Eva Österbacka
Professor i nationalekonomi
Åbo Akademi
Fakulteten för samhällsvetenskaper och ekonomi
Fänriksgatan 3B
20500 Åbo
Eva.osterbacka@abo.fi
19.4.2018

Till Finansutskottets Kultur och vetenskapsdelegation och Kommun och hälsovårdsdelegation

Expertutlåtande till mötet 20.4.2018

Ärende: Barnombudsmannens berättelse till riksdagen 2018

Allmänt

Barnombudsmannens berättelse till riksdagen 2018 innehåller tre delar. Den första delen behandlar barnen i samhället, den andra delen behandlar barnpolitiken i Finland och den tredje delen behandlar hur den finländska lagstiftningen överensstämmer med FNs barnkonvention. Berättelsen belyser barnens situation grundligt och välmotiverat.

Den tredje delen belyser förtjänstfullt vilka delområden i den finländska lagstiftningen som uppfyller respektive inte uppfyller åtaganden i FNs barnkonvention. Den delen är tydlig, men utanför mitt kompetensområde och jag kommer därför inte att kommentera den ytterligare, utan övergår till att kommentera del I och II som ligger inom mitt kompetensområde.

I den första delen återkommer skribenterna många gånger till att ojämlikheten bland barn och unga har ökat efter 1990-talskrisen och de beskriver också följderna av att ojämlikheten ökat. En annan frågeställning som lyfts upp är svårigheterna i att förena arbets- och familjeliv.

I den andra delen framkommer att satsningarna på barn- och familjepolitik har varit omfattande i uppbyggandet av Välfärdsfinland. Satsningarna har även varit stora efter 1990-talskrisen, men utfallet för barn och unga lämnar mycket i övrigt att önska. Frågeställningen är synnerligen relevant. Barns och ungas välfärd försämras och utslagningen ökar, trots den offentliga sektorns satsningar. Den offentliga sektorns satsningar verkar inte vara *effektiva*. Skribenten, Matti Rimpelä, ger också svar på den uppenbara frågan: Varför växer ojämlikheten bland barn och unga trots den offentliga sektorns ökande satsningar?

Han påpekar att det gjordes nedskärningar i den grundläggande servicen som berör barn och unga efter 1990-talskrisen. Som en konsekvens av delvis 1990-talskrisen med ekonomiska svårigheter och förändringar på arbetsmarknaden som följder, och delvis av att familjerna inte längre är så stabila som tidigare (egen anmärkning), försvagades familjernas möjligheter att stöda sina barn. När familjen är i kris, kan välfärdsstaten lindra och stöda, men om båda är i kris riskerar skyddsnätet för barn att fallera. Redan vid sekelskiftet larmade forskare att problemen hopar sig bland utsatta barn. Mycket av de offentliga satsningarna under 2000-

talet kan dessvärre kategoriseras som projekt. Helheten har därmed lidit. Rimpelä påpekar dessutom att efter uppbyggnaden av välfärdsstaten, har ansvaret för nivån på service till barn, unga och barnfamiljer flyttats från staten till kommunerna. Efter 1990-talkrisen minskade statens normstyrning, vilket ökade kommunernas strategiska ansvar. Rimpelä menar att kommunerna varken har kunskaper eller färdigheter att ta detta ansvar.

Staten Finland har undertecknat FNs barnkonvention, men har gett över en stor del av ansvaret till kommunerna att uppfylla barnkonventionen, men övervakningen och uppföljningen är bristfällig samtidigt som målsättningarna är otydliga. När detta ansvar ytterligare kommer att fördelas till landskap och privata aktörer blir fältet ännu mera splittrat. Staten måste ta sitt ansvar för att barnkonventionen uppfylls!

