



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

**Pilotförsök med barnbudgetering och  
etablering av förfarandet  
– Arbetsgruppens betänkande om möjligheterna  
att utveckla barnbudgeteringen i statsbudgeten  
samt i kommunerna och välfärdsområdena**

Finanspolitiken

Finansministeriets publikationer – 2021:44

# Pilotförsök med barnbudgetering och etablering av förfarandet

Arbetsgruppens betänkande  
om möjligheterna att utveckla  
barnbudgeteringen i statsbudgeten samt  
i kommunerna och välfärdsområdena

Arbetsgrupp för utveckling av barnbudgetering

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Finansministeriet

© 2021 författare och finansministeriet

ISBN pdf: 978-952-367-502-5

ISSN pdf: 1797-9714

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2021 Finland

## Pilotförsök med barnbudgetering och etablering av förfarandet

### Arbetsgruppens betänkande om möjligheterna att utveckla barnbudgeteringen i statsbudgeten samt i kommunerna och välfärdsområdena

---

<b>Finansministeriets publikationer 2021:44</b>	<b>Tema</b>	Finanspolitiken
<b>Utgivare</b>	Finansministeriet	

---

<b>Utarbetad av</b>	Arbetsgrupp som utrett barnbudgeteringen	<b>Sidantal</b>	63
<b>Språk</b>	svenska		

---

#### Referat

Statsrådets kansli tillsatte en arbetsgrupp för att utreda hur förfarandena och kompetensen i fråga om barnbudgeteringen utvecklas på ett övergripande sätt under flera regeringsperioder inom ramen för genomförandet av barnstrategin. Arbetsgruppens mandattid var 28.12.2020–31.5.2021.

I enlighet med beslutet om tillsättande hade arbetsgruppen till uppgift att bereda ett konkret förslag till hur barnbudgeteringen ska tas i bruk i statens budgetprocess. Avsikten var att man genomför ett pilotförsök om detta i budgetpropositionen för 2022 och etablerar verksamheten i budgetpropositionen för 2023. Arbetsgruppen hade dessutom till uppgift att utarbeta ett förslag om bland annat hur staten kan främja att helheten av de utgifter som hänförs sig till barn synliggörs på kommunal, regional (välfärdsområdena) och statlig nivå samt att sporra till att man i de olika åtgärdsalternativen bedömer konsekvenserna för barn till stöd för statsrådets, välfärdsområdenas och kommunernas beslutsfattande efter den 1 januari 2023.

Arbetsgruppen föreslår att budgeten granskas i fråga om barnåldersgruppen på så sätt att granskningen riktas direkt till barn under 18 år och deras familjer. Vidare föreslår arbetsgruppen att en bedömning av konsekvenserna för barn ska genomföras varje regeringsperiod och att uppföljningen och rapporteringen av kommunernas uppgifter om utfallet utvecklas som ett separat projekt. Arbetsgruppen föreslår att kommunerna och välfärdsområdena inleder ett eget omfattande barnbudgeteringsarbete baserat på frivillighet när social- och hälsovårdsreformen har trätt i kraft. Avsikten är att arbetet genomförs i nätverk och med utnyttjande av Finlands Kommunförbunds expertis. Arbetsgruppen understöder det mål som lagts fram inom ramen för Buketti 2020 -projektet om att man i fortsättningen i större utsträckning ska utnyttja elektroniska plattformar även vid granskning och rapportering av fenomenen.

**Nyckelord** statsbudgeter, budgetering, finanspolitiken, fenomen, barnets rättigheter

---

**ISBN PDF** 978-952-367-502-5  
**Ärendenummer** VN/28747/2020

**ISSN PDF** 1797-9714  
**Projektnummer** VNK002:00/2021

---

**URN-adress** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-502-5>

---

## Lapsibudjetoinnin pilotointi ja vakiinnuttaminen

### Työryhmän mietintö lapsibudjetoinnin kehittämismahdollisuuksista valtion talousarviossa sekä kunnissa ja hyvinvointialueilla

<b>Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:44</b>		<b>Teema</b>	Talouspolitiikka
<b>Julkaisija</b>	Valtiovarainministeriö		
<b>Yhteisötekijä</b>	Lapsibudjetointia kehittävä työryhmä	<b>Sivumäärä</b>	63
<b>Kieli</b>	ruotsi		

#### Tiivistelmä

Valtioneuvoston kanslia asetti työryhmän selvittämään, miten lapsibudjetointia koskevia menettelyjä ja osaamista kehitetään yli hallituskausien laajasti lapsistrategian toimeenpanovaiheessa. Työryhmä asetettiin toimikaudeksi 28.12.2020–31.5.2021.

Työryhmän tuli asettamis päätöksen mukaisesti valmistella konkreettinen esitys siitä, miten lapsistrategian lapsibudjetointiosio otetaan käyttöön valtion talousarvioprosessissa, tavoitteena pilotointi vuoden 2022 talousarvioesityksessä ja vakiinnuttaminen vuoden 2023 talousarvioesityksessä. Lisäksi työryhmän tuli laatia ehdotus mm. siitä, miten valtio voi edistää lapsiin kohdistuvien menojen kokonaisuuden saamista näkyväksi kunta– hyvinvointialue– valtio-kokonaisuudessa sekä kannustaa eri toimenpidevaihtoehtojen lapsivaikutusten arviointiin tukemaan valtioneuvoston, hyvinvointialueiden ja kuntien päätöksentekoa 1.1.2023 jälkeen.

Työryhmä ehdottaa talousarvion tarkastelemista lapsi-ikäryhmän osalta niin, että tarkastelu kohdistetaan välittömästi alle 18-vuotiaisiin lapsiin sekä heidän perheisiin. Työryhmä ehdottaa myös hallituskausittaisen lapsivaikutusten arvioinnin toteuttamista sekä kuntien toteumatietojen seurannan ja raportoinnin kehittämistä erillisenä hankkeena. Työryhmä ehdottaa kuntien ja hyvinvointialueiden oman laajamuotoisen lapsibudjetointityön käynnistämistä vapaaehtoisuuden pohjalta sote-uudistuksen voimaantultua verkostomaisena toteutuksena Suomen Kuntaliiton asiantuntijuutta hyödyntäen. Työryhmä kannattaa Buketti 2020 -hankkeen tavoitetta hyödyntää jatkossa enemmän sähköisiä alustoja myös ilmiöiden tarkastelussa ja raportoinnissa.

**Asiasanat** valtion talousarviot, budjetointi, talouspolitiikka, ilmiöt, lapsen oikeudet

**ISBN PDF** 978-952-367-502-5  
**Asianumero** VN/28747/2020

**ISSN PDF** 1797-9714  
**Hankenumero** VNK002:00/2021

**Julkaisun osoite** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-502-5>

## Piloting and standardisation of child-oriented budgeting

### Working group report on developing child-oriented budgeting in central government Budgets and in local government and the wellbeing services counties

---

<b>Publications of the Ministry of Finance 2021:44</b>	<b>Subject</b>	Economic Policy
<b>Publisher</b>	Ministry of Finance	

---

<b>Group author</b>	Working group on child-oriented budgeting	<b>Pages</b>	63
<b>Language</b>	Swedish		

---

#### Abstract

The Prime Minister's Office set up a working group to examine how procedures and expertise concerning child-oriented budgeting could be developed across government terms and on an extensive basis during the implementation phase of the Child Strategy. The term of the working group was 28 December 2020 – 31 May 2021.

As stated in the decision appointing the working group, the group's task was to prepare concrete proposals on how the child-oriented budgeting component of the Child Strategy should be introduced into the central government budget process, with the aim of piloting this in the Government's 2022 budget proposal and of having a standardised version for the 2023 budget proposal. In addition, the working group was required to draw up proposals on certain other matters, such as how central government can proceed with making child-related expenditure visible as a whole within the overall local, regional and central government framework, and how it can encourage child impact analysis of the different alternatives for measures in support of decision-making by the Government, by wellbeing services counties and by municipalities after 1 January 2023.

The working group proposes that the central government Budget be examined in terms of the child age group, focusing directly on those who are under 18 years of age and their families. The group further proposes, as a separate project, the implementation of child impact analysis covering each government term, and development of the monitoring and reporting of local government outturn data. Additionally, the working group proposes the launch of extensive child-oriented budgeting in municipalities and wellbeing services counties on a voluntary basis once the health and social services reform has entered into force. It should also make use of networking and the expertise of the Association of Finnish Local and Regional Authorities. The working group supports the objective of the Buketti 2020 project (on the budget and spending limits system in central government) concerning the greater use of digital platforms in the future, also in analysing and reporting phenomena set out in the budgeting.

**Keywords** budgets, budgeting, economic policy, phenomena, children's rights

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-367-502-5	<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
<b>Reference number</b>	VN/28747/2020	<b>Project number</b>	VNK002:00/2021

---

**URN address** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-502-5>

---

# Innehåll

<b>TILL LÄSAREN</b> .....	7
<b>1 Ärendets bakgrund och beredning</b> .....	9
1.1 Barnbudgetering och arbetsgruppens uppdrag .....	9
1.2 Tidigare redogörelser .....	10
1.3 Arbetsgruppens arbete och rapportens struktur.....	13
<b>2 Höranden</b> .....	14
2.1 Diskussionstillfällenas innehåll i korthet .....	14
2.1.1 Barnombudsmannen och statens revisionsverk.....	14
2.1.2 Riksdagens revisionsutskott, framtidsutskott och finansutskott .....	16
2.1.3 Finlands Kommunförbund och Finlands UNICEF .....	17
2.1.4 Itla, Centralförbundet för barnskydd och Mannerheims barnskyddsförbund .....	19
2.2 Teman som lyfts fram vid diskussionsmöten.....	21
2.2.1 Arbetsgruppens slutsatser och anmärkningar.....	22
<b>3 Pilottestning av barnbudgetering i statens budgetförslag och bedömning av konsekvenserna för barn</b> .....	24
3.1 Förslag om pilottestning av barnbudgetering i statens budgetförslag för 2022. ..	25
3.1.1 Arbetsgruppens förslag om pilottestning av barnbudgetering i budgeten för 2022.....	26
3.2 Bedömning av konsekvenserna för barn som en del av barnbudgeteringen .....	39
3.2.1 Bedömning av konsekvenserna.....	39
3.2.2 Uppföljning och utvärdering av utfall utgående från statens bokslutsuppgifter.....	40
<b>4 Främjande av synliggörandet av utgifter riktade till barn i konstellationen kommun-välfärdsområde–staten</b> .....	42
4.1 Kommunernas finansiering ur perspektivet för barnbudgetering .....	43
4.1.1 Anslag riktade till barn och ungdomar i kommunens statsandelssystem för basservice .....	45
4.1.2 Uppföljning och utvärdering av kommunernas utfall .....	47
4.1.3 Välfärdsområdenas finansiering ur perspektivet för barnbudgetering .....	50
4.2 Kommunernas och välfärdsområdenas eget barnbudgeteringsarbete .....	52
<b>5 Arbetsgruppens anmärkningar om etablering av barnbudgetering</b> .....	54
5.1 Frågor med anknytning till etableringen .....	54
5.2 Sammanfattning och arbetsgruppens förslag.....	60
<b>KÄLLOR</b> .....	63

## TILL LÄSAREN

Statsrådets kansli tillsatte i anslutning till den nationella barnstrategin en arbetsgrupp för att utreda hur förfaringsätt och kompetens förknippade med barnbudgetering utvecklas på bred basis över regeringsperioderna i implementeringskedet av barnstrategin.

Enligt Sanna Marins regeringsprogram åtar sig regeringen att bedöma konsekvenserna av besluten för barn, främja barnbudgetering, stärka kunskapsunderlaget för barns välbefinnande samt barns och ungdomars delaktighet.

Arbetsgruppens uppgift har varit att överväga och lägga fram förslag om barnbudgeteringsförfaranden och kompetensutveckling för att stödja implementeringen av den nationella barnstrategin för barnbudgeteringens del under 2021–2022. I detta sammanhang avses med barnbudgetering översynen av budgeten med hänsyn till barnets rättigheter och gäller både den övergripande övervakningen av budgetens utgifter och inkomster för barn, det vill säga en barninriktad budgetanalys och en bedömning av konsekvenserna av budgetbesluten för barn.

Den utvecklande arbetsgruppens uppgift för barnbudgetering var att ta fram ett konkret förslag om hur delen med barnbudgetering i barnstrategin ska implementeras i statens budgetprocess, i syfte att pilottesta den i budgetförslaget för 2022 och etablera den i budgetförslaget för 2023. Arbetsgruppens uppgift var dessutom att bedöma och lägga fram ett förslag på hurdana samordnings- eller samarbetsstrukturer, informationshanteringslösningar och ovan nämnda resurser för implementeringen av barnbudgeteringen kräver i statsbudgetprocessen såväl i utvecklingsstadiet som permanent. Arbetsgruppens uppgift var också att lägga fram ett förslag på ytterligare arbete med hur staten kan främja synliggörandet av utgiftshelheten riktad till barn i helheten kommun-välfärdsområde-staten och att uppmantra bedömning av konsekvenserna av olika åtgärdsalternativ för barn för att stödja statsrådets, välfärdsområdenas och kommunernas beslutsfattande efter den 1 januari 2023. Vidare var en av uppgifterna att lyfta fram andra eventuella ämnen som kräver ytterligare utredning.

Arbetsgruppen har utarbetat förslagen i enlighet med tillsättningsuppdraget att fatta beslut om inrättande. Arbetsgruppens ordförande var budgetchef Sami Yläoutinen från finansministeriet och vice ordförande var konsultativ tjänsteman Taina Kulmala från statsrådets kansli. Arbetsgruppens medlemmar bestod av budgetråd Outi Luoma-aho och specialsakkunnig Jussi Lammassaari från finansministeriet, socialråd Elina Palola och ekonomidirektör Mikko Staff från social- och hälsovårdsministeriet, konsultativ tjänsteman



Katja Bergbacka (t.o.m. 30.4.2021), specialsakkunnig Mikko Cortés Téllez (1–31.5.2021) och ekonomidirektör Pasi Rentola från undervisnings- och kulturministeriet. Arbetsgruppens sekreterare var Piia Pekola från finansministeriet samt Sanna Koulu och Laura Saarinen från social- och hälsovårdsministeriet.

Arbetsgruppen tillsattes för mandatperioden 28.12.2020–31.5.2021. Arbetsgruppen sammanträdde åtta gånger under sin mandatperiod. Under arbetets gång hörde arbetsgruppen flera centrala intressenter, såsom Statens revisionsverk, centrala riksdagsutskott, Finlands Kommunförbund rf samt olika organisationer.

