotiaiden palvelujen käyttömenot. Lapsipolitiikan laajan tulkinnan mukaiset muut lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin edistämiseen käytetyt voimavarat kasvattavat summaa. Valistuneena arvauksena voidaan esittää, että laajasti tulkittun lapsipolitiikan voimavarat Suomessa ovat euroilla mitattuina jopa 20 miljardin suuruusluokkaa, noin 10 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Varsin todennäköistä on, että nämä voimavarat ovat kasvaneet merkittävästi 2000-luvulla ja että ne ovat tänään lapsiväestöön suhteutettuina huomattavasti suuremmat kuin 1980-luvulla.

### Valistunut arvaus: Suomen lapsipolitiikan voimavarat ovat 20 miljardin euron luokkaa.

Käytettävissä olevien tietojen perusteella ei ole mitään mahdollisuutta arvioida viime vuosikymmeninä toteutuneen lapsipolitiikan kustannusvaikuttavuutta. Tästä seuraa, että ei ole myöskään mahdollista perustellusti vastata kysymykseen lapsiin kohdistuvien voimavarojen riittävydestä, kun raportoidaan YK:lle lapsen oikeuksien sopimuksen toteutumisesta Suomessa. Seuraavassa tähän kysymykseen yritetään kuitenkin hakea vastausta tarkastelemalla lapsipolitiikassa toteutettua strategiaa ja sen kehitystä.

### LAPSIPOLITIIKAN KRIITTINEN POLKU

Lapsipolitiikan strategiavalintoja havainnollistetaan kuvion 1 nelikentässä, jossa akseleina ovat edistäminen vs. korjaaminen ja yhteisö vs. häiriö/ongelma. Yhteisösuuntautuneisuus tarkoittaa

# VOIMAKKAAT PAINHEET OVAT SIIRTÄNEET LAPSIPOLITIIKAN PAINOPISTETTÄ HÄIRIÖIDEN JA NIIDEN KORJAAMISEN SUUNTAAN.

taa, että strategiassa pidetään tärkeätä yhteisöjen tuntemista ja osallisuutta ja toiminnan mitoittamista esimerkiksi asuinyhteisöjen erityisiin tarpeisiin. Häiriösuuntautuneisuudessa keskitytään ammattihenkilöstön määrittelemiin poikkeamiin. Kansainvälisen kirjallisuuden ja kokemuksen mukaan ratkaisevat strategiavalinnat tehdään kuvioon 1 merkityllä kriittisellä polulla. Kustannusvaikuttavuuden ratkaisee toimintojen ja niihin suunnattujen voimavarojen jakautuminen viisaasti kaikille neljälle sektorille.

Strategiavalintoihin on 1980-luvulta alkaen ohjannut yhä voimakkaammin häiriösuuntautuneisuuden globaali paine. Tutkimus- ja kehitystyö on tuottanut uutta tietoa lasten kehityksen häiriöistä, niiden tunnistamisesta, korjaamisesta ja ehkäisystä. Media on erityisen kiinnostunut häiriöistä. Vanhemmat aktivoituvat hakemaan apua tunnistessaan lapsissaan merkkejä mahdollisista häiriöistä. Käynnissä oleva kansalaiseräys

lastensairaalan rakentamiseksi havainnollistaa häiriösuuntautuneisuuden painetta. Olisi vaikeaa saada aikaan samanlaista kansanliikettä esimerkiksi kotikasvatuksen tukipalvelujen kehittämiseen. Kaikki tämä yhdessä muodostaa sen globaalin paineen, joka siirtää strategiaa häiriöiden ja korjaamisen suuntaan ilman, että millään tasolla tehdään siitä tietoisia valintoja.

Viime vuosina on vaadittu yhä enemmän näyttöä kustannusvaikuttavuudesta. Mitä rajatumpi häiriö on, sitä helpommin siihen kohdistuvista toiminnoista voidaan tuottaa tutkimustietoa. Näyttövaatimuksen korostaminen ilman sen rajoitusten ymmärtämistä siirtää väistämättä strategian painopistettä häiriöiden korjaamisen suuntaan.