Bedömning av FNs barnkonventions fjärde artikel och barnrättskommitténs allmänna kommentar till dess förverkligande

Den fjärde artikeln i FNs barnkonvention lyder: *Konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i denna konvention. I fråga om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ska konventionsstaterna vidta sådana åtgärder med utnyttjande till det yttersta av sina tillgängliga resurser och, där så behövs, inom ramen för internationellt samarbete.*

Ja suomeksi*: Sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin tässä yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi. Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamiseksi sopimusvaltiot ryhtyvät mahdollisimman täysimääräisesti tällaisiin toimiin käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ja tarvittaessa kansainvälisen yhteistyön puitteissa.*

I barnrättskommitténs allmänna kommentarer till fjärde artikeln förverkligande betonas att barnkonventionen är bindande för konventionsstaterna, och att konventionsstaterna inte kan välja att låta bli att uppfylla sina åtaganden. Det är inte heller tillräckligt att uppvisa att åtgärder vidtagits om åtgärderna inte uppfyller den fjärde artikeln. I alla åtaganden *ska barnets bästa komma i främsta rummet* (artikel 3(1) ja suomeksi: *on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu*). Barnens bästa ska genomgående komma i främsta rummet i varje fas av budgeteringsprocessen och i alla budgetbeslut som berör barn. Barn har olika behov i olika faser av sin utveckling. Konventionsstater ska beakta alla faktorer som behövs för att barn i olika åldrar ska överleva, växa och utvecklas, och visa att åtaganden uppfylls genom att synliggöra hur budgeterna påverkar barn i olika åldersgrupper. Konventionsstater ska planera, föreskriva, verkställa och följa upp budgeter så att barnens rättigheter förbättras. Konventionsstater ska säkerställa att barnrelaterade policyer och program förvaltas så att de ger ett mervärde. Rättvis fördelning av utgifterna innebär att de riktas så att de gynnar rättvisa bland alla barn. Konventionsstater åläggs dessutom att hushålla med resurser så att barnens rättigheter inte riskerar att utarmas i framtiden.

Om själva budgeteringsprocessen framkommer bland annat att konventionsstater ska beakta att barnens situation är olika, och i synnerhet de som är utsatta. Barnkonsekvensbedömningar ska utföras vid all lagstiftning, kring alla policyer och program för att säkerställa att de inte underminerar barnens rättigheter. Konventionsstater ska också säkerställa att de resurser som är ämnade att förbättra barnens situation inte förloras pga. ineffektivitet, dålig förvaltning, korruption eller annan olaglig aktivitet, utan försäkra att resurserna används så att barnens bästa tryggas för nuvarande och framtida generationer.

Det ovannämnda är en sammanfattning av barnrättskommitténs allmänna kommentar nummer 19 (2016) om offentlig budgetering för förverkligandet av barns rättigheter (artikel

4). (Den engelska versionen: General comment No. 19 (2016) on public budgeting for the realization of children's rights (art. 4) och den finska översättningen: Yleiskommentti nro 19 (2016) julkisesta budjetoinnista lasten oikeuksien toteuttamiseksi (4 artikla)). Barnrättskommitténs kommentar är mycket tydlig. Konventionsstater kan inte låta bli att utföra barnkonsekvensbedömningar eller granska utfallen av budgetarbetet och hur det påverkar barn.

Hur ska staten föra fram konsekvenser för barn i budgetpropositionen och hur påvisa hur stor andel av samhällets totala resurser som har direkt och indirekt inverkan på barn?

För att kunna utföra barnkonsekvensbedömningar behövs en nationell strategi gällande barnens rättigheter. Rimligtvis ska den nationella strategin överensstämma med barnkonventionen, eftersom den är bindande för Finland.