På uppdrag av arbetsgruppen, Sami Yläoutinen,  
maj 2021

# 1 Ärendets bakgrund och beredning

## 1.1 Barnbudgetering och arbetsgruppens uppdrag

Användning och allokering av offentliga medel har en betydande inverkan på välfärden. Granskningen av fenomenet i statsbudgeten och bedömningen av konsekvenserna är dock komplicerad, eftersom budgetlösningarna är knutna till förändringar i samhället och människors agerande, lagstadgade lösningar, konsekvenserna av andra politiska lösningar samt mer allmänt utvecklingen som sker inom ekonomin. Under de senaste åren har dessa utmaningar hanterats genom så kallad fenomenbaserad budgetering, som syftar till att belysa budgetkonsekvenserna av ett visst fenomen över förvaltningsgränser.

Budgetåtgärder som riktar sig till barn är vanligtvis spridda över olika förvaltningsgrenar och in i olika huvudtitlar av statsbudgeten, och barnens välfärd är i många avseenden kopplad till välfärdsstatens servicestrukturer. Det är därför motiverat att granska budgetens inverkan på barn, såsom barnens välfärd och förverkligandet av barns grundläggande och mänskliga rättigheter, i form av fenomenbaserad budgetering. Barnbudgetering, med andra ord analys av budgetposter allokerade till barn och bedömning av konsekvenserna för barn med tanke på barns rättigheter, har också identifierats som ett viktigt verktyg för uppföljning av barns rättigheter.

I den nationella barnstrategin (Statsrådets publikationer 2021:8) konstateras det att "Bedömningen av konsekvenserna för barn samt barnbudgeteringen är viktiga redskap för att säkerställa att barnets bästa kommer i främsta rummet och för att följa upp fullgörandet av Finlands förpliktelser avseende grundläggande och mänskliga rättigheter". Till denna del baseras anteckningen på skyldigheterna i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (FördrS-59-60/1991). Enligt kommittén för barnets rättigheter, som övervakar konventionen, ska avtalsländerna ta hänsyn till barnets alla rättigheter i samtliga skeden i budgetprocessen och i alla förvaltningssystem på nationell och lokal nivå (CRC/C/ GC/19). Implementeringen av konventionen förutsätter enligt barnstrategin att hänsyn tas till barn i all politisk och faktisk verksamhet samt att man tryggar ställningen i synnerhet för barn och ungdomar i utsatt ställning och bättre identifierar deras behov.

Uppdraget för denna arbetsgrupp baseras på tillsättningsbeslutet som gavs 28.12.2020 i samband med det nationella barnstrategiarbetet. I enlighet med tillsättningsbeslutet avses med barnbudgetering "översynen av budgeten med hänsyn till barnets rättigheter och gäller både den övergripande övervakningen av budgetens utgifter och inkomster för

barn, det vill säga en barninriktad budgetanalys och en bedömning av konsekvenserna av budgetbesluten för barn”.

I sitt arbete har arbetsgruppen utnyttjat tidigare redogörelser för fenomenbaserad budgetering och barnbudgetering. I sitt arbete bedömde den tidigare arbetsgruppen, som tillsattes i juni 2018, aspekter med anknytning till fenomenbaserad budgetering (Finansministeriets publikationer 2019:9). Denna tidigare arbetsgrupp betonade omfattningen av den fenomenbaserade översynen och ansåg bland annat att implementeringen av fenomenbaserad budgetering bör ske i etapper.

Barnbudgeteringen bedömdes i sin tur som en del av implementeringen av regeringens utrednings- och forskningsplan i publikationen Lapsilähtöinen budjetointi (Barninriktad budgetering) (Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhets publikationsserie 2020:23). I publikationen undersöktes ramvillkor för implementering av barnbudgetering i statsbudgeten, kommuner och samkommuner, och man ansåg att en implementering av barnbudgetering framför allt kräver nationella anvisningar och politisk vilja.

I följande avsnitt görs en närmare granskning av anmärkningarna som lyftes i publikationerna med tanke på gruppens uppdrag och FN:s konvention om barnets rättigheter.

## 1.2 Tidigare redogörelser

Fenomenbaserad budgetering och barnbudgetering har under de senaste åren varit i allt större fokus.

I barnombudsmannens berättelse till riksdagen 2018 (Barnombudsmannens berättelse till riksdagen 2018) lyfte ombudsmannen fram FN:s konvention om barnets rättigheter<sup>1</sup> samt de allmänna kommentarerna från kommittén för barnets rättigheter, som övervakar konventionen. Såsom fastställs i konventionen och i kommitténs allmänna kommentarer måste budgeten ses ur perspektivet för barnets rättigheter (barnbudgetering och bedömningen av konsekvenserna för barn). I sin berättelse betonade ombudsmannen att man i statsbudgeten ska beskriva andelen anslag som direkt och indirekt riktas till barn och på så sätt synliggöra resurserna som riktas till barn. I sitt utlåtande (FiUU 6/2018 rd–K 5/2018 rd) till social- och hälsovårdsutskottet ansåg finansutskottet utvecklingen av barnbudgetering motiverad. Enligt utskottet ges utvecklingen av barnbudgetering en solid grund i synnerhet genom FN:s konvention om barnets rättigheter och de allmänna kommentarerna

---

1 FördrS -59–60/1991. Tillgänglig elektroniskt (på finska) <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1991/19910060>

som getts på grundval av den, och bland annat av de långsiktiga positiva effekterna av barns välbefinnande på den framtida ekonomiska tillväxten, hållbar och inkluderande utveckling och den sociala sammanhållningen.

Finansministeriets arbetsgrupp, som tillsattes i juni 2018, utredde (Finansministeriets publikationer 2019:9) olika typer av implementering av och användningsområden för fenomenbaserad budgetering samt till dessa relaterade principfrågor, uppsättningen potentiellt beaktade fenomen och effekterna av olika implementeringsätt på budgetens struktur. Arbetsgruppen slutförde sitt arbete 2019. Enligt arbetsgruppen bör möjliga fenomen för ett rationellt genomförande av fenomenbaserad budgetering väljas ut i regeringsprogrammet. Implementeringen av fenomen specifik översyn bör ske i etapper genom att antalet fenomen begränsas till högst tre. Arbetsgruppen identifierade fem möjliga sätt att implementera fenomenbaserad budgetering, vars första modell skulle baseras på sammanställning av information om fenomenet i budgeten. I detta fall skulle anslagen och skatterna med anknytning till fenomenet presenteras i en sammanfattning i budgeten.

Under 2020 publicerades en redogörelse om barninriktad budgetering som en del av statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet (Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhets publikationsserie 2020:23). Syftet med den detaljerade redogörelsen var att granska vilken del av statsförvaltningens anslag och utvalda pilotkommuners driftsutgifter riktas till barn och barnfamiljer. I redogörelsen skapades en mall och verktyg för implementering av barnbudgetering inom staten och kommunerna. Enligt redogörelsen behöver man som stöd i kommunernas barnbudgetering tydliga riktlinjer och stöd på ett nationellt plan. Dessutom bör den nationella handledningen vara underställd en specifik instans. I arbetet bedömdes också möjligheterna att främja barnbudgetering på nationell nivå och rekommenderades att barnbudgetering skulle kopplas till implementeringen av barnstrategin. Barnbudgetering bör framskrida från planering till implementering i etapper och bör kopplas till bedömningen på förhand och i efterhand av konsekvenserna för barn.

Debatten om bedömningen av konsekvenserna för barn och barnbudgetering har fortskridit parallellt med beaktandet av konkreta frågor som rör välbefinnande hos barn, ungdomar och familjer. Konsekvenser och budgetposter riktade till barn kan inte granskas separat från samhällliga och sociala fenomen. Således lyfte man i samband med Barnets tid 2040-arbetet 2018 fram till exempel servicesystemets fragmentering och decentralisering<sup>2</sup>, som för sin del försämrar stödet till barn och ungdomar som riskerar att bli

<sup>2</sup> Se till exempel Junttila, Niina och Tuominen, Miia: Tutkijan tietokide. Palvelujärjestelmän sirpaleisuus ja kohtaamattomuus. Tillgänglig elektroniskt (på finska) <https://minedu.fi/documents/1410845/12479365/Tietokide-lhmissuhteet-Palvelujarjestelman+sirpaleisuus+ja+kohtaamattomuus.pdf>.

marginaliserade. Servicesystemets fragmentering och icke-kompatibilitet konstaterades vara ett centralt problem även av delegationen för ungdomsgarantin, i vars framtidstaser, som publicerades 10.12.2018, man som lösning på problemet föreslog grundande av ett situationsrum på statsrådsnivå (#TaattuTulevaisuus – Nuorisotakuun neuvottelukunnan teesit tulevaisuuden nuorisotakuusta, #GaranteradFramtid – Delegationen för ungdomsgarantins framtidstaser om ungdomsgarantin). Ett sådant situationsrum skulle ansvara för den nationella förvaltningen, samordningen, uppföljningen och konsekvensbedömningen av frågan samt ansvaret för allokeringen av budgeten.

Bedömningen av konsekvenserna för barn och barnbudgetering kan för sin del fungera som verktyg för framlyftande och lösning av svåra samhällsliga och sociala problem. Utnyttjande av fenomenbaserad budgetering erbjuder en möjlighet att förändra tänkesättet förknippat med budgetering från förvaltningsområdesspecifik budgetering mot mer fenomenbaserad granskning av barns och ungdomars välbefinnande. Detta förutsätter förvaltningsövergripande hantering och främjande av helheter. Även i bedömningen av konsekvenser och verkningsfullhet skulle man gå över till en ännu mer omfattande granskning: i stället för att granska enskilda tjänster och åtgärder borde man på bredare basis granska verkningsfullheten som hela serviceekosystemet producerar, och dess mekanismer på ett nytt sätt. Det huvudsakliga syftet med fenomenbaserad barnbudgetering och bedömningen av konsekvenserna för barn bör vara att öka de offentliga anslagen riktade till barn och ungdomar, vilket skulle gynna såväl barn som familjer och samhället i stort.

Som en del av arbetsgruppens uppgift har det således varit motiverat att överväga hur man skulle kunna närma sig identifiering, klassificering och framställning av budgetposter rörande barn, ungdomar och familjer, och i vilken utsträckning barnbudgetering kan erbjuda verktyg för att stärka rättigheterna för barn i utsatt ställning och för synliggörande av svåra problem som marginalisering. Detta övervägande stämmer väl överens med principerna i FN:s konvention för barnets rättigheter samt den allmänna kommentaren från kommittén för barnets rättigheter som övervakar konventionen. I sin allmänna kommentar nr. 19 (CRC/C/GC/19) betonar kommittén avtalsstaternas skyldighet att påvisa hur de åtgärder gällande den offentliga budgeten som de har valt leder till förbättringar av barns rättigheter. Som principer för den offentliga budgeteringen förknippad med barns rättigheter lyfts i den allmänna kommentaren i synnerhet konsekvenser, effektivitet, rättvisa, transparens och hållbarhet. En väl genomförd implementering av barnbudgetering skulle sannolikt förbättra implementeringen av dessa principer.

### 1.3 Arbetsgruppens arbete och rapportens struktur

Innehållet i denna rapport bygger på arbetet i arbetsgruppen för barnbudgetering under dess mandatperiod 28.12.2020–31.5.2021. Arbetsgruppen har sammanträtt totalt åtta gånger och ordnat fyra diskussionstillfällen. Vid sidan av de faktiska mötena har arbetsgruppen bearbetat materialet skriftligt och i mindre arbetsmöten. Arbetsgruppens arbete har behandlats i den barn- och ungdomspolitiska ministerarbetsgruppen 26.3.2021.

I kapitel 2 i rapporten beskrivs innehållet i diskussionstillfällena och bedöms vilka enhetliga teman som lyfts fram vid dessa. Gruppen har fortsatt diskussionerna i diskussionstillfällena vid sina möten och i slutet av kapitlet har man i korthet sammanställt gruppens slutledningar på basis av diskussionstillfällena.

I kapitel 3 i rapporten framställs arbetsgruppens förslag gällande pilottestning av barnbudgetering i statens budgetförslag. I kapitlet beskrivs budgetkostnaderna riktade till barn samt frågor förknippade med beskattning genom huvudtitlarna för centrala förvaltningsområden, det vill säga finansministeriet (FM), undervisnings- och kulturministeriet (UKM) och social- och hälsovårdsministeriet. I kapitlet begrundas även hurdan ytterligare förståelse granskningen av budgeten kunde ge om svåra och förvaltningsövergripande problem riktade till barnåldersgruppen, som regeringen har strävat efter att påverka och svara på genom att allokera separata anslag genom olika slags program och projekt, men även genom lagstadgade åtgärder. I kapitlet används marginalisering av barn och ungdomar som exempel på ett sådant svårt problem ("fenomenets fenomen"). I slutet av kapitlet granskas hur bedömningen av konsekvenserna för barn kunde införlivas som en del av den övergripande översynen av barnbudgeteringen.

I kapitel 4 i rapporten utvidgas perspektivet till kommunal och regional nivå. En betydande del av utgifterna riktade till barn hör till kommunernas ekonomi och tjänster som bekostas med dem genomförs på lokal nivå som en del av kommunernas verksamhet. Med anledning av detta är också uppföljningen av och rapporteringen om kommunernas utfall viktig och därför begrundas detta också i kapitlet. Förslaget om inrättande av välfärdsområden, som ingår i den pågående reformen av organiseringen av hälso- och sjukvården och socialtjänsten och räddningstjänsten, påverkar också organiseringen och finansieringen av tjänsterna, och därför har arbetsgruppens uppdrag även omfattat övervägande av möjligheterna till barnbudgetering inte bara i kommuner utan även på regional nivå.

Slutligen bedöms i kapitel 5 i rapporten möjligheterna till etablering av barnbudgeteringen från beredningen av budgeten för 2023. I kapitlet sammanfattas gruppens anmärkningar om de strukturella förutsättningarna för utveckling av barnbudgeteringen och om behov förknippade med informationshantering och beskrivs hur detta utvecklingsarbete skulle vara motiverat att genomföra.

## 2 Höranden

Under sin mandatperiod ordnade arbetsgruppen totalt fyra diskussionstillfällen. Diskussionstillfällena ordnades och under dem hölls följande anföranden:

1. 17.2.2021 Statens revisionsverk, Tuula Varis, och barnombudsmannen, Elina Pekkarinen
2. 5.3.2021 Riksdagens revisionsutskott, Outi Alanko-Kahiluoto, framtidsutskottet, Merja Mäkisalo-Ropponen, och finansutskottet, Pia Lohikoski
3. 25.3.2021 Finlands Kommunförbund rf, Päivi Väisänen-Haapanen, och Finlands UNICEF rf, Mikael Malkamäki
4. 25.3.2021 Självständighetsjubileets barnstiftelse (Itla), Petri Virtanen, Centralförbundet för Barnskydd rf, Sonja Falk, och Mannerheims Barnskyddsförbund rf, Esa Iivonen.