Edistämistä ja yhteisöjä painottavan strategian välttämätön edellytys on, että lapsiin kohdistetut voimavarat ymmärretään sijoituksiksi. Lapsiperhesuuntautunut yhdyskuntasuunnittelu, perheen toimeentuloa vahvistavat tulonsiirrot,

neuvolatoiminta, leimaamaton perhetyö, varhaiskasvatus ja koulutus ovat tyypillisesti tällaisia investointeja. Kun lapsiperheitä ja lapsia tuetaan raskauden alusta alkaen heidän jokapäiväisissä kehitysyhteisöissään (RIMPELÄ 2013), häiriösuuntautuneiden palveluiden kuormitus vähenee. Tällä strategialla saavutettiin Suomen lasten hyvinvoinnin menestystarina 1900-luvulla.

Pitkälle tulevaisuuteen vaikuttavat sijoitukset ovat aina riski-investointeja. Strategian painottaminen edistämisen ja yhteisöjen suuntaan vaatii valmistelijoilta ja päättäjiltä kypsyyttä riski-investointeihin. Kun aikanaan päätettiin oppivelvollisuuskoulusta ja neuvolatyöstä, valmistelijoilla ja päättäjillä ei ollut näyttöä kustannusvaikuttavuudesta, mutta heillä oli viisautta ja rohkeutta tehdä riskisijoituksia, jotka sittemmin ovat osoittautuneet erittäin tuottaviksi.

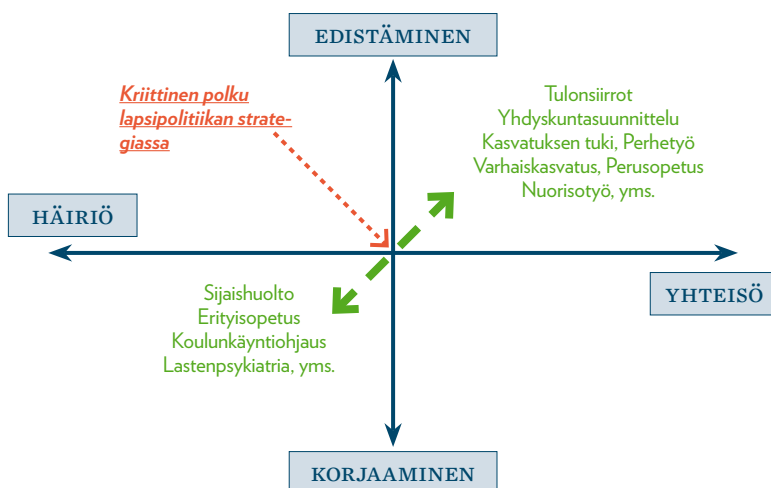
## MENESTYSTARINASTA "RAKENTEELLI- SEEN VÄLINPITÄMÄTTÖMYYTEEN"

Suomen hyvinvointipolitiikkaan vaikutti 1800-luvun lopulta 1970-luvulle saakka väestöpoliittinen intressi. Tavoitteena oli tukea väestönkasvua ja edistää yhä tehokkaammin jokaisen uuden sukupolven varttumista hyväksi ja hyödyllisiksi aikuisiksi. Lapsiperheiden ja lasten hyvinvointisysteemiä rakennettiin pala palalta.

**1980-luvulle saakka lasten ja lapsiperheiden hyvinvointi parani nopeasti.**

Laajennukset tehtiin useimmiten säätämällä erityislaki ja toimeenpanemalla se valtion ja kuntien yhteistyönä. Rinnakkain tuettiin lapsiperheiden toimeentuloa ja laajennettiin palveluja. Tuloksena oli sektoroitunut rakenne, joka toimi tehokkaasti niin kauan kuin uusia palveluja rakennettiin melko tyhjiin kenttään.