I oktober 2014 tillsatte finansministeriet en arbetsgrupp som "*fick i uppdrag att utreda om, och hur, ärenden som gäller barnfamiljer kunde koncentreras till en överskådligare helhet än i dagsläget både inom planen för de offentliga finanserna och i budgetpropositionen*" (från presentationsbladet i Lapsiperheitä ja erityisesti yksin asuvia vanhuksia koskevien asioden kokoaminen osana valtion talousarviota. Valtiovarainministeriön julkaisu 18/2015). Arbetsgruppen presenterar den statistik som är tillgänglig från olika källor och tar förtjänstfullt fram rollfördelningen mellan stat, kommun och Folkpensionsanstalten i stödet och servicen till barn, unga och barnfamiljer. Arbetsgruppens förslag är välgrundade och värda att beakta i det fortsatta arbetet i att utarbeta konsekvensbedömningar och hur stor andel av samhällets resurser som påverkar barn.

Efter att arbetsgruppen publicerat sitt betänkande utkom den ovan nämnda barnrättskommitténs allmänna kommentar nummer 19 (2016). Den förtydligar konventionsstaternas åtaganden. Utöver arbetsgruppens förslag, bör Finland:

68. Noggrant betänka situationen för olika grupper av barn, speciellt de i utsatta situationer, och därvid beakta situationen i det förflutna (åtminstone 3-5 år bakåt), i nuläget och i framtiden (åtminstone 5-10 år framåt).	68. Sopimusvaltioiden tulisi talousarvion suunnittelussa pohtia tarkasti eri lapsiryhmien ja etenkin haavoittuvassa asemassa olevien lapsiryhmien tilannetta ja ottaa huomioon menneisyys (ainakin viimeiset 3–5 vuotta), nykytilanne ja tulevaisuus (ainakin seuraavat 5–10 vuotta).
68 d) skapa och underhålla en databas över alla policyer och resurser som påverkar barn, så att de som arbetar med tillämpning och övervakningen av motsvarande program och insatser har löpande tillgång till objektiv och pålitlig information.	68 d) perustamaan kaikkien lapsia koskevien politiikkojen ja ohjelmien tietokanta ja ylläpitämään sitä, jotta vastaavien ohjelmien ja palvelujen toteuttamiseen ja valvontaan osallistuvilla on jatkuva pääsy objektiivisiin ja luotettaviin tietoihin.
71. Kommittén är medveten om att makroekonomiska och statsfinansiella lagar, policyer och program kan påverka barn och deras vårdnadshavare och omvårdare indirekt. De kan till exempel påverkas av arbetsmarknadslagar och hantering av statskulden.	71. Komitea tunnustaa, että makrotaloutta ja verotusta koskevalla lainsäädännöllä, politiikoilla ja ohjelmilla voi olla välillinen vaikutus lapsiin ja heidän huoltajiinsa ja holhoojiinsa, joihin esimerkiksi työlainsäädäntö tai julkisen velan hoito voi vaikuttaa. Sopimusvaltioiden tulisi arvioida