Diskussionstillfällena ordnades så att alla personer som hördes vid vardera tillfälle även hörde varandras höranden. Vid dessa tillfällen reserverades en kort stund i slutet för diskussioner.

### 2.1 Diskussionstillfällenas innehåll i korthet

#### 2.1.1 Barnombudsmannen och statens revisionsverk

Det första diskussionstillfället inleddes med ett anförande av *barnombudsmannen*, som fokuserade på skyldigheterna i FN:s konvention om barnets rättigheter och på de iakttagelser som gjorts av kommittén för barnets rättigheter, som övervakar konventionen. Kravet på barnbudgetering grundar sig på artikel 4 i FN:s konvention om barnets rättigheter, enligt vilken konventionsstaterna "skall vidta alla nödvändiga lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder och andra åtgärder för att utöva de rättigheter som erkänns i denna konvention". För att implementera ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter bör staten "så fullständigt som möjligt" vidta sådana åtgärder i enlighet med sina tillgängliga resurser. För att uppfylla den avtalsenliga skyldighet som föreskrivs i denna artikel är det nödvändigt att förstå vilka ekonomiska resurser som finns tillgängliga i samhället och hur de allokeras.

I anförandet ansågs rapporten Barninriktad budgetering utgöra en bra grund för det framtida arbetet. I det fortsatta arbetet lönar det sig att ta hänsyn till allmän kommentar nr 19 från FN:s kommitté för barnets rättigheter, i vilken kommittén beskriver de principer som skall följas vid barnbudgetering. Huvudtanken är att både budgeten och bokslutet ska ses över ur perspektivet för bedömning av konsekvenserna för barn. Prioriteringen av barnets bästa ska erkännas och avvikelser från det ska motiveras i vardera lösningen.

En viktig anmärkning i anförandet var att det är nödvändigt, men samtidigt utmanande att granska statsbudgeten med tanke på barn, barnpopulationen och barnfamiljer. Denna granskning skulle underlättas mycket om ens direkta överföringar till barn och barnfamiljer skulle öronmärkas. Granskning av budgetposter enligt befolkningsgrupp är förknippad med såväl styrkor som utmaningar. Att öppna upp momenten underlättar förtroendet och inblicken, men kan även ge upphov till frågor om hur verkningfullt användningen av medlen är. Svar på dessa frågor måste hittas.

Enligt anförandet av *Statens revisionsverk* (SRV) är fenomenbaserad budgetering ett sätt att försöka reagera förvaltningsövergripande på sådana komplexa utmaningar som inte löses av ett enskilt förvaltningsområde. Begreppet fenomenbaserad budgetering är ännu inte allmänt känt. Enligt SRV:s rapport skulle det bland annat behövas en gemensam syn på ministerierna om huruvida syftet främst är att beskriva och sammanställa information om anslagen till det valda fenomenet, eller om man dessutom strävar efter budgetstyrning på grundval av konsekvensbedömningarna. Fenomenbaserad budgetering är redan möjlig i den nuvarande budgetstrukturen, men arbetet kan vara utmanande, i synnerhet vid samtidig granskning av flera fenomen. Arbetsmetoderna för fenomenbaserad budgetering uppstår inte av sig själva, utan vi måste även stärka kompetensen, investera i utvecklingsarbete och förkovra det gemensamma kunskapsunderlaget för förvaltningsområdena.

Arbetet som utförs i samband med den nationella barnstrategin verkar uppfylla många av de ramvillkor för fenomenbaserad budgetering som anges i SRV:s redogörelse: beslutet har fattats på hög politisk nivå och granskningen kommer att ske på längre sikt, över regeringsperioderna. Uppställningen av målen för budgetmedlen ska i varje fall vara tillräckligt konkret och mätbara (och metoderna) för uppföljning av implementeringen av målen ska avtalas redan i det inledande skedet. Implementeringen av barnbudgeteringen förutsätter utveckling av gemensamma verksamhetssätt och verktyg. Finansministeriets roll och anvisningar är centrala i implementeringen av budgeteringen.

I Statens revisionsverks anförande lyftes ännu å ena sidan möjliga modeller för implementering av barnbudgetering eller annan fenomenbaserad budgetering, och å andra sidan randvillkoren som budgetbokens gränser ställer. Måhända borde man även överväga om den fenomenbaserade granskningen kan publiceras till exempel som ett separat



dokument eller bilaga. Intressanta exempel här är modellerna som har tillämpats bland annat i Frankrike och Kanada samt på Irland. En särskild utmaning är i vilket fall som helst uppföljningen av verkningsfullheten, det vill säga hur man kunde ta ett steg längre från uppföljning av prestationer och åtgärder till granskning av effekterna av användningen av medlen.

## 2.1.2 Riksdagens revisionsutskott, framtidsutskott och finansutskott

En av grunderna i riksdagens *revisionsutskotts* anförande var de redogörelser som riksdagen har förrättat, enligt vilka bedömningen av konsekvenserna för barn har ökat, men är alltfjämt ringa inom riksdagens arbete. Det är svårt att presentera konsekvenser som riktas till barn i kvantitativ mängd, och de indirekta konsekvenserna som sovrar via familjerna är synnerligen svårbedömda. I projektet som inletts av revisionsutskottet undersöks som bäst även tjänstesystemets funktion och verkningsfullhet för att förhindra att ungdomar marginaliseras, i synnerhet ur perspektivet för de ekonomiska konsekvenserna. Enligt anförandet bör uppmärksamhet i allt större utsträckning fästas vid den övergripande bedömningen, med vilket man avser hänsynstagande till såväl direkta som indirekta konsekvenser. I anförandet betonades dessutom uppföljningen av efterdyningarna av lagstiftningen, som för närvarande genomförs dåligt i Finland.

I *framtidsutskottets* anförande konstaterades det att utskottet har under de senaste åren flera gånger tagit ställning till frågor gällande barn och ungdomar. I anförandet lyftes familjen och skolan som grundstenar i barns och ungdomars välbefinnande, samt att övergångsskeden inom utbildningen och i livet är överlag viktiga. Framtidsutskottet har varit en stark förespråkare för fenomenbaserad budgetering och gett utlåtanden om saken i flera av sina betänkanden. Enligt utskottets anförande behövs nu en enhetlig uppfattning om vad som avses med barnbudgetering. Därefter bör det förtydligas hurdan fenomenbaserad budgetering man ska gå vidare med.

Liksom i revisionsutskottets anförande, betonades även i framtidsutskottets anförande förutom bedömning på förhand, även bedömning av lagstiftningen i efterhand samt behovet av att utveckla bedömningen av konsekvenserna för barn. Vidare lyftes utskottets budgetutlåtande för 2021 i anförandet. I anförandet förordar framtidsutskottet begrundande av fenomenbaserade infallsvinklar till förebyggande av ungdomars marginalisering som en del av utvecklingen av barnbudgeteringen och konstaterar att fenomenbaserad budgetering förknippad med psykiska problem bland barn och ungdomar bör främjas så snabbt som möjligt med hjälp av konkreta pilottester.

I *finansutskottets* anförande betonades skyldigheterna enligt FN:s konvention om barnets rättigheter. Enligt anförandet är barnbudgetering och bedömning av konsekvenserna för

barn viktiga verktyg för att främja barnets bästa och för uppföljning av implementeringen av de förpliktelser som medförs av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i Finland. Resurser bör allokeras till utvecklingen av dessa. För närvarande genomförs inom finansutskottet ingen systematisk bedömning av konsekvenserna för barn, vilket även skulle kräva kontinuerlig produktion av information samt hörande av barn och ungdomar. I kommuner där man implementerar barnbudgetering och bedömning av konsekvenserna för barn, spelar hörande av barn och ungdomar en viktig roll. I fortsättningen bör man överväga hur hörandet bättre kan implementeras i statens budgetprocesser.

Enligt anförandet bör man i barnbudgetering i ännu större utsträckning identifiera skillnaderna barn emellan samt uppmärksamma olika barngrupper. Vid förberedande, planerings- och utvecklingsarbete bör man beakta olika situationer och behov hos olika barn.

Vid implementering av barnbudgetering i kommunerna vore det bra om man på statlig nivå kan skapa en systematisk modell för barnbudgetering och fastställa vad som ska granskas med barnbudgetering och hur budgetposterna ska grupperas. I framtiden skulle detta göra det möjligt att få jämförbar information från staten, kommunerna och välfärdsområdena. I utvecklingen av barnbudgetering bör man dessutom uppmärksamma att tjänstemännen sannolikt kommer att behöva utbildning.

### 2.1.3 Finlands Kommunförbund och Finlands UNICEF

I *Finlands Kommunförbunds* anförande betonades vikten av att sprida information, vilket sannolikt kommer att öka i led med eventuella välfärdsområden. Vid insamlingen av information bör framtida välfärdsområden beaktas, eftersom kommunernas och välfärdsområdenas tjänster är sektorsövergripande och det bör vara möjligt att kombinera informationen. Redan nu samlar kommunerna in mycket information, men den förblir ofta fragmenterad. Därför behövs nationella strategiska lösningar för att stödja kommunernas ledning med information. Förutom att sprida information är utmaningen begränsade resurser, särskilt i mindre kommuner. Med anledning av ojämna resursfördelningar är det en utmaning att ordna likvärdiga och kostnadseffektiva tjänster av hög kvalitet.

Enligt anförandet bör inte antalet lagstadgade uppgifter för kommunerna ökas. I stället kan barnbudgetering främjas och föras vidare på basis av frivillighet. Det skulle även vara viktigt att involvera olika typer av kommuner i arbetet, eftersom detta också skulle ge information om hur man gör i olika kommuner och man skulle kunna ta hänsyn till kommunernas olika metoder att ordna förvaltningen och tjänsterna. Barnbudgetering bör inte vara beroende av modellen för ordnande av förvaltning och tjänster.

I anförandet betonades betydelsen av förutbestämda indikatorer starkt. Till exempel har trafikljusmodellen visat sig vara tydlig och enkel. Indikatorerna skulle också kunna vara enhetliga på en miniminivå och en ökning av indikatorerna skulle möjliggöras. Samtidigt bör barns och ungdomars möjlighet att delta kopplas till barnbudgeteringsverksamheten i dess olika etapper.

Finlands *UNICEF:s* anförande baserades på organisationens verksamhet gällande Barnvänlig kommun. Enligt UNICEF har Finland en utomordentlig möjlighet att synliggöra de totala utgifterna som riktas till barn. I detta avseende lyftes tre viktiga villkor i anförandet. För det första måste Finland ha resultatindikatorer på strategisk nivå, med hjälp av vilka det är möjligt att följa upp välbefinnande för barn och familjer och implementeringen av barnets rättigheter över regeringsperioderna. För det andra finns det ett behov av att definiera kostnadsindikatorer och tematiska indikatorer på statlig nivå och indikatorer som beskriver användningen av tjänsterna i välfärdsområdet och på kommunnivå. För det tredje bör helheten samordnas av finansministeriet eller statsrådets kansli.

Enligt anförandet är de viktigaste principerna i barnbudgeteringen prioriteringen av barnets bästa, långsiktighet, informationens jämförbarhet och barnets delaktighet.

Prioriteringen att ta hänsyn till barnets bästa är en exceptionell skyldighet att ta hänsyn till de mänskliga rättigheterna och gäller endast barn. Bedömningen och vägningen av barnets bästa gör det möjligt att granska om Finland, enligt sina befintliga resurser, verkningfullt investerar så fullständigt som möjligt i barn, så att alla rättigheter för alla barn förverkligas. Med långsiktighet hänvisar man till långsiktigt utnyttjande av och insamling av ekonomisk information: barnbudgetering är inte ett fenomen som kommer att försvinna. Finland har möjlighet att föregå med gott exempel för andra länder: Genom att ta hänsyn till internationella kriterier är det möjligt att få jämförbar information, vilket möjliggör jämförelser mellan olika länder. På den nationella sidan skulle jämförbarhet möjliggöra jämförelser kommuner emellan. Som en sista prioritering betonades i anförandet vikten av att inkludera barn och ungdomar i barnbudgeteringen. I kommunerna kan barns delaktighet i barnbudgeteringen kopplas förhållandevis enkelt till delaktighetsmetoder som redan tillämpas i kommunerna, men för att delaktigheten även ska implementeras inom statsförvaltningen behövs konkreta mål och åtgärder.

Slutligen lyfte Finlands UNICEF fram att barnbudgetering redan utvecklas och implementeras i kommunerna. Å andra sidan finns det kommuner som inte har inlett detta, men är intresserade (t.ex. många kommuner som är med i UNICEF:s verksamhetsmodell Barnvänlig kommun). Det vore av yttersta vikt att statsförvaltningen för detta arbete vidare på ett samordnat sätt.

## 2.1.4 Itla, Centralförbundet för barnskydd och Mannerheims barnskyddsförbund

Vid det sista diskussionstillfället belyste anförandet av *Självständighetsjubileets barnstiftelse* (Itla) större förändringsprocesser kring barnbudgetering och man betonade att även budgetering rörande barn som fenomen ska behandlas i vidare utsträckning än bara som en budgetfråga. Därför finns det skäl att bedöma i vilken utsträckning det är möjligt att utveckla budgetprocesserna.

I anförandet ansågs uppdelningen av arbetet i flera etapper vara ett bra förfaringsätt också i ljuset av allmän kommentar nr 19, som FN:s kommitté för barnets rättigheter gav 2016. I den första etappen eftersöks indikatorer till den befintliga budgetramen, men på längre sikt måste fenomenet ses i vidare utsträckning ur perspektivet för processerna för budgetförslag och planen för de offentliga finanserna. Den tillgängliga informationen måste utnyttjas mångsidigt och utnyttjandet av information måste främjas vid implementeringen av den nationella barnstrategin. Samtidigt bör man begrunda hur övergången till en barncentrerad, involverande budgetprocess ska gå till och hur delaktigheten kan stödjas.

I anförandet konstaterades det kortfattat att det finns skäl att övergå från den traditionella barnbudgeteringen till ett nytt och mer heltäckande investeringstänk som främjar barns välbefinnande. Vid utvecklingen av budgetprocesserna kan man i allmänhet dra lärdom av utvecklingen av tänkesättet gällande resultat- och budgetstyrning. Överlag är det bra att i vidare utsträckning granska den offentliga politikens urval av metoder, bland annat ur perspektivet för experimentell verksamhet och delaktighetsstyrning.