Kuvio 1. Lapsipolitiikan strategiavaihtoehtojen kriittinen polku.



# LAPSIPOLITIIKAN HAJANAISUUTEEN, ERI HALLINNONALOJEN SEKTOROITUMISEEN SEKÄ NÄISTÄ SEURAAVIIN ONGELMIIN ON KIINNITETTY HUOMIOTA JO 1970-LUVULTA ALKAEN.

Lapsiperheiden ja lasten hyvinvointi parani niin nopeasti, että voidaan perustellusti puhua kansainvälisestä menestystarinasta.

Palvelujen laajentuessa kohdattiin sektoroituneen rakenteen ongelmat. Keskustelu lapsipolitiikasta ja sen hallinnasta käynnistyi 1970-luvulla (**SATKA YM.** 2002). Ensimmäisen laajan lapsipoliittisen ohjelman julkaisi Mannerheimin lastensuojeluliitto vuonna 1974. Valtionhallinnossa lapsipolitiikan kokonaisuutta arvioitiin ja kehittämistavoitteita esitettiin esimerkiksi Kansainvälisen lasten vuoden 1979 komitean (**KOMITEAMIEHINTÖ** 1980) ja lastensuojelutoimikunnan mietinnöissä (**STM** 1985).

Lasten vuoden 1979 komitea nosti esiin toteutuneen lapsipolitiikan hajanaisuuden:

*”Lasten ja lapsiperheiden asemasta sekä lapsi- ja perhepolitiikan kehittämisestä on viime vuosina valmistunut lukuisia selvityksiä ja toimenpideohjelmiä. Ongelmana ei ole niinkään hyvin ehdotusten puute kuin se, ettei ole voitu löytää yksimielisyyttä painopistealuiden valinnasta eikä toimenpiteiden toteuttamisjärjestyksestä, eikä asian tärkeydestä ole vallinnut riittävän laajaa tietoisuutta. Tästä syystä harjoitetulle lapsi- ja perhepolitiikalle on ollut ominaista lyhytjänteisyys ja satumanvaraisuus.”*

Yksityiskohtaisemmin uutta tilannetta ja uusia haasteita kuvattiin vuoden 1982 lastensuojelutoimikunnan kolmannessa osamietinnössä (**STM** 1985):

*”Palvelujen lisääntyminen merkitsi myös eriytymistä ja erikoistumista rajattuihin ongelmiin. Tämän kielteiset seuraukset - ihmisten avun tarpeen ja perheiden pirstoutuminen - tuntuvat eniten siellä, missä avun tarve on suurin.”*

*”Lasten, nuorten ja lapsiperheiden psyykkiset ja sosiaaliset ongelmat ovat lyhyessä ajassa luonteeltaan muuttuneet. Vaikka sosiaali- ja tervey-*

*denhuollon palvelut ovat kehittyneet kohtuullisen kattaviksi, palvelujen mahdollisuudet ongelmien ehkäisemiseen ja lievittämiseen näyttävät kuitenkin puutteellisilta. Osittain on kyse voimavarojen puutteellisuudesta, osittain olemassa olevien voimavarojen uudelleen suuntaamisen tarpeesta.”*

*”Palveluiden lähtökohtana pidetään yhä yleisemmin eri hallintokuntien yhteistyön koordinoimista ja syventämistä. Voimavarojen käytön arviointi ja analysointi ovat johtamassa uusiin vaihtoehtoihin ja perinteisten työtapojen uudistamiseen. Yhteistyötä tarvitaan ehdottomasti myös eri poliittisten ja hallinnollisten tasojen kanssa, jotta uudistumista tapahtuu myös käytännössä eikä ainoastaan puheissa ja pitkän tähtäimen tavoitteissa. Olennaista on myös eri tahojen näkemysten, kokemusten ja ideoiden vaihtaminen ja yhdessä arviointi”.*

## Rakenteellinen välinpitämättömyys on lisääntynyt lapsipolitiikassa (purettaessa kuntien valtionohjausta ja suuntauduttaessa yhä enemmän häiröiden hoitamiseen).