Konventionsstaterna bör göra barnkonsekvensanalyser av alla lagar, policyer och program, inklusive makroekonomiska och statsfinansiella, för att säkerställa att de inte underminerar förverkligandet av barns rättigheter.	kaiken, myös makrotaloutta ja verotusta koskevan, lainsäädännön, politiikkojen ja ohjelmien vaikutuksia lapsen oikeuksiin sen varmistamiseksi, ett-eivät ne heikennä lasten oikeuksien toteutumista.
77 d) skydda tillgängliga resurser för främjande av barns rättigheter genom att förebygga resursslöseri på grund av ineffektivitet eller misskötsel och bekämpa korrupt eller olagligt agerande på alla nivåer.	77 d) turvaamalla lasten oikeuksien edistämiseen käytettävissä olevat voimavarat estämällä tehottomuudesta tai väärinkäytöksistä johtuva voimavarojen tuhlaaminen ja torjumalla korruptiota tai laittomia käytäntöjä kaikilla tasoilla.
77 f) se till att deras intäkts-, utgifts och skuldposter leder till förverkligande av barns rättigheter för nuvarande och framtida generationer.	77 f) varmistamalla, että niiden tulonlähteet, varojen käyttö ja velat johtavat sekä nykyisten että tulevien lapsisukupolvien oikeuksien toteutumiseen.
84. Tydliga klassificeringssystem för budgetar utgör en grund som gör att stater och andra aktörer kan övervaka hur budgetanslag och faktiska utgifter som påverkar barn hanteras i förhållande till budgetprinciperna. Detta kräver budgetposter och budgetkoder som delar upp alla planerade, godkända, reviderade och faktiska utgifter som direkt påverkar barn åtminstone efter följande kategorier: a) ålder; b) kön; c) geografiskt område; d) nuvarande och möjliga framtida kategorier barn i utsatta situationer; e) intäktskälla; f) ansvariga organ.	84. Selkeät talousarvioiden luokittelujärjestelmät tarjoavat valtioille ja muille yhteisöille perustan sen valvomiseen, kuinka lapsiin vaikuttavia talousarviomäärärahoja ja todellisia menoja hallinnoidaan suhteessa talousarvioperiaatteisiin. Tämä edellyttää talousarviokohtia ja -koodeja, jotka vähintään erottelevat kaikki suoraan lapsiin vaikuttavat suunnitellut, hyväksytyt, tarkistetut ja todelliset menot a) iän mukaan; b) sukupuolen mukaan; c) maantieteellisen alueen mukaan; d) haavoittuvassa asemassa olevien lasten nykyisten ja mahdollisten tulevien ryhmien mukaan; e) tulonlähteen mukaan; f) vastuullisten yksiköiden mukaan
85. I sina budgetförslag bör konventionsstaterna ange vilka barnrelaterade program de eventuellt avser att lägga ut eller redan har lagt ut på den privata sektorn.	85. Sopimusvaltioiden tulisi määritellä talousarvioehdotuksissaan kaikki lapsia koskevat ohjelmat, joiden ulkoistamista ne suunnittelevat tai jotka ne ovat jo ulkoistaneet yksityissektorille.
96. Under budgetåret kan policyer och program riktade till barn komma att inte nå alla avsedda förmånstagare som planerat,	96. Lapsiin kohdistuvilla politiikoilla ja ohjelmilla ei talousarviovuoden aikana välttämättä tavoiteta kaikkia aiottuja

eller leda till resultat som inte avsetts. Konventionsstaterna bör utöva tillsyn över resultaten av utgifter under verkställandefasen så att de kan ingripa och snabbt vidta korrigerande åtgärder när det behövs.	edunsaajia suunnitellusti tai ne voivat johtaa tahattomiin lopputuloksiin. Sopimusvaltioiden tulisi valvoa varainkäytön lopputuloksia toimeenpanovaiheessa, jotta ne voivat tarvittaessa puuttua varainkäyttöön ja ryhtyä nopeasti korjaaviin toimiin.

Om Finland ska följa barnrättskommitténs allmänna kommentar nummer 19 (2016), bör flera punkter åtgärdas. Att rapportera statistik torde inte vara det största problemet. Finansministeriets arbetsgrupps förslag visar att mycket av statistiken redan finns, och kan med lite ansträngning göras tillgänglig. En del av den statistik som barnrättskommittén visar att behövs för att kunna uppfylla fjärde artikeln i barnkonventionen (se listan ovan) kräver mera än finansministeriets arbetsgrupps förslag. Ett viktigt tillägg är att utsatta grupper bör definieras, och följas upp.