*Mannerheims barnskyddsförbunds* anförande utstakade man att barnbudgetering måste bifogas till barns och ungdomars grundläggande och mänskliga rättigheter i enlighet med allmän kommentar nr 19 från FN:s kommitté för barnets rättigheter från 2016. Betydelsen av barnbudgetering betonas enligt anförandet av att finansieringen av offentliga tjänster är med tanke på barns välbefinnande obestridligt centralt och att barnbudgetering borde vara en systematisk del av statens budgetprocesser.

I anförandet föreslogs, i enlighet med det skriftliga utlåtande som Mannerheims barnskyddsförbund har lämnat in, att man inom barnbudgetering efter vardera situation och vid behov även skulle granska det tidiga vuxenlivet. Detta skulle vara meningsfullt, i synnerhet med tanke på att förebygga marginalisering. I anförandet ansågs det även mycket önskvärt att barnbudgetering utvidgades till att omfatta också kommunernas och välfärdsområdenas verksamhet. Detta kräver dock samarbete samt anvisningar och utbildning som stöd för barnbudgetering.

Utlåtandet från Mannerheims barnskyddsförbund innehåller ett konkret förslag om implementering av barnbudgetering till exempel redan vid utarbetandet av nästa budgetförslag. Kärnan i presentationen är ett tudelat hanteringssätt, där den nödvändiga kontexten och förklaringarna ingår i de allmänna kriterierna och en mer detaljerad granskning sammanställs som en egen bilaga till barnbudgeteringen. I de huvudtitelspecifika beskrivningarna skulle man införliva allmänna beskrivningar av anslagens effekter på implementeringen av barns och ungdomars grundläggande och mänskliga rättigheter. Dessa skulle vid behov kompletteras i de kapitelspecifika förklaringsavsnitten och mer detaljerat i bilagan.

Slutligen granskades i anförandet ännu de allmänna principer som styr barnbudgetering och betonades behovet av att i arbetet utgå från skyldigheterna i FN:s konvention om barnets rättigheter och de principer som lyfts fram av utskottet för barnets rättigheter.

Diskussionstillfällets sista anförande hölls av *Centralförbundet för barnskydd*. I anförandet hänvisade man till statsrådets utrednings- och forskningsverksamhets projekt Barninriktad budgetering, i vilket man i utvecklingen av barnbudgetering kom till en förhållandevis praktisk nivå. I projektets intervjuer framkom det att ett stort hinder för barnbudgeteringens framskridande är uppfattningen om förändringen som alltför grundläggande. Enligt anförandet vid diskussionstillfället är det viktiga också att analysera och bättre utnyttja den befintliga informationen, inte så mycket produktion av information på ett grundläggande sätt. Barnbudgetering kräver därför inte nödvändigtvis redigering av budgetmoment, utan utveckling av rapporteringen och en ny slags granskning. Automatisering kan också vara till hjälp i datainsamlingen.

Enligt anförandet måste huvudsyftet med utvecklingen av barnbudgetering vara att utreda och öka verkningsfullheten av de offentliga anslagen som riktas till barn. I budgetindikatorarbetet kan man utnyttja internationella utredningar, såsom UNICEF:s C-PEM-indikatorer och vid sidan av ekonomiindikatorerna är indikatorerna för välbefinnande viktiga. Här bör man överväga "stora indikatorer", det vill säga indikatorer som sträcker sig över regeringsperioderna och bland annat tidsserier, och "små indikatorer", som skulle kunna vara regeringsperiodsspecifika spetsprojekt. Verkningsfullheten kan även undersökas genom bedömning och uppföljning, som kan ha en självreparerande effekt.

Anförandets slutsats var att man i barnbudgetering vid behov måste utgå från en ofullständig lösning för att komma igång med arbetet.

## 2.2 Teman som lyfts fram vid diskussionsmöten

Vid diskussionstillfället hördes totalt tio olika instansers anföranden på det sätt som beskrivs i avsnitt 2.1. Anförandena omfattade ett brett spektrum av frågor med anknytning till möjligheterna med barnbudgetering, hur barnbudgetering implementeras samt randvillkor och begränsningar. I dem lyftes även barnbudgeteringens ställning å ena sidan som en del av statens budgetprocesser och å andra sidan ur perspektivet för den samhälleliga verkningsfullheten.

Av de anmärkningar som framfördes vid diskussionstillfällena framkommer totalt fyra samlande teman.

1. Det är motiverat att genomföra implementeringen och etableringen av barnbudgeteringen i etapper. Utvecklingsarbetet gällande barnbudgetering måste genomföras långsiktigt och integreras som en del av förvaltningens verksamhetssätt. I ljuset av flera av anförandena är det dock motiverat att periodisera arbetet så att resultaten av pilottestningen i enlighet med arbetsgruppens uppdrag utnyttjas i det fortsatta arbetet och i etableringen.
2. Vid diskussionstillfällena lyftes flera gånger betydelsen av bedömningen av effekterna och uppföljningen av budgetlösningarna. Det är väsentligt att identifiera att budgetlösningar gällande barn inte görs i ett vakuum, utan att man i allokeringen av medlen fäster uppmärksamhet vid effekter som uppnåtts med dem och utnyttjar den befintliga informationen. I anförandena identifierades dock samtidigt den mångfasetterade naturen av och utmaningarna med bedömningen av effekterna samt betydelsen av kunskapsunderlaget.
3. Vid diskussionstillfällena behandlades olika barngruppers ställning och välbefinnande samt risken för barn och ungdomar att marginaliseras och behovet av att hitta mer verkningsfulla lösningar gällande förebyggande av marginalisering än vad som finns för närvarande. Barnbudgetering bör inte uppfattas bara som en allmän åldersspecifik fråga, utan man måste också överväga i vilken utsträckning den kan bidra till att bedöma till exempel förverkligandet av rättigheterna för utsatta barn och ungdomar. Även om bedömningen av barnbudgeteringens effekter och verkningsfullhet inte nödvändigtvis går att implementera fullständigt i det inledande skedet, är det inte motiverat att förbise dess betydelse.
4. Vid diskussionstillfället belystes i flera anföranden kopplingen mellan barnbudgetering och skyldigheterna i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter och riktlinjerna från utskottet för barnets rättigheter. Trots att man vid diskussionstillfället inte uttryckligen behandlade tanken om barnbudgetering som ett verktyg för att främja barnets rättigheter, som ingår i kommitténs allmänna kommentar, återspeglades vikten av grundande i barnets rättigheter kraftigt i betydelsen som barnbudgetering ges.

## 2.2.1 Arbetsgruppens slutsatser och anmärkningar

Som helhet var diskussionstillfällena viktiga med tanke på arbetsgruppens arbete. Parterna som inbjöds till diskussionstillfällena lyfte fram relevanta synpunkter på statusen och målen för barnbudgetering som arbetsgruppen fördjupade sig i, i sina betänkanden.

I ljuset av diskussionstillfällena konstaterade arbetsgruppen att det vid pilottestning av barnbudgetering i enlighet med uppdrag finns skäl att betona den förståelse och de ytterligare kunskaperna som fås i den första etappen. Arbetsgruppen instämmer i de ställningstaganden som framfördes vid diskussionstillfällena såtillvida, att man bör framskrida etappvis i utvecklingen av barnbudgeteringen. Dessutom är det motiverat att genomföra pilottestningen så att resultatet minimerar felaktiga tolkningar och dessutom strävar efter att säkerställa granskningens reproducerbarhet och jämförbarhet, vilket även har förutsatt utarbetande av flera lösningar med riktlinjer och fastställning av randvillkor.

Arbetsgruppen har begrundat detaljer förknippade med identifiering av budgetposter riktade till såväl barn som barnfamiljer. Detta har varit nödvändigt, eftersom nästan alla tjänster, förmåner och åtgärder åtminstone indirekt rör barn och familjer. Därför är det nödvändigt att göra avgränsningar och utarbeta riktlinjer för att på bred basis synliggöra utgifter riktade till barnåldersgruppen.

En betydande del av utgiftsposterna riktade till barnåldersgruppen är sådana där betalningsgrunden är familjen. Det är därför nödvändigt att inkludera en utvärdering av de anslag som riktas till familjer vid granskningen av anslagen som riktas till barnåldersgruppen, vilket å sin sida kräver att dessa utgifter klassificeras antingen kalkylmässigt (barnåldersgruppens andel av samtliga utgifter) eller närmare allokerade till exempel på basis av registermaterial. Å andra sidan har arbetsgruppen även begrundat anslagen för sådana tjänster, förmåner och åtgärder som är indirekt eller direkt kopplade, eller kan vara kopplade, till barn, men vars uppmärksammande i barnbudgetering beskriver beslutsfattande direkt riktat till barn endast i ringa utsträckning eller inte alls (t.ex. nationalparker eller cykelvägar). Enligt arbetsgruppens syn finns det skäl att i granskningen av statsbudgeten fokusera på så jämförbara uppgifter som möjligt, som förutsätter så lite fullständigt kalkylmässiga uppskattningar gällande allokeringen av anslagen som möjligt.

Arbetsgruppen har även begrundat uppmärksammandet av svåra samhällsliga problem, så kallade "fenomen på fenomen" i pilottestningen av barnbudgeteringen. Barnbudgetering i sig är fenomenbaserad budgetering i den mån att man i den sammanställer en helhetsbild av budgetposter som riktas till barn över förvaltningsområdenas gränser. I ljuset av anförandena finns det dock skäl att anknyta och specificera denna sammanställning till samhällsligt och socialt betydelsefulla frågor.

När det gäller barn är det särskilt viktigt att bekämpa ojämlikheter och polarisering av välbefinnandet, vilket också har identifierats i den nationella barnstrategin. I den påpekas det att ojämlikheten bland barn och ungdomar endast belyses om man vid beredningen av besluten och planeringen av verksamheten inte beaktar den faktiska inverkan på barn i olika ställningar. Med anledning av detta måste man ta fullständig hänsyn till sårbarheten i barns och ungdomars ställning och förhållanden, och eventuella faktorer som ökar risken för marginalisering. Detta innebär identifiering och bekämpning av faktorer som ökar sårbarheten i barns och ungdomars ställning och förhållanden samt anhopning av dessa.

Särskild granskning av situationen för barn och ungdomar med risk för marginalisering ska anses vara motiverad redan eftersom det är fråga om ett samhällsligt betydelsefullt, så kallat svårt problem. Arbetsgruppens önskemål är att man med pilottestning av barnbudgeteringen skulle kunna producera betydelsefull ytterligare information om lösningar på samhällsligt komplexa och med tanke på barnstrategins mål viktiga problemhelheter av denna kaliber som har flera orsaker. Uppmärksammande av marginalisering i pilottestningen av barnbudgetering är också i vidare utsträckning i linje med målen för fenomenbaserad budgetering; riksdagens framtidsutskott förutsatte 2018 och 2021 att statsrådet väljer förebyggande av ungas marginalisering som objekt för den fenomenbaserade budgeteringen.

I sitt arbete har arbetsgruppen även begrundat bedömningar av konsekvenserna samt implementeringen av uppföljning och rapportering av utfallet som en del av barnbudgeteringen. Bedömningen av konsekvenserna och verkningsfullheten är den mest centrala delen av barnbudgetering och man bör sträva efter den av såväl mänskliga skäl som med tanke på de offentliga finansernas hållbarhet. Arbetsgruppen har identifierat aspekter förknippade med bedömningen av konsekvenserna (bedömning på förhand och i efterhand) och olika tidsspann för implementeringen av bedömningen och uppföljningen (t.ex. en årlig bedömning och bedömningar per regeringsperiod).

Utöver ovanstående har arbetsgruppen begrundat bland annat frågor gällande beskattning samt beredning och rapportering av statens bokslut, och helheten förknippad med budgetsystemet.

Vid sidan av de utlåtanden som hördes vid diskussionstillfällena har arbetsgruppen utnyttjat uppgifter som getts i form av tjänsteuppdrag. Arbetsgruppen har även kallat som experter att höras vid sammanträdena Fransiska Pukander från finansministeriets skatteavdelning (arbetsgruppens sammanträden 5.3–18.5.2021), Olli Kärkkäinen från finansministeriets budgetavdelning och Päivi Lindberg från Institutet för hälsa och välfärd (arbetsgruppens sammanträde 18.3.2021), Juha Halonen från finansministeriets budgetavdelning (28.4.2021) samt Tiia Jalonen från finansministeriets budgetavdelning (7.5.2021).



### 3 Pilottestning av barnbudgetering i statens budgetförslag och bedömning av konsekvenserna för barn

Liksom fenomenbaserad budgetering i allmänhet, bidrar barnbudgetering till en bättre identifiering av helheten, ökar medvetenheten, möjliggör ledning med information och kan fungera som stöd i beslutsfattandet. Barnbudgeteringen måste dock planeras noggrant och dess implementering måste kopplas till den årliga budgetprocessen, med dess olika etapper, inom de olika förvaltningsområdena, det vill säga vid ministerierna.

I utvecklingsarbetet förknippat med implementeringen av barnbudgetering har arbetsgruppen till tillämpliga delar observerat allmän kommentar nr 19 från FN:s kommitté för barnets rättigheter och i synnerhet de anmärkningar om offentlig budgetering med anknytning till barnets rättigheter som presenteras i punkt 82 och 106<sup>3</sup> i kommentaren. Dessutom har arbetsgruppen observerat olika aktörers, såsom Jubileumsfondens för Finlands självständighet (Sitra)<sup>4</sup> diskussionsinitiativ, ställningstaganden och utlåtanden av riksdagens utskott (särskilt revisions-, framtids- och finansutskotten) samt Statens revisionsverks<sup>5</sup> rapport gällande fenomenbaserad budgetering och observationer i dess effektivitetsrevision. Dessutom har man i arbetet observerat synpunkter och anmärkningar i utredningar och rapporter<sup>6</sup>, som allmänt gäller fenomenbaserad budgetering och som utarbetats efter teman.

3 Allmän kommentar nr 19 (2016) om den offentliga budgeteringen för implementering av barns rättigheter (4 artikeln) (CRC/C/GC/19). Den allmänna kommentaren finns elektroniskt tillgänglig i form av en inofficiell finsk översättning på barnombudsmannens webbplats <https://lapsiasia.fi/sv/allmanna-kommentarer>.