Vaikka lapsipolitiikan toimeenpanorakenteisiin liittyvät ongelmat todettiin, niihin vastaaminen ei onnistunut. Lasten oikeuksien sopimuksen ensimmäisessä Suomen raportissa (**ULKOMINISTERIÖ** 1994) kiinnitettiin huomiota ”rakenteelliseen välinpitämättömyyteen” (ks. myös **SALMI** 2008):

- ”Jälkikäteen arvioiden mikään näistä ratkaisuista ja esityksistä ei ole onnistunut murtamaan lapsiin kohdistuvaa rakenteellista välinpitämättömyyttä”. Rakenteellista välinpitämättömyyttä aiheuttaa eri hallinnonalojen pitkälle edennyt sektoroituneisuus. Hallintokuntien eriytyneisyydestä seuraa, että

*on vaikea luoda periaatteita ja käytäntöjä, joilla yhteen sovitetaan lapsipolitiikkaa ja lasten palveluja koko yhteiskunnan tasolla... Siten kokoava kuva alaikäisväestön elinoloista ja asemasta jää vaillinaiseksi.”*

Valtionohjausta kevennettiin 1990-luvulla. Lapsipolitiikan strategista vastuuta siirrettiin kunnille. Suurin osa kunnista valmisteli 2000-luvun alussa lapsipoliittisia ohjelmia, joiden laajuus ja sisältö vaihtelivat (**PAAVOLA YM.** 2005, **MÄÄTTÄ** 2010). Lastensuojelulain uudistuksessa kunnille tuli vuodesta 2008 alkaen velvollisuus laatia lasten hyvinvointisuunnitelma ainakin kerran valtuustokaudessa. Kuntien lapsipoliittisissa ohjelmissa on vain harvoin kuvattu lapsiin kohdistuneiden voimavarojen kehitystä kokonaisuutena. YK:n lapsen oikeuksien komitean suosittelemaa lapsibudjetointia ei ole otettu käyttöön.

Mitä hajautetumpi hyvinvointistrategian toimeenpanorakenne on, sitä alttiimpi se on globaalisille paineille. Kuntien valtionohjauksen purkaminen 1990-luvulla yhdessä kasvavan häiriösuuntautuneisuuden kanssa ovat lisänneet rakenteellista välinpitämättömyyttä lapsipolitiikassa. Sektoroituneiden häiriöpalvelujen (sijaishuolto, erityisopetus, koulunkäyntiohjaus, lastenpsykiatria, yms.) kuormitus on jatkuvasti kasvanut, vaikka lukuisissa ohjelmissa ja raporteissa on tavoitteeksi asetettu lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistäminen (**STM** 2013). Kuormituksen kasvuun on kunnissa vastattu lisäämällä häiriösuuntautuneiden palvelujen voimavaroja sadoilla miljoonilla euroilla. Kuormituksen kasvun syitä on haettu enemmän yhteiskunnasta - erityisesti 1990-luvun lamasta - ja perheistä (”vanhemmuuden katoaminen”) kuin lapsipolitiikan hajanaisuudesta ja sen sektoroituneesta toimeenpanorakenteesta (esim. **SATKA YM.** 2002, **PAAVOLA YM.** 2005).

