

Finansutskottet

Barnombudsmannens berättelse till riksdagen 2018

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Barnombudsmannens berättelse till riksdagen 2018 (B 5/2018 rd): Ärendet har remitterats till finansutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet. Utlåtande begärdes i synnerhet om frågan hur man i budgetpropositionen bör beskriva konsekvenserna för barn och lyfta fram hur stor andel av samhällets resurser är anslag som direkt eller indirekt anvisas till barn.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets kultur och vetenskapsdelegation och kommun- och hälsovårdsdelegation.

Sakkunniga

Delegationerna har hört

- barnombudsman Tuomas Kurttila, Barnombudsmannens byrå
- ledande specialsakkunnig Jouni Varanka, statsrådets kansli
- budgetråd Outi Luoma-Aho, finansministeriet
- direktör Jari Rajanen, undervisnings- och kulturministeriet
- konsultativ tjänsteman Elina Palola, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Eva Österbacka, Åbo Akademi
- ledande expert Esa Iivonen, Mannerheims Barnskyddsförbund
- chefsekonom Jussi Ahokas, SOSTE Finlands social och hälsa rf
- Senior Advisor Jouni Backman, Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra
- Senior Advisor Liisa Hyssälä, Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra
- politices licentiat, politices doktor (h.c.) Maria Kaisa Aula
- professor emeritus Matti Rimpelä.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter

Utlåtande FiUU 6/2018 rd

Social- och hälsovårdsutskottet har begärt utlåtande av finansutskottet i synnerhet om frågan hur man i budgetpropositionen bör beskriva konsekvenserna för barn och lyfta fram hur stor andel av samhällets resurser utgörs av anslag som direkt eller indirekt anvisas till barn. Bakgrunden till detta är att barnombudsmannen uttryckt sin oro bland annat för att budgeten inte innehåller någon strategisk och samlad analys av budgetens konsekvenser för barn och för att statsbudgeten inte uppfyller skyldigheterna i FN:s barnkonvention att beakta och systematiskt följa upp barnets bästa.

FN:s kommitté för barnets rättigheter har lyft fram frågan många gånger och understrukt att budgeteringen av barnfrågorna behöver förbättras. Enligt en allmän kommentar från 2003 krävs det för att uppfylla barns ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter att staten i sin budget direkt eller indirekt anger vilka anslag som avsatts för ändamålet. Budgetkonsekvenserna av beslut som berör barn kommer ännu tydligare fram i en allmän kommentar som FN:s kommitté för barnets rättigheter publicerade 2016 och som innefattar råd för hur budgeten ska planeras, godkännas, genomföras och följas upp. Kommittén rekommenderade 2011 Finland att införa budgetering i ett barnperspektiv.

Barnbudgetering betyder att kommuner, landskap eller staten i sina budgetar väger in barnets rättigheter. Det handlar om att spåra och följa upp anslag relaterade till barn och att konsekvensbedöma budgetbeslut i ett barnperspektiv.

Enligt uppgifter till utskottet har några kommuner startat lovande försök med att budgetera barnkonsekvenser. Försöken har backats upp med anvisningar från dels Institutet för hälsa och välfärd¹, dels från Mannerheims Barnskyddsförbund² och Itsenäisyyden juhluvuoden lastenrahas-ton säätiö (ITLA)³. I våra statsbudgetar har analyser gjorts främst i ett PM från en arbetsgrupp⁴ från 2015. Där föreslår finansministeriet bland annat att ministerierna ska få anvisningar om att i den allmänna motiveringen till budgeten ta in en sammanfattning av de ändringar som enligt deras bedömning kommer att ha konsekvenser för barn, barnfamiljer och ensamboende seniorer och en uppskattning av de förutsebara samverkande effekterna. Arbetsgruppens åtgärdsförslag ledde dock inte till ändrade rutiner.

Vid utfrågningen av sakkunniga ansågs det viktigt och befogat att utveckla budgeteringen i ett barnperspektiv. De påpekade också att det behövs närmare information om konsekvenserna av beslut också för många andra befolkningsgrupper, exempelvis ensamföräldrar, pensionärer och arbetslösa. Konsekvensbedömningarnas mångfald kommer tydligt fram i att en checklista över konsekvenser av författningar innehåller cirka 40 olika punkter, också barnperspektivet.