Att utvärdera de indirekta effekterna av statsfinansiella lagar, policyer och program kräver att all offentlig verksamhet beaktar barnens rättigheter. Det innebär ett stort och omfattande arbete. Beredskapen för dylik verksamhet är inte välutvecklad i dagens beslutsfattande, snarare underutvecklad. Till barnombudsmannens uppgift hör att granska men också påverka beslutsfattandet som gäller barn och unga. Barnombudsmannens rapport till riksdagen visar också på tydliga brister i det finländska beslutsfattande gällande barnens rättigheter. Barnombudsmannens uppdrag kunde ges mera tyngd och möjligheter att påverka beslutsfattandet i större utsträckning än nu, eftersom kompetensen att utvärdera direkta och indirekta effekter för barn och unga finns hos barnombudsmannens byrå. En annan möjlighet är att grunda en mångvetenskaplig forskningsenhet för barn och unga, med uppgift att utvärdera policyeffekter, direkta och indirekta. Denna forskningsenhet skulle bistå riksdag och regering i konsekvensbedömning för att stödja beslutsfattande i enlighet med barnkonventionen. De båda ovannämnda förslagen utesluter inte varandra.

Barnombudsmannens rapport till riksdagen belyser också tydligt att problem tenderar hopa sig till vissa grupper av barn. Det verkar dessutom vara så att andelen som tillhör dessa grupper är växande, trots olika typer av offentliga satsningar. Rapporten påvisar att förklaringen till det är att stödet till barn och barnfamiljer är så splittrat. Olika sektorer har olika ansvar. Administrativa helheter sköter enbart mindre delar och ingen har helhetsansvar för barnens och barnfamiljernas välfärd. De offentliga satsningarna lyckas inte främja alla barns rättigheter. Den här utvecklingen rimmar synnerligen illa med barnrättskommitténs uppmaning att konventionsstaterna ska *skydda tillgängliga resurser för främjande av barns rättigheter genom att förebygga resursslöseri på grund av ineffektivitet eller misskötsel och bekämpa korrupt eller olagligt agerande på alla nivåer*. Om användningen av resurserna till barn och barnfamiljer inte är effektiv har Finland en skyldighet att förbättra den punkten. Att stöda barn och barnfamiljer är ytterst viktigt. Annars riskerar Finland att förlora delar av den växande generationen. Det har Finland inte råd med. Om det nuvarande stödet är otillräckligt pga. de existerande institutionerna delat upp ansvaret i små bitar med påföljden att helhetsansvaret för barn och familjers välfärd försvunnit, måste systemet med stöd och service till barn och barnfamiljer byggas om.

När systemet för stöd och service till barn och barnfamiljer förnyas bör staten ge tydliga målsättningar, styrning och resurser för förverkligandet. Sektoruppdelningen bör skrotas, till förmån för helhetslösningar. Det är viktigt att allt som berör barn och barnfamiljer ses som en helhet. Det är också viktigt att beakta att den samlade forskarkåren är överens om att tidigt ingripande ger de bästa resultaten. Universellt stöd bör kompletteras med att identifiera utsatta grupper, som förtjänar speciellt stöd i ett tidigt skede innan problemen

hopar sig och blir svårlösta. Satsningar innan problemen hunnit eskalera, har större chanser att lösa eller minska problemens omfattning. Utsatta familjer bör få stöd i ett tidigt skede för att minimera risken att utsatthet går i arv till nästa generation.

Barnombudsmannens rapport till riksdagen belyser också svårigheterna med att förena arbets- och familjeliv. Familjeledigheterna förtjänar därför att reformeras. Samtidigt bör poängteras att småbarnspedagogik är ytterst viktig. En förutsättning för att föräldrarna ska kunna delta i arbetslivet, är att vården av barnen är ordnad på ett gott sätt. Småbarnspedagogiken kan dessutom utjämna de skillnader som finns mellan barnen pga. att de har olikheter i sin familjebakgrund. Utsatta barn kan stödas på ett bättre sätt inom småbarnspedagogiken än i hemvård. Att utjämna skillnaderna senare, t.ex. i grundskolan kräver mera resurser och utfallet är sämre än om satsningarna görs i ett tidigare skede av barnens utveckling. Senare ingripanden är resursslöseri om problemen kunde ha åtgärdats med mindre insatser i ett tidigare skede.