Lapsipolitiikan painopisteen siirtämistä korjaavista palveluista perheiden

## Uudessa lapsipolitiikassa tulee olla vahva hyvinvointitalouden näkökulma.

ja lasten hyvinvoinnin edistämiseen on esitetty lukuisissa ohjelmissa ja asiantuntijaraporteissa, mutta valtion ja kuntien päätöksillä on uusia voimavaroja suunnattu yhä enemmän sektoroituneisiin häiriöpalveluihin ("rakenteellinen välinpitämättömyys"). Ammattihenkilöiden tuki ja palvelut ovat etääntyneet lapsiperheiden ja lasten arjesta. Tätä kehitystä havainnollistavat kotikasvatuksen tuen ja perhekasvatuksen (ks. esim. **KOMITEAMIEHTINTÖ** 1980) katoaminen yhteiskunnan asialistoilta, lapsiperheiden kotipalvelun alasajo sekä lastensuojeluasiakkuuden vaatiminen kuntien perhetyössä (**STM** 2013).

### Lapsipolitiikan voimavaroja on suunnattu yhä enemmän sektoroituneisiin häiriöpalveluihin.

Lapsipolitiikasta ei ole 2000-luvulla tehty kokonaisarviointia, jossa olisi otettu vakavasti jo 1970-1980-lukujen vaihteessa esiin nousseet hajanaisuuden ja sektoroitumisen tuottamat ongelmat ja hyvinvointihaasteiden muuttuminen. Keskittämällä huomio yhteistyöhön ja sektorirajojen ylittämiseen on käytännössä vain vahvistettu vanhentunutta toimintarakennetta. Viimeisimmässä asiantuntijaraportissa (**STM** 2013) on toistettu asialliset samat kriittiset arviot, joihin Kansainvälisen lasten vuoden 1979 komitea ja lastensuojelutoimikunta (**STM** 1985) kiinnittivät huomiota jo kolme vuosikymmentä aikaisemmin.

**RAKENTEELISESTA VÄLINPITÄMÄTTÖMYYDESTÄ SYSTEEMISEEN MUUTOKSEEN**  
Vaikka yksityiskohtaisemmat tiedot puuttuvat, kiistattomalta näyttää, että lapsiperheisiin ja lapsiin kohdistuvien voimavarojen osuus Suomen kansantaloudessa on suurempi kuin yleisesti ajatellaan. Varsin todennäköistä myös on,

että nämä voimavarat suhteutettuna lapsiväestöön ovat 2000-luvulla kasvaneet selvästi 1980-luvun tason yläpuolelle.

Suomeen on 1980-luvulta alkaen syntynyt yli miljoona syntyessään maailman terveimpiin lukeutuvaa lasta. Näiden sukupolvien varttuessa aikuisiksi häiriösuuntautuneiden palvelujen kuormitus on kasvanut. Nuorten syrjäytyminen koetaan yhä suuremmaksi yhteiskunnalliseksi ongelmaksi. Kasvavat voimavarat eivät ole tuottaneet odotusten mukaisesti hyvinvointia.

Viime vuosina on ikääntyviä alettu hyvinvointipolitiikassa tarkastella kokonaisuutena (esim. vanhuspalvelulaki), joskin useimmiten myös heidät nähdään sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakkaina. Ikääntyviin keskittyvä palvelurakennemuutos on keskittynyt sosiaali- ja terveyspalveluihin ja unohtanut käytännössä lapsiperheiden ja lasten näkökulmasta keskeiset tulonsiirrot ja universaalipalvelut. Vuosia jatkuneessa palvelurakennemuutoksessa on jäänyt huomaamatta, että valtion ja kuntien lapsipolitiikassa strateginen hajanaisuus ja rahoituksen monikanavaisuus ovat monin verroin korostuneempia kuin sosiaali- ja terveyspalveluissa.

### Lapsipolitiikassa strateginen hajanaisuus ja rahoituksen monikanavaisuus ovat monin verroin korostuneempia kuin sosiaali- ja terveyspalveluissa.