I synnerhet på senare tid har man diskuterat behovet att bedöma budgeten utifrån ett flertal temaområden, exempelvis social marginalisering, nativitet eller äldres välbefinnande. Budgetproposi-

1 Lapsivaikutusten arviointia kuntapäätöksissä, THL 2010

2 Lapsivaikutusten arviointi kunnassa ja maakunnassa, 1.2.2018

3 Kuntien budjetointi lapsen oikeuksien näkökulmasta – Työkalupakki 2016

4 Lapsiperheitä ja erityisesti yksin asuvia vanhuksia koskevien asioiden kokoaminen osana valtion talousarviota (Arbetsgrupp som hade till uppgift att begrunda sammanställandet av ärenden som gäller barnfamiljer och i synnerhet ensamboende seniorer som ett led i statsbudgeten); Valtiovarainministeriön julkaisu 18/2015

Utlåtande FiUU 6/2018 rd

tionen för 2019 kommer att innehålla en temabaserad aspekt, som den här gången är hållbar utveckling.

Utskottet anser det vara motiverat att satsa mer på barnaspekten i budgeteringen. Den uppfattningen backas starkt upp av FN:s barnkonvention och de allmänna kommentarerna utifrån den. Större fokus på barnbudgetering är befogat också av den anledningen att välfärd grundläggs redan i barndomen, och det har långsiktiga effekter för den framtida ekonomiska tillväxten, en hållbar och inkluderande utveckling och den sociala sammanhållningen. Därmed står barnen för framtiden och investeringarna i den är viktiga för utvecklingen i hela samhället.

Också regeringsprogrammet kräver utvecklingsarbete i den riktningen, eftersom det i programmet sägs att en bedömning av konsekvenserna för barn och familjer ska införas, att befolkningens behov fortfarande ska vara utgångspunkten i budgeteringen och att uppföljningen av barnens välfärd ska vidareutvecklas.

Kraven i de allmänna kommentarerna och hur de beaktas

Utskottet framhåller att kraven i de allmänna kommentarerna överlag är mycket omfattande och att de är en stor utmaning för vilken stat som helst.

Den allmänna kommentaren föreslår insyn i alla faser av budgetprocessen, det vill säga både i det proaktiva beslutsfattandet (bl.a. regeringsprogrammet, planen för de offentliga finanserna, budgetlagarna, budgeten) och i budgetmakten i efterhand (revision, kontroll, regeringens årsberättelse, revisionsverkets berättelser och revisioner). FN-kommittén understryker också att budgeten bör grunda sig på en strategisk syn på hur situationen ser ut för barnens rättigheter och hur problemen ska avhjälpas som är gemensam för ministerierna och förvaltningsnivåerna. Dessutom framhåller kommittén vikten av att ministerierna samarbetar och att informationssystemen och statistiken ses över så att det går att få en samlad bild av bland annat de brister som är av relevans för att barnets rättigheter ska kunna tillgodoses. Samma principer bör också gälla i kommunernas budgetprocess.

Sett i ett budgetekonomiskt perspektiv är det svårare att få ett helhetsgrepp om barnbudgeteringen eftersom kommunerna får en stor del av de budgetutgifter som avser barn i form av statsandelar. Därmed är det kommunerna som bestämmer hur anslagen kommer att användas, och den slutliga informationen om hur anslagen har fördelats kommer fram först efter budgetåret. Kommunerna har hand om bland annat småbarnspedagogisk verksamhet, grundläggande utbildning, socialvård och hälso- och sjukvård (kommunallagen, 410/2015). Inom ramen för landskaps- och vårdreformen kommer social- och hälsovården (inklusive social- och hälsovård för barn och unga) att övertas av landskapen, medan bland annat småbarnspedagogisk verksamhet och utbildning fortfarande ska ingå i kommunernas ansvarsområde. Informationen i huvudtitlar och momenten ger alltså inte någon samlad bild av vilka konsekvenser budgeten har för barnen.

Det gäller också att notera att en stor del av utgifterna för barn är lagstadgade. Därför måste konsekvenserna för barn bedömas när den aktuella propositionen bereds. Det finns inskrivet i justitieministeriets anvisningar för lagberedning, men sakkunniga som hörts av utskottet har ansett att

Utlåtande FiUU 6/2018 rd

bedömningarna av vilka konsekvenser lagförslag har för barn vanligen är anspråkslösa och bristfälliga.