4 Ilmiömainen julkinen hallinto (Fenomenbaserad offentlig förvaltning, på finska). Sitra Arbetspapper. 31.8.2018. Tillgänglig elektroniskt (på finska) <https://media.sitra.fi/2018/09/03163806/ilmiomainenjulkinenhallinto.pdf>

5 Observationer om fenomenbaserad budgetering. Statens revisionsverk 2020 och Att främja hållbar utveckling. Statens revisionsverks granskningsberättelse 14/2019. Tillgänglig elektroniskt (på finska) <https://www.vtv.fi/app/uploads/2020/10/vtv-julkaisu-havaintoja-ilmiopohjaisesta-budjetoinnista.pdf>

6 Se till exempel Barninriktad budgetering. Statsrådets utrednings- och forskningsverk-samhets publikationsserie 2020:23 och rapport från arbetsgruppen som utreder synpunkter med anknytning till fenomenbaserad budgetering. Finansministeriets publikationer 9/2019.

### 3.1 Förslag om pilottestning av barnbudgetering i statens budgetförslag för 2022.

Arbetsgruppen som utvecklar barnbudgeteringen har utarbetat begränsningar och riktlinjer för identifiering, klassificering och presentation av anslag riktade till barn, så att pilottestningen och etableringen av barnbudgeteringen kan implementeras på ett sätt som garanterar så bra jämförbarhet och reproducerbarhet som möjligt och är förnuftiga även med tanke på resurserna som krävs för detta.

Nivån på granskningen av pilottestet och kriterierna för de anslag som granskas har fastställts så att innehållen är enhetliga huvudtitlarna emellan och jämförbarhet mellan olika år är möjlig. I definitionen har man även uppmärksammat att den granskning som genomförs på basis av pilottestningen kan vid behov vidareutvecklas och att finjusteringen av grundlösningen kan genomföras så att jämförbarheten olika år emellan inte blir lidande.

Arbetsgruppen utstakade att man i analysen observerar att utgifter direkt riktade till barn (förmåner och tjänster) samt utgifter (t.ex. bidrag) för vilka den finansierade verksamhetens målgrupp är barn. Detta innebär att man i granskningen gällande barnbudgeteringens utgifter tar hänsyn till utgifter direkt riktade till barn under 18 år och utgifter som allokeras till dem samt utgifter som tydligt riktas till familjer, i vilka det finns barn under 18 år. För vissa tjänsters del, såsom utbildning på andra stadiet, har man observerat barnåldersgruppens andel av tjänsternas målgrupp.

Enligt arbetsgruppens riktlinjer observerar man inte i granskningen administrativa utgifter för statens centralförvaltning, det vill säga omkostnadsanslag för ministerierna och verk och ämbetsverk underställda dem. Dessutom fokuserar man i granskningen på statens utgifter, inte de offentliga finansernas samtliga utgifter.

Det förslag som arbetsgruppen har utarbetat observerar inte utvecklingsprojektens kostnader, ur vilka man kalkylmässigt skulle kunna separera barnåldersgrupperna, men i vilka den euromässiga granskningen beräknad på basis av separeringen inte skulle riktas direkt till barnåldersgrupperna, utan är en renodlat kalkylmässig uppskattning. Dessutom innehåller förslaget inte någon granskning av kommunernas avgiftsinkomster. För vissa förmånsutgifter (t.ex. bostadsbidrag) omfattar förslaget andelen barnfamiljer, eftersom en separering av endast barnåldersgrupper i bostadsbidraget inte är möjlig. De olika klassificerings- och presentationskriterierna beskrivs momentspecifikt i tabellen nedan.

Syftet med arbetsgruppens begränsningar har varit att specifikt rikta in granskningen på barn och barnfamiljer. Enligt arbetsgruppens bedömning är granskningen då mer ändamålsenlig och lösningarna kan bidra till att säkerställa en erforderlig tolkning och jämförbarhet av barnbudgeteringen, eftersom olika fullständigt kalkylmässiga poster inte

beaktas i granskningen. Således kommer granskningen inte att utvidgas till att omfatta olika utgifter som indirekt eller medelbart riktas till barnåldersgruppen. Enligt arbetsgruppens ståndpunkt ger sådana kalkylmässiga poster, som baseras på barnåldersgruppernas relativa andel av medel som reserverats för en viss verksamhet, inte en reell bild av utgiftsbeslut och -ändringar riktade till barn och den kalkylmässiga granskningen kan inte användas för att dra slutsatser med anknytning till barnåldersgruppens anslagsnivå. Den nu valda granskningsmetoden möjliggör en bättre tidsmässig jämförelse av tjänster och förmåner riktade till barnåldersgruppen och är även förnuftig med tanke på resursbehoven som arbetet förutsätter.

Arbetsgruppen föreslår att barnbudgeteringen presenteras samlat i statens budgetförslag, i förslagets allmänna motivering. På det här sättet blir det enklare för läsaren att sätta sig in i barnbudgetering. Det ovan nämnda förutsätter att finansministeriet gör nödvändiga tillägg gällande frågan, även bland annat i brevet med begäran om budgetförslag, så att barnbudgetering kan uppmärksammas i olika förvaltningars budgetberedning.

### 3.1.1 Arbetsgruppens förslag om pilottestning av barnbudgetering i budgeten för 2022

Med beaktande av ovan presenterade riktlinjer och begränsningar föreslår arbetsgruppen att tre olika aspekter gällande statens utgifter ska införlivas i pilottestningen av barnbudgeteringen. De föreslagna aspekterna presenteras i en standardtabell, kompletterad med en textbaserad analys, med undantag för en granskning av fenomenets fenomen, som är endast en granskning i textform.

Aspekterna som föreslås till pilottestningen av barnbudgeteringen är följande helheter:

- a) lagstadgad finansiering (förmåner och tjänster) för ministeriernas barnåldersgrupp (under 18 år), inklusive statsandelar för basservice och så kallad etablerad diskretionär finansiering,
- b) ministeriernas övriga diskretionära finansiering riktad till barnåldersgruppen som kan variera i enlighet med tyngdpunkterna per regeringsperiod och

dessutom föreslås till pilottestningen, som en separat sammanfattningshelhet,

- c) en granskning gällande så kallade fenomen på fenomen, där det är fråga om åtgärder förknippade med eliminering eller en minskning av effekten av en samhällelig tyngdpunkt eller problempunkt och separata anslag för dessa. I pilottestningen har man som föremål för granskningen valt den separata finansieringen av förebyggande av barnåldersgruppens marginalisering samt

eventuella lagstadgade anslagstillägg gällande relaterade åtgärder. De ifrågakvarande anslagen ingår i de ovan nämnda punkterna a-b, men den textbaserade granskningen av fenomenets fenomen fördjupar sig ännu separat i frågan.

De så kallade fenomenens fenomen som valts ut till granskningen kan variera i enlighet med regeringarnas politiska riktlinjer. Arbetsgruppen anser det förnuftigt att koppla granskningen så tätt som möjligt med målen i barnstrategin och de åtgärder som fastställs i vardera regeringsperiods verkställighetsplan. Beaktas bör att utöver de separata anslagen är syftet med verksamhet som finansieras med så kallad basfinansiering och finansieringen i övrigt att trygga alla barns välbefinnande och möjligheter samt att bekämpa bland annat marginalisering av barn och ungdomar. Bekämpningen av marginalisering är till exempel ett centralt mål för statsandelsfinansieringen av småbarnspedagogiken och den grundläggande utbildningen. Enligt arbetsgruppens uppfattning fördjupar dock en granskning av statusen för barn och ungdomar med risk att marginaliseras på ett ändamålsenligt sätt granskningen av utgifter som är direkt riktade till barn.

För basservicens statsandelar, som nämns i punkt a), föreslår arbetsgruppen en modell, i vilken man uppmärksammar barnåldersgruppernas andel av de kalkylmässiga statsandelarna och dessutom en andel av tilläggsdelar, tillägg och avdrag som motsvarar barnåldersgruppernas viktvärde, samt en utjämning av statsandelen som baseras på skatteintäkter. Kommunernas statsandelar beskrivs närmare i granskningens textdel (nedan).

Utöver ovanstående föreslår arbetsgruppen att pilottestets textbaserade granskning även ska innehålla en textbaserad granskning gällande beskattning riktad till barnåldersgruppen eller barnfamiljer direkt.

I det förslag gällande pilottestning som presenteras i denna rapport tillämpas nyckeltalen från den faktiska budgeten för 2021. Däremot kommer förslaget gällande barnbudgetering i budgetförslaget (BF) för 2022 att utarbetas utgående från den ifrågakvarande budgetens uppgifter och enligt principen "från budget till budget". Således beskrivs i avsnittet gällande budgetförslaget granskningen av utgifterna i budgetarna för både 2020 och 2021 samt för det faktiska budgetförslaget 2022. Arbetsgruppen betonar att det vid sidan av granskningen gällande de totala siffrorna finns skäl att lyfta fram en individuell (euro/barn) granskning, detta för att säkerställa korrekt tolkning av barnbudgeteringen. Detta är viktigt, eftersom barnåldersgruppens andel av befolkningen hela tiden minskar och således möjliggör inte fokusering på de totala siffrorna en erforderlig tidsmässig jämförelse<sup>7</sup>.

7 Den nedåtgående trenden går att se i befolkningsprognosen. Finlands officiella statistik (FOS): Befolkningsprognos [webbpublicering]. ISSN=1798-5137. Helsingfors: Statistikcentralen [hänvisad: 18.5.2021]. Åtkomstsätt: [https://www.stat.fi/til/vaenn/index\\_sv.html](https://www.stat.fi/til/vaenn/index_sv.html)

**Tabell 1.** Anslag som allokeras direkt till barnåldersgruppen (1 000 euro) i finansministeriets, undervisnings- och kulturministeriets och social- och hälsovårdsministeriets huvudtitlar i enlighet med den faktiska budgeten för 2021.

### 1. Lagstadgad och fastställd diskretionär finansiering för barnåldersgruppen (0–18 år)

Moment	Lagstadgade	Förmåner, tjänster och bidrag	Ministerium	Euro (1 000)
28.90.30	Kommunernas statsandel för basservice	Kalkylmässig andel 0–18-åringar	FM	2 595 963
29.10.30	Förskoleundervisning och grundläggande utbildning	Kompletterande finansiering för förskoleundervisning och grundläggande utbildning	UKM	400 000
	Förskoleundervisning och grundläggande utbildning	Morgon- och eftermiddagsverksamhet och klubbverksamhet	UKM	53 000
	Förskoleundervisning och grundläggande utbildning	Finansiering av utländska skolor	UKM	4 300
	Förskoleundervisning och grundläggande utbildning	Finlandsskolor, hemgrundskolan och Nomadskolan	UKM	500
29.20.30	Utbildning på andra stadiet	Yrkesutbildning*	UKM	250 000
29.20.35	Utbildning på andra stadiet	Anordnande av gymnasieutbildning	UKM	170 000
	Utbildning på andra stadiet	Sameområdets utbildningscentral*	UKM	1 300
29.70.55	Studiestöd	Studiepenning*	UKM	23 000
29.70.55	Studiestöd	Bostadsbidrag för studerande*	UKM	5 000
29.70.59	Studiestöd	Skolresestöd	UKM	26 000
29.80.34	Kultur och konst	Grundläggande konstundervisning	UKM	87 697
29.90.52	Idrottsväsendet	Statsandelar till kommunernas idrottsverksamhet (KPY)	UKM	3 718
29.91.52	Ungdomsväsendet	Statsandelar för kommunernas ungdomsväsende	UKM	19 586

Moment	Lagstadgade	Förmåner, tjänster och bidrag	Ministerium	Euro (1 000)
33.10.50	Familjeförmåner	Barnbidrag	SHM	1 360 000
	Familjeförmåner	Underhållsstöd och moderskapsunderstöd	SHM	233 000
	Familjeförmåner	Internationell adoption och barnavårdsstöd till utlandet	SHM	3 700
33.10.54	Bostadsbidrag	Barnfamiljers andel**	SHM	517 000
33.10.57	Grundläggande utkomststöd	Barnfamiljers andel**	SHM	182 000
33.20.52	Arbetslöshetsförmån	Barnförhöjning	SHM	138 000
33.30.60	Sjukförsäkring	Föräldradagpenningar	SHM	97 000
	Sjukförsäkring	Dagtraktamenten och ersättningar, under 18 år	SHM	121 000
	Sjukförsäkring	Rehabiliteringstjänster, under 18 år	SHM	105 000
33.40.60	Pensioner	Familje-, garanti-, folkpension, under 18 år	SHM	51 000
	Pensioner	Handikappbidrag, vårdbidrag, bostadsbidrag, under 18 år	SHM	87 900
33.60.52	Skyddshemsverksamhet		SHM	25 550
	<b>Lagstadgade totalt</b>			<b>6 561 214</b>

Moment	Etablerade diskretionära	Ministerium	Euro (1 000)
29.10.30	Klubbverksamhet skolelever	UKM	17 800
29.80.52	Barnkultur	UKM	4 868
29.80.52	Undervisningsorganisationer, konst	UKM	142
33.90.50	STEA-bidrag	SHM	124 000
	<b>Etablerade diskretionära totalt</b>		<b>146 810</b>
	<b>Lagstadgade och etablerat diskretionära totalt</b>		<b>6 708 024</b>

## 2. Annan diskretionär finansiering riktad till barnåldersgruppen

Moment	Regeringsprogramprojekt	Program och projekt	Ministerium	Euro (1 000)
29.10.20		Program för kvalitet och jämställdhet för småbarnspedagogik samt stöd till småbarnspedagogik	UKM	65 000
29.10.20		Kvalitets- och jämställdhetsprogram för förskoleundervisning och grundläggande utbildning	UKM	83 000
29.20.35		Kvalitetsprogram för gymnasieutbildning	UKM	10 000
28.90.30 och 29.		Utvidgandet av läroplikten		65 000
33.03.31		Programmet för utveckling av barn- och familjetjänsterna	SHM	24 000
33.60.39		Barnstrategin	SHM	2 000
33.60.40		Etablering av barnhus	SHM	2 800
Moment	Övriga projekt	Program och projekt	Ministerium	Euro (1 000)
29.80, 29.90, 29.91		Barnkultur, Läs rörelsen, Barnboksinstitutet, småbarnspedagogiken aktivering, samernas språkboversamhet	UKM	10 344
33.03.63		Tjänster riktade till mammor med missbruk	SHM	3 000
<b>Övriga diskretionära totalt</b>				<b>265 144</b>
<b>ALLT SAMMANLAGT</b>				<b>6 973 168</b>

\*) andel personer under 18 år

\*\*) barnfamiljers andel av den totala nivån

Barnåldersgruppens statliga finansiering, som ingår i den lagstadgade och etablerade diskretionära finansieringen, består av tjänster och inkomstöverföringar. De mest centrala tjänsterna är basservicen för småbarnspedagogik, grundläggande utbildning och social- och hälsovård, vars finansiering är en statsandel i kommunernas basservice i finansministeriets huvudtitel. Dessutom omfattar utbildnings- och kulturministeriets huvudtitel en del av den grundläggande utbildningens finansiering, det vill säga finansiering för sådan verksamhet som det inte går att rikta i enlighet med den invånarspecifika finansieringen, eftersom verksamheten gäller endast en del kommuner och finansieringsnivån är märkbart högre. Finansiering av den här typen är finansiering av bland annat grundläggande undervisning, den grundläggande undervisningens tilläggsundervisning och den förberedande undervisningen för personer med funktionsvariationer. Barnåldersgruppens uppskattade andel av finansieringen av utbildning på andra stadiet är 36 procent. Kulturens och ungdomsarbetets mest centrala tjänster riktade till barn är statsandelarna för kommunernas ungdomsväsende och den grundläggande konstutbildningen samt bidrag till barnkulturen. Barnåldersgruppens mest centrala inkomstöverföringar är barnbidrag, bostadsbidrag och utkomststödets barnförhöjningar samt utkomststöd, som ingår i social- och hälsovårdsministeriets huvudtitel.