Kun laajasti ymmärrettyyn lapsipolitiikkaan yhdistetään yhtä laajasti tulkittu nuorisopolitiikka (so. 18-29 -vuotiaisiin suunnatut voimavarat), hahmottuu kokonaisuus, johon sijoitetut voimavarat ovat vähintään samaa suuruusluokkaa kuin sosiaali- ja terveydenhuollon sektorille sijoitetut. Lapsi- ja nuorisopolitiikan yhdistetyt voimavarat ovat Suomen suurin jatkuva investointi tulevaisuuden

hyvinvointiin ja erityisesti kansantalouden kilpailukykyyn.

Rakenteellisesta välinpitämättömyydestä tulisi siirtyä lapsipolitiikan strategian uudistamiseen vastaamaan 2020- ja 2030-luvuille ennakoitavissa olevia haasteita. Kansainvälisen tutkimuksen sekä lukuisten kotimaisten kehittämishankkeiden ja pohdintojen tuloksena on alkanut hahmottua lapsipolitiikan uusi sisältö ja toimeenpanorakenne. Keskiöön tulisi uudelleen ottaa lapsiperheiden ja lapset tukeminen mahdollisimman pitkälle kehitysyhteisöissään ilman asiakkuutta (**OULUN SEUTU** 2012, **RIMPELÄ** 2013, **STM** 2013). Neuvoloista, varhaiskasvatuksesta perusopetuksesta ja toisen asteen koulutuksesta sekä niihin sisältyvästä leimaamattomasta perhetyöstä, kodinhoitoavusta ja nuorisotyöstä olisi rakennettava raskauden alusta nuoruuteen jatkuva toiminnallinen kokonaisuus, jota myös johdetaan kokonaisuutena ja jolla on yhteinen tietohallinto. Universaalipalveluja, tulonsiirtoja ja yhdyskuntasuunnittelua olisi arvioitava ja kehitettävä kokonaisuutena.

Lasten ja lapsiperheiden palvelurakenteen uudistamiseksi eivät riitä yksittäiset hankkeet. Edessä olevan tehtävän vaativuus havainnollistuu, kun sitä tarkastellaan laajan systeemisen muutoksen kehyksessä (**VALOVIRTA YM.** 2011). Monet kunnat - esimerkiksi Hämeenlinna ja Imatra - ovat jo etenemässä tähän suuntaan. Valitettavasti vastaavaa kehitystä ei ole toistaiseksi ollut havaittavissa valtionhallinnossa.

Kun kokonaiskustannukset ovat 20 miljardin euron luokkaa, paremman johtamisen ja uudistuvan toimeenpanorakenteen tuotto-odotuksiksi voitaisiin asettaa 3-5 prosenttiyksikön säästöt vuoteen 2020 mennessä. Imatralla häiriöpalvelujen kuormituksen vähentämisessä saadut tulokset tukevat tätä tuotto-odotusta. Ratkaisevaa on, että ensin investoidaan lapsiperheiden ja lasten tukemiseen heidän jokapäiväisissä ke-

# ”LAPSI- JA NUORISOBUDJETOINTI JA VOIMAVAROJEN KUSTANNUSVAIKUTTAVUUDEN JATKUVA SEURANTA OLISI VAKIINNUTETTAVA JULKISEN HALLINNON KAIKILLA TASOILLA.”

hitysyhteisöissään ja tuottoa jaksetaan odottaa 3-5 vuotta.

## LOPUKSI

Tämän vain suuntaa antavan tarkastelun yhteenvedona esitetään, että Suomessa lapsipolitiikan keskeisin pulma ei ole voimavarojen niukkuus vaan sen toimeenpanorakenteiden sektoroituneisuus ja johtamisen hajanaisuus. Vanhentunut toimeenpanorakenne on lapsipolitiikassa samalla tavalla kasvavasti tehoton kuin vanhentunut tuotantorakenne elinkeinopolitiikassa. Rakenteellisia ongelmia ei ole mahdollista ratkaista vain yhteistoiminnalla vaan siihen tarvitaan laajaa systeemistä muutosta.