Läget inom barnbudgeteringen ligger således långt från målbilden eftersom den nuvarande informationen är utspridd på många ställen och inte ger beslutsfattarna sammanhållna fakta som stöd för bedömning av verkningarna. Den splittrade informationen leder också till så kallad suboptimering, vilket innebär att beslut inom ett förvaltningsområde orsakar kostnaderna inom ett annat. Det är positivt att det pågående förändringsprogrammet LAPE koncentrerar sig på att utvärdera barnkonsekvenser och barnbudgetering. Målet är att projektet ska utmytna i modell för barnorienterad budgetanalys som kan tillämpas i kommunerna och som har testats i pilotprojekt under projektets gång. Därutöver tas det fram och införs modeller för bedömning av barnkonsekvenserna för landskapen.

Slutsatser

Statsbudgeten kan behöva bedömas med avseende på många olika fokusområden och fenomen. För att budgeten ska vara sammanhållen och kunna uppdateras och den presenterade informationen generera ett verkligt mervärde måste man emellertid noga överväga vilka data som kan och behöver tas in i budgeten och när det är mer lämpligt att skaffa fram information via efterhandskontroll och övervakning.

Utskottet anser dock att det är både viktigt och motiverat att satsa på att utveckla barnbudgeteringen, eftersom detta krävs i FN:s barnkonvention och barnens särskilda ställning i samhället motiverar det, likaså regeringsprogrammet där regeringen åtar sig att tillämpa befolkningsbaserad budgetering och utveckla uppföljningen av barnens välfärd.

Reformen kräver stora och noggranna förberedelser för att den ska ge relevant och rikstäckande information om barnens situation. Bland annat krävs det en samsyn kring vad som avses med barnens välfärd och hur och med vilka indikatorer välfärden kan mätas och följas upp.

Insatser för att förbättra barnbudgeteringen kan enligt utskottet med fördel tas in i arbetet med en nationell barnstrategi. I budgetmanglingen i vår fattade regeringen beslut om att starta beredningen. I förberedelserna för barnstrategin är det således viktigt att bedöma de utvecklingsbehov, verktyg och metoder som kan tillämpas för att få fram förvaltningsövergripande och regionalt heltäckande information bland annat om hur det står till med barns välfärd och vilka budgetkonsekvenserna är av beslut som gäller barn.

Siktet bör vara inställt på att skapa ett system som genererar data för hela budgetprocessen och där målen i barnstrategin och resurserna för dem är införlivade i planen för de offentliga finanserna och budgeten. Måluppfyllelsen följs upp i efterhand på samma sätt som i regeringens årsberättelse. Det förutsätter att det finns informationssystem som ger heltäckande data om utgifterna för barn som kommunerna, landskapen och statsrådet behöver som beslutsunderlag.

Finansutskottet föreslår att social- och hälsovårdsutskottet tar in ett uttalande i betänkandet där utskottet förutsätter att regeringen ser till att regeringen när den bereder en barnstrategi väger in behoven av att utveckla barnbudgeteringen.

Utlåtande FiUU 6/2018 rd

Vidare anser utskottet det viktigt att i överensstämmelse med regeringsprogrammet också i övrigt vidareutveckla den befolkningsbaserade budgeteringen för att det ska gå att följa upp och utvärdera hur utgifterna fördelas, vilka verkningar de har och vilka resultat verksamheten ger för olika befolkningsgrupper.

På längre sikt kan mer utvecklade informationssystem och eventuellt också artificiell intelligens öppna för nya möjligheter att nyttiggöra budgeten i ett större perspektiv, exempelvis så att det är lättare att analysera data från olika synvinklar och för divergerande ändamål. Därmed kunde budgeten vara en sorts informationsresurs för många olika behov.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Finansutskottet föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 25.5.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Timo Kalli cent
vice ordförande Ville Vähämäki saf
medlem Timo Harakka sd
medlem Timo Heinonen saml
medlem Kauko Juhantalo cent
medlem Toimi Kankaanniemi saf
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Esko Kiviranta cent
medlem Kari Kulmala blå
medlem Mats Nylund sv
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Antti Rantakangas cent
medlem Markku Rossi cent
medlem Eero Suutari saml
medlem Kari Uotila vänst
medlem Pia Viitanen sd
medlem Ozan Yanar gröna
ersättare Lasse Hautala cent.

Sekreterare var

utskottsråd Hellevi Ikävalko.