De största delarna av barnåldersgruppens diskretionära finansiering är finansiering i enlighet med regeringsprogrammet av kvalitets- och jämlikhetsprojekt gällande småbarnspedagogik, förskoleundervisning, grundläggande utbildning och gymnasieutbildning, samt Social- och hälsoorganisationernas understödscentrals (STEA) understöd till organisationer och projekt som fokuserar på barn och ungdomar. Dessutom omfattar den diskretionära andelen åtgärder som främjar barnfamiljers välbefinnande, förebygger problem och korrigerande åtgärder samt beredning av barnstrategin.

### **Statsandelarna för kommunernas basservice som en del av barnbudgeteringen**

En betydande del av anslagen riktade till tjänster för barn och ungdomar styrs till kommunerna via basservicens statsandelar. Statsandelen för kommunernas basservice (moment 28.90.30) är totalt 7,7 miljarder euro för 2021, vilket är cirka 620 miljoner mer i förhållande till budgeten 2020. Statsandelsbeloppen höjs 2021 i synnerhet av indexhöjningen, tillägget av engångsnatur till statsandelen för att kompensera kommunerna bland annat för de minskade skatteintäkterna, som orsakats av coronavirussituationen samt åtgärder som överenskommit i regeringsprogrammet.

Av statsandelen 2021 bedöms cirka 2,6 miljarder euro riktas till barn och ungdomar i samband med barnbudgeteringen. Bedömningen baseras på andelen för åldersgrupper under 18 år av de kalkylmässiga statsandelarna samt antagandet som det föranleder om att samma andel riktas till barn och ungdomar av också statsandelens tilläggsdelar,



tidsbestämda och permanenta tillägg och minskningar samt utjämningen av statsandelen som baseras på skatteintäkter.

Under 2021 är andelen för åldersgrupper under 18 år cirka 33,7 procent av de kalkylmässiga statsandelarna. År 2020 var motsvarande andel 34,1 procent. Följaktligen bör viktvärdet för barns och ungas åldersgrupper ligga till grund för fastställandet av en kalkylmässig statsandel har minskat med cirka 0,4 procentenheter. Förändringen förklaras av minskade åldersklasser för barn och ungdomar medan åldersklassen för vuxna och i synnerhet mängden personer över 65 år ökar. Förändringen förklaras också av tilläggen till statsandelen som är mer inriktade på vuxenåldersklasser. Noteras bör dock att baspriserna för åldersgrupper under 18 år som använts i beräkningen av statsandelen har ökat sedan 2020. Detta förklaras bland annat av åtgärder gällande den regeringsprogramenliga subjektiva rätten till småbarnspedagogik och minskningen av gruppstorlekarna inom småbarnspedagogiken samt utvidgningen av läroplikten.

**Tabell 2.** Barnåldersgruppernas kalkylmässiga andel av kommunernas statsandelar.

Barnåldersgruppernas kalkylmässiga andel av kommunernas statsandelar	2020	2021	Ändring
<b>Barnåldersgruppernas kalkylmässiga baspriser:</b>			
• Ålder 0–5 (euro/invånare)	8 511,95	8 761,95	250
• Ålder 6 (euro/invånare)	9 043,62	9 284,90	241,28
• Ålder 7–12 (euro/invånare)	7 573,36	7 759,16	185,8
• Ålder 13–15 (euro/invånare)	12 981,41	13 287,99	306,58
• Ålder 16–18 (euro/invånare)	4 139,31	4 258,71	119,4
Antal personer i åldern 0–18 år som används vid dimensionering av (ant.)	1 111 484	1 101 773	–9 711
De totala kalkylmässiga kostnaderna för barnåldersgrupper, 1 000 euro	9 177 014	9 343 240	166 226
Statsandelens kalkylmässiga kostnader totalt, 1 000 euro	26 904 711	27 701 152	796 441
Barnåldersgruppernas andel av de kalkylmässiga kostnaderna (%)	34,11 %	33,73 %	–0,38 %
Den totala statsandelen för kommunens basservice, 1 000 euro	7 074 155	7 697 660	623 505
Barnåldersgruppernas kalkylmässiga andel av kommunernas statsandelar, 1 000 euro	2 412 946	2 596 321	183 375

## Barnåldersgrupp i offentlig basservice

Den viktigaste basservicen är kommunernas lagstadgade basservice. Tillräckligheten i kommunernas finansiering för skötsel av för dem förordnade uppgifter bedöms årligen i samband med kommunekonomiprogrammet. I programmet bedöms förändringar i kommunernas uppdrag, verksamhetsmiljön och efterfrågan på tjänsterna. I samband med statens budgetförslag föreslås en bedömning i programmet om kommunekonomins utveckling samt statsbudgetens inverkan på kommunekonomin.

År 2019 var nettodriftskostnaderna (driftskostnader – driftsintäkter) för serviceproduktionen i Fasta Finlands kommuner totalt cirka 32,7 miljarder euro (5 944 euro/invånare), varav social- och hälsovårdsverksamhetens nettodriftskostnader uppgick till cirka 19,2 miljarder euro (3 490 euro per invånare) och nettodriftskostnaderna för undervisnings- och kulturverksamhet uppgick till cirka 11,4 miljarder euro (2 070 euro/invånare). Statens finansieringsandel av kommunernas basservice är cirka 25 procent. Kommunerna finansierar sin verksamhet förutom med driftsekonomin statsandelar, även med skatteintäkter, verksamhetsintäkter och låntagande. Driftsekonomin andel av statsandelarna i kommunernas och samkommunernas totala intäkter uppgick 2019 till cirka 18 procent. Andelen varierar dock kommunvis från cirka –3 procent till strax över 60 procent.

Centrala social- och hälsovårdstjänster för barn och barnfamiljer är mödra- och barnrådgivningar, skol- och studerandehälsovården, studerandevårdens psykolog- och kurator-tjänster, tjänster i enlighet med socialvårdslagen, såsom hemservice för familjer, familjearbete och fostrans- och familjerådgivning, barnskydd samt andra social- och hälsovårdstjänster för barn och ungdomar.

Av kommunernas lagstadgade basservice som riktas till barnåldersgruppen är de eur omässigt mest betydande småbarnspedagogikens, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningens tjänster. Deras totala kostnader uppgår till cirka 8 miljarder euro per år. Därutöver är barnåldersgruppens andel av kostnaderna för den yrkesinriktade grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen cirka 1,2 miljarder euro. Av finansieringen förverkligas cirka tre fjärdedelar i form av kommunernas lagstadgade finansieringsandel.

Kommunerna har en betydande finansieringsandel också för ordnande av basservice för fritid, även om finansieringsansvaret inte är lagstadgat. Av dessa är de mest centrala tjänsterna riktade till barnåldersgruppen vissa tjänster för fritt bildningsarbete, grundläggande konstutbildning och övrig barnkultur samt idrotts- och hobbyverksamhet. Även inom det fria bildningsarbetet inom medborgar- och arbetarinstitut har kommunerna ett betydande finansieringsansvar. I huvudsak är kommunernas andel av finansieringen av de nämnda aktiviteterna cirka hälften i statsandelarna.

## Fenomenets fenomen – förebyggande av marginalisering av barn och ungdomar

Med marginalisering avses när en person hamnar utanför verksamhet som anses normalt i samhället och en upplevelse av utanförskap; ofta är det fråga om en lång process, där risker och anhopningen av dem leder till problematiska situationer och brister i välbefinnandet inom livets olika delområden.

Syftet med välfärdsstatens olika åtgärder och uppgifter är att upprätthålla och främja samhällets livskraft, medborgarnas aktiva delaktighet, välbefinnande och trygghet. Ett stabilt samhälle, tryggande av samhällsmedborgarnas grundläggande rättigheter och jämlika möjligheter samt ombesörjande av gruppssammanhållningen är inbyggda mål i hela vårt välfärdssystem. Således stärks rättigheterna för barn och ungdomar och deras marginalisering förebyggs för sin egen viktiga del också av till exempel polis- och räddningsväsendet, trafik och kommunikationstjänsterna samt kommunernas parkverksamhet. Välfärdsstatens samtliga åtgärder ska vara ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbara. Förebyggande av barns och ungdomars marginalisering är med tanke på välfärdsstatens framtid en av dess viktigaste uppgifter.

Marginalisering är ett så kallat otäckt problem och effektiv bekämpning av den förutsätter en samordnad insats av flera aktörer på olika förvaltningssektorer och -nivåer. En central riskfaktor för marginalisering vet man är att hamna utanför utbildning, vilket även har identifierats i den nationella barnstrategin. Arbetslöshet och utkomstproblem är klart vanligare bland dem som endast slutfört utbildning på grundskolenivå, likaså i synnerhet problem med den psykiska hälsan och andra problem med livshanteringen. Välbefinnande och dåligt mående under skoltiden påverkar på många sätt de skolrelaterade vägarna och i synnerhet att bli utsatt för mobbning är en riskfaktor för den senare utvecklingen. Inverkan av levnadsförhållanden under barndomen och ungdomen på levnadsförhållandena i vuxen ålder är betydande och olika generationsövergripande problem syns bland annat i utkomst, hälsoproblem och levnadssätt. I synnerhet har livet för ungdomar som placeras utanför hemmet redan förknippats med många ogynnsamma faktorer som rör levnadsvillkor och deras risk för marginalisering är högre än andras. De hamnar även oftare i skymundan jämfört med andra barn och ungdomar när man strävar efter att på andra sätt stödja barns och ungdomars delaktighet.

Eftersom arbetsgruppens uppdrag uttryckligen är att utveckla barnbudgeteringen, har analysen av ställningen för barn och ungdomar som riskerar att marginaliseras häri avgränsats till barn under 18 år. Tyngdpunkten i granskningen ligger således på att bekämpa ungdomarnas marginalisering i deras barndom. Med anledning av detta hamnar särskilda åtgärder för myndiga unga vuxna, såsom ungdomsgarantins sysselsättningsåtgärder, utanför granskningen. Dessutom riktas finansieringen av uppsökande ungdomsarbete i huvudsak till unga vuxna över 18 år.

Som det redan har konstaterats, kan man med hjälp av permanenta samhällsstrukturer och kommunernas lagstadgade uppgifter påverka stödjandet av barns och ungdomars delaktighet i samhället samt förebygga marginalisering bäst och mest långsiktigt, men tryggheten av deras funktion och verkningsfullhet kräver kontinuerlig utveckling och även fallspecifika extra resursfördelningar. Särskilda åtgärder per regeringsperiod återspeglas vanligen i statsbudgeten i form av diskretionär program- eller projektfinansiering. Dessutom implementerar förvaltningarna även permanenta reformer av lagstiftningen, med vilka man strävar efter att påverka det observerade aktuella samhällsproblemet.

I statsminister Sanna Marins regeringsprogram (Ett inkluderande och kunnigt Finland – ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart samhälle, 2019) har man som lägesbild konstaterat att det går bra för merparten av de unga, men att uppskattningsvis 10–15 procent av dem mår dåligt. Till exempel orsakar pojkars marginalisering, flickors psykiska problem och diskriminering riktad till minoriteter mänskligt lidande och samhällsliga kostnader.

Under Marins regeringsperiod har man i statsbudgeten allokerat diskretionära och lagstadgade anslag till förebyggande av barnåldersgruppens marginalisering, och dessa presenteras i tabell 3.

**Tabell 3.** Separata anslag (1 000 euro) som 2021 i enlighet med den faktiska budgeten allokerats för förebyggande av marginalisering av barn under 18 år.

#### Lagstadgad eller permanent ramökning

Moment	Tjänster, förmåner, program eller projekt	(1 000 euro) i budgeten för 2021
28. och 29.	Utvidgning av läroplikten och kostnadsfrihet för andra stadiet	29 000
	Småbarnspedagogikens stöd i tre steg	15 000
	Utvidgande av hobbyverksamheten för skolbarn	14 500
	Stärka elev- och studerandehälsan inom grundskolan och andra stadiet	10 000
28.90.30	Utvidgning av eftervården inom barnskyddet	12 000

#### Diskretionär finansiering

Moment	Tjänster, förmåner, program eller projekt	(1 000 euro) i budgeten för 2021
29.10.30	Kvalitets- och jämställdhetsprojekt inom småbarnspedagogik	50 000
	Kvalitets- och jämställdhetsprojekt inom grundläggande utbildning	60 000
	Stöd till verkstadsverksamhet*	2 000
	Utvidgande av programmet Skolan i rörelse	
33.90.50	STEA-bidrag	124 000
33.03.31	Programmet för utveckling av barn- och familjetjänsterna	24 000
33.60.39	Barnstrategin	2 000
33.60.40	Etablering av barnhus	2 800
33.03.63	Tjänster riktade till mammor med missbruk	3 000
	<b>Sammanlagt</b>	<b>348 300</b>

\* Andelen av kostnaderna för barn under 18 år.

Enligt arbetsgruppens uppfattning vore det utöver barnåldersgruppens anslagsnivå och dess förändringar även ändamålsenligt att granska tyngdpunkter/samhälleliga problem-punkter, som riktas till barnåldersgruppen, till vilka man har allokerat separat finansiering. I granskningen är det ur perspektivet för barnstrategins mål viktigt att observera finansie-ringens som allokerats för förebyggande av marginalisering.