On varsin todennäköistä, että lapsi- ja nuorisopolitiikan systeeminen uudistaminen julkisen hallinnon kaikilla tasoilla on väestön hyvinvoinnin ja kansantalouden kilpailukyvyyn kannalta jopa merkittävämpää kuin käynnissä oleva sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos.

Tiivistetysti kysymys on siirtymisestä lasten ja lapsiperheiden hyvinvointisysteemin rakentamisesta sen uudistamiseen vastaamaan mahdollisimman kustannusvaikuttavasti ennakoitavissa oleviin 2020- ja 2030-lukujen haasteisiin. Lapsi- ja nuorisobudjetointi ja voimavarojen kustannusvaikuttavuuden jatkuva seuranta olisi vakiinnutettava julkisen hallinnon kaikilla tasoilla. Valtioneuvoston tulisi viipymättä valmistella eduskunnan käsiteltäväksi laajaan tulokintaan perustuva kansallinen Lapsi- ja nuorisopolitiikka 2030 -tavoiteohjelma ja vahvistaa sen toimeenpanon johtamista. ■

## Kirjallisuus

- KOMITEAMIENTINTÖ** (1980), Kansainvälisen lasten vuoden 1979 komitean mietintö. Helsinki.
- MANNERHEIMIN LASTENSUOJELULIITTO MLL** (1974), Lapsen perusturva. Lapsipoliittinen ohjelma, Helsinki.
- MÄÄTTÄ, M.** (2010), Lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvä suunnittelu kunnissa, Janus, 18, 243-259.
- OULUN SEUTU** (2012), Lapsi- ja nuorisopolitiikka 2025 -ohjelma. [www.seutunappi.fi/lnpo](http://www.seutunappi.fi/lnpo)
- PAAVOLA, A. & ROUSU, S. & LAINE, K.** (2005), Lasten hyvinvointi kunnan yhteiseksi asiaksi. Lapsipolitiikan kuntakyselyn 1.4.2005 tuloksia, Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- RIMPELÄ M.** (2013), Kasvatuskaakoksesta yhteiseen ymmärrykseen, teoksessa Lämsä, A.L. (toim.): Verkosto vahvaksi, Jyväskylä: PS-Kustannus, 17-47.
- SALMI, M.** (2008), Rakenteellinen välinpitämättömyys riski lasten tulevaisuudelle, Futura 2008/4, 37-47.
- SATKA, M. & MOILANEN, J. & KIILL, J.** (2003), Suomalaisen lapsipolitiikan mutkainen tie, Yhteiskuntapolitiikka, 67, 245-259.
- SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ STM** (1985), Lastensuojelutoimikunta 1982:n mietintö 3. Lasten kasvuolojen ja palvelujen kehittäminen. Komiteamietintö 1985:7.
- SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ STM**(2005), Lapsille sopiva Suomi. YK:n yleiskokouksen lasten erityisistunnon edellyttämä Suomen kansallinen toimintasuunnitelma, Helsinki: Yliopistopaino.
- SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ STM** (2013), Toimiva lastensuojelu. Selvitysryhmän loppuraportti 2013:19.
- ULKOMINISTERIÖ** (1994), Lapsen oikeuksien sopimus. Ensimmäinen määräaikaisraportti. Helsinki.
- VALOVIRTA, V. & NIEMINEN, M. & PELKONEN, A. YM.** (2011), Systeemisen muutoksen haasteet ja innovaatiotoiminnan mahdollisuudet - Tapaustutkimuksia ja politiikanäkökuilma. Tekesin katsaus 286/2011.
- VALTIONEUVOSTO** (1995), Lastensuojelusta kohti lapsipolitiikkaa - valtioneuvoston selonteko eduskunnalle, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1195:6.

## Viite

1 Ks. [www.seutunappi.fi/lnpo/oulun\\_seudun\\_lapsi-ja\\_nuorisopolitiikan\\_talous](http://www.seutunappi.fi/lnpo/oulun_seudun_lapsi-ja_nuorisopolitiikan_talous).