Ett centralt mål för anslagen som riktas till barnåldersgruppen är barns och ungdomars välbefinnande<sup>8</sup> samt överlag förebyggande och minskning av marginalisering. Utöver lagstadgade basservice och annan service riktade till barnåldersgruppen samt inkomstöverföringar omfattar budgeten särskilt regeringsprogramenliga tidsbegränsade projekt-helheter förknippade med de aktuella målen samt lagstadgade reformer med anslagskon-sekvenser, som allokeras till förebyggande och minskning av marginalisering. Exempel på åtgärder och finansieringshelheter som främjar dessa mål och som ingår i UKM:s huvudtitel är till exempel finansiering av småbarnspedagogikens samt den grundläggande utbildningens kvalitets- och jämlikhetsprojekt, utvidgande av verkstadsaktiviteter för ungdomar, åtgärder som främjar barnfamiljers välbefinnande och förebygger problem samt korrigerande åtgärder, och beredningen av barnstrategin och utvidgning av eftervården inom barnskyddet. Beloppet för den separata finansieringen av åtgärderna som nämns i budg-etten för 2021 är för UKM:s och SHM:s del cirka 348 milj. euro.

### Barnbudgetering ur ett beskattningsperspektiv

Beskattningen bestäms i Finland på grundval av inkomst, förmögenhet eller konsumtion, och utgångspunkten är densamma för alla åldrar. I Finland tillämpas särbeskattning, vilket innebär att alla beskattas enligt sina individuella inkomster och förmögenheter, och till exempel civilstånd eller storleken på familjen har i regel ingen betydelse. I samband med barnbudgeteringen är det viktigt att granska huruvida det i vårt beskattningssystem finns strukturer som påverkar barn eller barnfamiljer på annat sätt än andra grupper. Det finns några skatteutgifter för barn och barnfamiljer. I beskattningssystemet har man inte obser-verat några strukturer som diskriminerar i synnerhet barn eller barnfamiljer.

Arbetsgruppen föreslår att beskattningen ska behandlas mycket kortfattat i budgetförslaget i pilottestningsfasen av barnbudgeteringen. I texten bör man konstatera grundstruk-turen för beskattningssystemet, enligt vilket beskattningen i regel riktas på samma sätt till personer i alla åldrar. Dessutom skulle man beskriva de skatter som barn betalar till de

<sup>8</sup> Statsminister Sanna Marins regeringsprogram 2019: Ett inkluderande och kunnigt Fin-land – ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart samhälle. Kapitel 3.7 Ett rättvist, jämlikt och inkluderande Finland, Mål 2. Tillgänglig elektroniskt <https://valtioneuvosto.fi/sv/marin/regeringsprogrammet>

delar som information om dem finns tillgänglig samt de mest betydande skatteutgifterna som riktas till barnfamiljer.

För 2022 har man inte kännedom om några skatteförändringar som riktas särskilt till barn eller barnfamiljer. Arbetsgruppen föreslår att om sådana läggs fram, skulle de kunna beskrivas i närmare detalj i samband med barnbudgeteringstexten. Ett exempel på en sådan skatteändring, som riktas särskilt till barnfamiljer, är det barnavdrag som gällde under räkenskapsåren 2015–2017, som i inkomstbeskattningen beviljades på grundval av antalet minderåriga barn och ren förvärvs- och kapitalinkomst.

De viktigaste skatteutgifterna riktade till barnfamiljer består av skattefria bidrag till barnfamiljer, såsom barnbidrag. Skatteutgifter och deras beräkning beskrivs på finansministeriets webbplats<sup>9</sup>. I de flesta fall kan det exakta beloppet i euro för skatteutgifterna inte beräknas exakt och följs därför upp på grundval av uppskattningar som gjorts av bidragsbeloppet. Dessutom kan eurobeloppet för vissa skatteutgifter inte uppskattas alls på grund av att de tillgängliga datamängderna är bristfälliga. Vid granskning av skatteutgifter måste man också ta hänsyn till att avskaffandet av skatteutgifter inte nödvändigtvis ökar skatteintäkterna med ett motsvarande belopp. En del av skatteutgifterna överlappar varandra, vilket innebär att de påverkar varandras storlek. Metoderna för beräkning av skatteutgifterna varierar också. Eftersom man i beräkningen inte tar hänsyn till skatteutgifternas inverkan på priser och skatteskyldiga personers beteende, är det svårt att bedöma de slutliga effekterna av avskaffandet av den individuella skatteutgiften. När man överväger skatteutgifter riktade till sociala förmåner, är det lönt att notera att huruvida förmånen är skattefria eller skattepliktiga påverkar skatteutgiftens nettobelopp. Om skatteutgifterna var skattepliktiga, bör deras bruttobelopp vara högre, detta för att bibehålla samma utgiftsbelopp till utgiftsmottagaren som när utgiften är skattebefriad.

På grund av begränsningarna i samband med beräkningen av skatteutgifterna är sammanräkningen av skatteutgifterna inte meningsfullt och skatteutgifterna är inte i alla avseenden direkt relaterade olika år emellan eller sinsemellan. Av samma skäl är tabelluppställning av skatteutgifter riktade till barn eller barnfamiljer på samma sätt som för utgifter för barn eller barnfamiljer inte meningsfullt i samband med barnbudgetering. Uppföljningen av skatteutgifter är dock viktig, eftersom man genom dem styr betydande offentliga bidrag till olika objekt. Skatteutgifterna minskar också skatteunderlaget och komplicerar ofta beskattningssystemet. Följaktligen finns det skäl att behandla även skatteutgifter för barnfamiljer i samband med barnbudgeteringen.

---

9 <https://vm.fi/sv/skattesubvention>

## 3.2 Bedömning av konsekvenserna för barn som en del av barnbudgeteringen

Arbetsgruppen anser att utarbetandet av bedömningarna av konsekvenserna samt regelbunden uppföljning och bedömning av utfallet är viktigt, eftersom förmågan att följa upp och bedöma bland annat verksamheten för aktörerna som har ansvaret att ordna tjänsterna är den grundläggande utgångspunkten för en förnuftig och lämplig barnbudgetering. Arbetsgruppen har identifierat att realiseringen av konsekvenserna i synnerhet gällande barnåldersgruppen inte är snabb, vilket för sin del påverkar på vilket sätt bedömningen av konsekvenserna för barn borde implementeras.

I enlighet med arbetsgruppens förslag skulle bedömningen av konsekvenser för barn bestå av två olika helheter: en bedömning av konsekvenserna för barn en gång per regeringsperiod samt regelbunden uppföljning, analys och presentation av kommunernas och kommande välfärdsområdets utfallsuppgifter.

### 3.2.1 Bedömning av konsekvenserna

Arbetsgruppen föreslår att man inom staten skulle genomföra planeringen, beställningen och förvaltningen av bedömningarna av konsekvenserna för barn, det vill säga samordningsuppgiften förknippad med bedömningen av konsekvenserna som en del av implementeringen av barnstrategin. Denna samordningsuppgift skulle placeras vid den enhet/det ministerium som får i uppdrag att verkställa barnstrategin. Arbetsgruppen anser att det är viktigt att man i ordnandet av samordningsuppgiften och besluten gällande den tar hänsyn till den sektorsövergripande aspekten av barnbudgetering och det behov av omfattande samarbete som den kräver.

Arbetsgruppen föreslår att bedömningen av konsekvenserna för barn ska implementeras per respektive regeringsperiod. Arbetsgruppen anser att det vore mest ändamålsenligt att ge uppdraget att genomföra bedömningarna till Institutet för hälsa och välfärd. Implementering per regeringsperiod vore i linje med lösningen för bedömning av effekterna av budgetens könskonsekvenser och vore således ett smidigt implementeringssätt. En bedömning som görs en gång under regeringsperioden är också tidsmässigt rimlig, eftersom konsekvenserna för barn och barnfamiljer realiseras på längre sikt, vilket innebär att en årlig helhetsbedömning inte kan anses rimlig. Å andra sidan fungerar bedömningen per regeringsperiod enligt arbetsgruppens uppfattning bra också som stöd för beslutsfattandet, då beställningen och publiceringen av rapporten synkroniseras tidsmässigt med förhandlingarna om regeringsprogrammet.



Arbetsgruppen anser inte att bedömning på förhand av konsekvenserna av statsbudgeten vara ändamålsenlig, eftersom bedömning på förhand av konsekvenser görs i synnerhet i bedömningen av konsekvenserna av regeringens propositioner (RP). När regeringens proposition direkt eller indirekt gäller barn och/eller barnfamiljer, ska man gällande dessa propositioner bedöma konsekvenserna i enlighet med anvisningarna för utarbetande av bedömningar av konsekvenserna av förslag till förordning (Justitieministeriet 2007:6). Om bedömningar av konsekvenserna för barn, som görs i samband med regeringens propositioner, vore det naturligt att utarbeta en sammanfattande granskning i samband med den föreslagna regeringsperiodvisa bedömningen av konsekvenserna för barn, varvid bedömningen skulle innehålla perspektiven för bedömning på såväl förhand som i efterhand. Ur perspektivet för bedömningen i efterhand skulle det i bedömningen av konsekvenserna vara möjligt att granska vardera regeringens implementering av lagstiftningsreformer och olika program, och konsekvenserna av dem för barn och barnfamiljer. På längre sikt måste målet också vara att bedöma verksamhetens verkningsfullhet.

### 3.2.2 Uppföljning och utvärdering av utfall utgående från statens bokslutsuppgifter

I arbetsgruppen har man utrett uppföljningen och analyseringen av utfallet både vad gäller kommunernas och de kommande välfärdsområdenas del och statens utfall. I detta avsnitt beskrivs tekniska möjligheter och principer förknippade med bedömningen av statens bokslutsuppgifter. För kommunernas del beskrivs uppföljningen och bedömningen av utfallsuppgifterna i kapitel 4.

Precis som framgår av tabell 1, finns det kostnader riktade till barnåldersgruppen i flera av momenten i SHM:s och UKM:s huvudtitlar och endast en del av momenten riktas direkt till barn eller barnfamiljer. Uppföljningen av statens bokslutsuppgifter är tekniskt sett förhållandevis enkel, då momentets samtliga anslag riktas till barn under 18 år/barnfamiljer.

I sådana fall kan man från budgetbokföringen sammanställa budgetutgifterna som motsvarar momenten förhållandevis enkelt i en separat rapport. Däremot, om endast en del av momentnivån riktas till barnåldersgruppen, förutsätter specificeringen av bokslutsuppgifterna till genomförandet av bokföringen en ansevärd mängd manuellt merarbete.

Vad gäller specificeringen har man identifierat två befintliga möjligheter. Ett alternativ är att genomföra specificeringen som uppföljningsuppgiften förutsätter i konteringskedet och vid sidan av budgetkontot utnyttja ett annat uppföljningsobjekt i samband med varje enskild utgiftsregistrering. I den här situationen borde klassificeringen och identifieringen i samband med konteringen göras vid ämbetsverken, eftersom uppgiften förutsätter substanskompetens och för att man med anledning av detta inte kan utföra uppgiften med den nuvarande verksamhetsmodellen vid Servicecentret för statens ekonomi- och

personalförvaltning (Palkeet). Det andra alternativet är att genomföra en specificering i efterhand, varvid man vid ministeriet ska göra en kalkylmässig bedömning av allokeringen av utgifterna till barnåldersgruppen. Specificeringen som görs i efterhand skulle i första hand hamna att bli social- och hälsovårdsministeriets och undervisnings- och kulturministeriets uppgift, och i dem skulle man då både behöva göra en granskning av utgifterna i budgeteringskedet och en granskning av bokslutet i årsskiftet.

Rapportering gällande barnbudgetering i bokslutsuppgifterna kan enligt bedömningen inte göras, med anledning av den formlig naturen av bilaga 2<sup>10</sup> till regeringens årsberättelse (RÅB) och dess etablerade användningssyfte. Å andra sidan skulle inte uppföljningen av statens bokslutsuppgifter inte vara tillräcklig med tanke på helhetsbilden, utan det skulle vara nödvändigt att i uppgiften integrera även uppföljningen av FPA:s bokslutsuppgifter gällande förmåner riktade till barn och barnfamiljer.

Ur perspektivet för barnbudgetering ger en numerisk beskrivning av bokslutsuppgifterna inte i sig mervärde med tanke på målen för barnbudgeteringen, eftersom man på basis av bokslutsuppgifterna endast skulle kunna momentvis beskriva till exempel summan av reservationsanslagen riktade till kommunerna. Med anledning av detta borde man vid sidan av den numeriska granskningen i uppföljningen av utfallet även beskriva ministeriernas resultatmål riktade till barnåldersgruppen och uppföljningen av dem, för att helhetsbilden av åtgärderna som riktas till barnåldersgruppen ska vara tillräckligt informativ. En sådan här mer omfattande granskning bör beskrivas i verkens egna verksamhetsberättelser<sup>11</sup> eller i MSK:s så kallade allmänna del<sup>12</sup>. Fastställande och bedömning samt rapportering som helhet av statens bokslutsuppgifter och till dem anknutna resultatmål skulle förutsätta betydande extra resurser av olika aktörer. Utöver detta borde olika processer med anknytning till bokföringen av redovisningen organiseras och resurserna för den fördelas på nytt.

Arbetsgruppen anser att det är viktigt att följa upp utfallet, men konstaterar med anledning av det ovan beskrivna och dels med anledning av det betydande behovet av mer resurser som riktas till ministerierna, att planeringen och resursfördelningen gällande det tekniska genomförandet samt fastställande, bedömning och rapportering av statens bokslutsuppgifter och resultatmålen förutsätter noggrant vidare betänkande och ändamålsenlig avvägning. Arbetsgruppen har således beslutat att inte föreslå detta för implementering i detta skede.

10 Se t.ex. bokslutskalkylerna i Regeringens årsberättelse 2019, bilaga 2. Tillgängliga elektroniskt <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-881-6>

11 Se t.ex. Social- och hälsovårdsministeriets bokslut och verksamhetsberättelse för 2020. Tillgänglig elektroniskt <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-9711-0>

12 Se t.ex. Regeringens årsberättelse 2019. Tillgänglig elektroniskt <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-865-6>

## 4 Främjande av synliggörandet av utgifter riktade till barn i konstellationen kommun–vårdsområde–staten

Kommuner och framtida vårdsområden är nyckelaktörer med tanke på implementering och utveckling av barnbudgetering. Med tanke på kommuner och vårdsområden omfattar barnbudgeteringen två olika helheter: å ena sidan omfattar den kommunernas och vårdsområdenas eget barnbudgeteringsarbete, och å andra sidan handlar det om att följa upp och rapportera kommunernas och framtida vårdsområdets utfall.

I arbetsgruppens beslut om tillsättande har detta mångsidiga fält observerats. Enligt beslutet om tillsättande är arbetsgruppens uppgift att inför det fortsatta arbetet "lämna ett förslag på hur staten kan främja synliggörandet av utgiftshelheten som riktas till barn i konstellationen kommun–vårdsområde–staten samt uppmuntra till olika åtgärdsalternativ för bedömning av konsekvenserna för barn som stöd för statsrådets, vårdsområdenas och kommunernas beslutsfattande efter 1.1.2023".

I enlighet med beslutet att starta arbetet har arbetsgruppen utgått från kommunernas och vårdsområdenas självförvaltningsstatus och den allmänna omfattningen av den statliga finansiering som stöder den. På grund av finansieringen enligt universalitetsprincipen beslutar aktörerna själva om allokeringen av medel, med beaktande av lagstiftningen. Arbetsgruppen anser också att det är viktigt att främjandet av barnbudgetering i kommunerna och i framtida vårdsområden ska främjas på basis av frivillighet och vid behov med hjälp av ett gemensamt kunskapsunderlag som stöder etableringen av goda praxis. Arbetsgruppen har i sin granskning även beaktat omstruktureringen av organisationen av social- och hälsovården samt räddningstjänsten (den så kallade hälso- och sjukvårdsreformen), vars regeringsförslag (241/2020 vp) överlämnades till riksdagen den 8.12.2020. Behandlingen av regeringens proposition pågår ännu i maj 2021.

## 4.1 Kommunernas finansiering ur perspektivet för barnbudgetering

Finansieringen av kommunernas verksamhet baseras på skatteintäkter, verksamhetsintäkter och statlig finansiering. Den mest betydande andelen av statlig finansiering riktas till kommunerna via statsandelarna och därutöver deltar staten i finansieringen av kommunernas uppgifter och verksamhet också genom statsunderstöd. Kommunernas statsandelsfinansiering består av två delar: statsandel för kommunal basservice (1704/2009) som förvaltas av finansministeriet samt statsandelsfinansiering i enlighet med lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009), som förvaltas av undervisnings- och kulturministeriet.

Följande av kommunernas lagstadgade basservice omfattas av statsandelssystemet för basservice: småbarnspedagogik, förskoleundervisning och grundläggande utbildning, social- och hälsovården, allmänna bibliotek, det allmänna kulturväsendet samt grundläggande konstutbildning. Basservicens statsandel är inte direkt avsedd för finansiering av andra uppgifter, men statsandelen är en del av kommunens finansiering enligt universalitetsprincipen, om vars användning kommunerna beslutar själva inom ramarna för omfattande självstyre. Staten bestämmer således inte vad kommunen ska använda statsandelarna till, utan kommunernas verksamhet styrs genom uppgiftslagstiftningen, det vill säga att kommunen måste förverkliga de uppgifter och skyldigheter som fastställs i lag.

Statsandelssystemet för basservice har en tvådelad struktur: den består av utjämningen av skillnaderna mellan behov och förhållanden (så kallad kalkylmässig statsandel) samt utjämning av skillnaderna i inkomstbasen kommunerna emellan (utjämning av statsandelen på basis av skatteintäkterna). Dessutom omfattar basservicens statsandelar särskilt glesbebyggda områden, arbetsplatsufficiens och tilläggsdelarna för samernas hembygdsområde samt statsandelens avdrag och tillägg, som kan vara permanenta eller tidsbegränsade.

Med kalkylmässiga statsandelar avses en statsandel som utbetalas för kalkylmässiga kostnader, det vill säga från kostnadsbasen. Staten deltar i att täcka kostnaderna för lagstadgad basservice på nationell nivå med en andel om cirka 25 procent (2021 är statsandelsprocenten 25,67). Kommunerna ansvarar med andra ord för finansieringen av lagstadgad basservice på nationell nivå genom skatteintäkter och verksamhetsintäkter med en andel på cirka 75 procent.

En enskild kommuns statsandel fås fram då kommunens kalkylmässiga kostnader minskas från kommunens självfinansieringsandel, som är lika stor (euro/invånare) i alla kommuner. Eftersom kommunernas så kallade självfinansieringsandel är lika stor per invånare, beror storleken på en enskild kommuns kalkylmässiga statsandelsprocent på dess mängd

av kalkylmässiga kostnader – ju högre kalkylmässiga kostnader per invånare, desto högre är den kalkylmässiga statsandelsprocenten och tvärtom. Med anledning av systemets kalkylmässiga natur påverkas inte storleken på statsandelen, som beviljats kommunen, av hur kommunen ordnar sin serviceverksamhet eller hur mycket pengar som används till det. Detta är även en del av systemets inbyggda incitament: om kommunen genomför de lagstadgade tjänsterna förmånligare än de kalkylmässiga kostnaderna, får kommunen behålla den ekonomiska nyttan som fås av detta.

De kalkylmässiga kostnaderna för statsandelen för kommunens basservice fås fram genom att först addera inkomsterna, som fås genom att multiplicera baspriset per åldersgruppering med antalet kommuninvånare som hör till de aktuella åldersgrupperna. Till summan som erhålls på det här sättet adderar man de kalkylmässiga kostnaderna som definierats på basis av i kommunen förekommande sjukfrekvens, arbetslöshet, främmande språk, tvåspråkighet, karaktär av skärgård, invånartäthet och utbildningsbakgrund. Baspriserna per åldersgrupp är högst för barn och äldre åldersgrupper, för vilka basservicen orsakar mest kostnader för kommunen. Av den kalkylmässiga statsandelen definieras cirka 70 procent på basis av åldersstrukturen, cirka 24 procent på basis av sjukfrekvensen och cirka 7 procent på basis av andra kalkylmässiga faktorer, men det förekommer en del skillnader kommunstorleksgrupperna emellan. Enbart i förhållande till de kalkylmässiga kostnaderna är andelen sjukfrekvens i mindre kommuner högre än i större kommuner, även om de regionala skillnaderna i sjukfrekvensen är större. Andra bestämningsfaktorer har en större andel i kommuner med fler än 100 000 invånare, vilket i synnerhet beror på faktorn med främmande språk. Den kalkylmässiga kostnaden som främmande språk ger upphov till har sedan 2015 varit den snabbast växande enskilda kostnadsfaktorn.

Utjämningen av inkomstbasen genomförs med en utjämning av statsandelen på basis av skatteintäkterna, vilket antingen ökar eller minskar statsandelen som kommunen beviljas. I den kalkylmässiga skatteinkomsten, som ligger till grund för utjämningen, ingår kommunens kalkylmässiga kommunalskatt, kommunens andel av intäkten av samfundsskatt samt kärnkraftverkens fastighetsskatt. Vid beräkning av utjämningen av statsandelen som baseras på skatteintäkter tillämpas hela landets genomsnittliga kommunalskatteprocent och således har inte en ändring av en enskild kommuns skatteprocent någon inverkan på storleken på kommunens utjämningstillägg eller -avdrag. Utjämning av inkomstbasen innebär inte att kommunens skatteinkomster överförs till en annan kommun, utan det är fråga om ett tillägg till eller avdrag från statsandelen. Andelen av statsandelen som baseras på skatteinkomster är numera cirka 10 procent av hela statsandelen. Per kommun är betydelsen av utjämningen av inkomsterna störst i kommuner med färre än 5 000 invånare.

Med anledning av demografiska skillnader i kommunernas befolkning, skillnader i omständigheter och skillnader i skattebasen, varierar basservicens andel av statsandelen i kommunens skattefinansiering (skatteinkomster+ statsandelar) betydligt (min. –3 procent,

max. 63 procent). För en del kommuner utgör statsandelen för basservice med andra ord klart mer än hälften av kommunens skattefinansiering, medan en del kommuner å sin sida finansierar sin verksamhet i huvudsak med sina egna skatteinkomster. Med hänsyn till undervisnings- och kulturministeriets statsandelar är dock inte en enda kommuns statsandelar negativa, utan alla kommuner får statsandelar.

#### 4.1.1 Anslag riktade till barn och ungdomar i kommunens statsandelssystem för basservice

Eftersom kommunens statsandel för basservice är kalkylmässig och systemet omfattar element som påverkar utjämningen av skillnaderna i behov och omständigheter samt utjämningen av skillnaderna i inkomstbasen, som påverkar storleken på statsandelen, går det inte att från statsandelen specifikt separera hur mycket statsandelar som baseras på barn och ungdomar som allokeras till en enskild kommun. Om användningen av anslagen till tjänster för barn och ungdomar går det inte heller att presentera någon exakt uppskattning, eftersom statsandelen för basservice finansieras i enlighet med universalitetsprincipen. Med andra ord beslutar kommunerna själva om användningen av sina statsandelar.

I statsrådets forskningsprojekt som utredde barninriktad budgetering (Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhets publikationsserie 2020:23) tog man i separeringen av statsandelarna som används till barn och ungdomar som utgångspunkt åldersgrupperade (0–18-åringar) kalkylmässiga kostnader och statsandelarna som baseras på dessa. Detta gransknings sätt är dock problematiskt, eftersom det inte tar hänsyn till helheten som statsandelssystemet utgör. Såsom nämns ovan, påverkas de statsandelar som kommunerna får även andra demografiska faktorer än åldersstruktur, såsom invånarnas sjukfrekvens och arbetslöshet, mängden av befolkningen som är tvåspråkig eller talar ett främmande språk, kommunens invånartäthet och karaktär av skärgård samt invånarnas utbildningsbakgrund. Även om dessa kalkylmässiga faktorer inte har, så att säga, öronmärkts för någon specifik tjänst, är det klart att till exempel mängden befolkning som är tvåspråkig eller talar ett främmande språk har en inverkan förutom på uppgifterna inom social- och hälsovården, i betydande utsträckning även kostnaderna för kommunens grundläggande utbildning och småbarnspedagogik. Likaså påverkar kommunens invånartäthet och karaktär av skärgård ofta kommunens servicenätverk och således även kostnaderna förknippade med genomförandet av tjänsterna.

Inte heller en statsandel i enlighet med ålderskoefficienten för kommunens 0–18-åringar kan jämföras med budgetanslag som kommunen använder till barn och ungdomar. Detta beror på att de åldersgrupperade kalkylmässiga kostnaderna inte anger den faktiska statsandelen som kommunen får, eftersom storleken på statsandelarna påverkas, såsom nämns ovan, förutom av befolkningens åldersstruktur, även andra faktorer rörande

befolkning och omständigheter samt utjämningen av statsandelen som baseras på skatteinkomster. Således är kommunernas åldersgrupperade kalkylmässiga statsandelar inte heller jämförbara sinsemellan, eftersom de statsandelar som kommunerna får i verkligheten kan skilja sig från varandra med anledning av andra skäl som påverkar beräkningen, även om kommunernas åldersstruktur skulle vara fullständigt identisk.

Det finns även skäl att uppmärksamma att en jämförelse mellan kommunernas statsandelar och budgeten som sådana överhuvudtaget inte tar hänsyn till skillnader med anknytning till kvaliteten på eller tillgången till kommunernas tjänster eller servicenätverk. Genom att jämföra åldersgrupperade kalkylmässiga kostnader och det anslag som kommunen allokerar till barn och ungdomar i budgeten går det inte att bedöma vad man åstadkommer med finansieringen som allokeras till tjänsterna för barn och ungdomar, alltså vilken som är den faktiska kvaliteten på och tillgången till tjänster för barn och ungdomar i kommunen. Om kommunen använder mindre pengar än de kalkylmässiga kostnaderna till tjänster för barn och ungdomar, kan det till exempel vara ett tecken på dålig kvalitet på tjänsterna, men det kan lika gärna innebära att kommunen har förmåga att producera tjänsterna effektivare än den kalkylmässiga kostnaden och andra kommuner. På motsvarande sätt kan högre kostnader än de kalkylmässiga kostnaderna förklaras till exempel av en ineffektiv servicestruktur, men lika gärna av att kommunen medvetet producerar tjänsterna med högre kvalitet än andra kommuner. Om man i granskningen fokuserar endast på finansieringen av tjänsterna och inte observerar kvaliteten på och tillgången till tjänsterna, kan granskningen leda till felaktiga och delvis även skadliga tolkningar.

En jämförelse av kommunernas statsandelar och bokslutet tar inte heller hänsyn till incitamentet inom statsandelssystemet för basservice. Kommunens statsandelssystem för basservice innefattar som en viktig del tanken på att om kommunen förverkligar de lagstadgade tjänsterna förmånligare än de kalkylmässiga kostnaderna, får kommunen behålla den ekonomiska nyttan som den uppnår med detta. Antagandet om att kommunen borde använda exakt lika mycket pengar till tjänsterna för barn och ungdom som har allokerats till detta, eller om att de av kommunen allokerade resurserna till tjänsterna för barn och ungdomar skulle bedömas på basis av den åldersgrupperade kalkylmässiga kostnaden, står i detta avseende i strid med systemets interna incitament. Vidare kan man överväga i vilken utsträckning en strävan likt den som föreslås på förhand identifierar användningsändamålen för statsandelarna, är kompatibelt med det kommunala självstyret och beslutsfattandets närhetsprincip. Det finns skäl att komma ihåg att ett centralt element i det kommunala självstyret är kommunernas rätt att självständigt bestämma över sin ekonomi och förvaltning.

Ett eget problem i uppföljningen av kommunernas uppgiftsspecifika är dessutom att kommunerna inte genomför alla tjänster riktade till barn och ungdomar själva, utan tjänsterna kan till exempel genomföras inom ramarna för samkommunen eller något annat av kommunernas indirekta samarbetsmodeller. Samkommunernas finansiering kan till exempel

baseras på lika stor kommunfakturering, som kommunerna betalar, eller prestationsbaserad fakturering. Då är det svårt att bedöma i vilken utsträckning statsandelarna riktas till barn och ungdomar, eftersom samkommunerna utarbetar en egen budget och således åligger en del av budgetansvaret indirekt samkommunerna.

Med hänsyn till dessa saker har arbetsgruppen beslutat att föreslå att statsandelsgranskningen av basservicen uppmärksammas i statens budgetförslag, på det sätt som visas i kapitel 3 i rapporten. Lösningen tar hänsyn till statsandelssystemets samtliga element, även om den euromässiga uppskattningen av andelen som riktas till barn och ungdomar är kalkylmässig. Även i betänkandet av helheten för uppföljning och rapportering av kommunernas utfallsuppgifter har man observerat kommunernas allmänna principer för finansiering samt praxis, roller och ansvar förknippade med verksamheten.

#### 4.1.2 Uppföljning och utvärdering av kommunernas utfall

Under de senaste åren har man strävat efter att automatisera rapporteringen av kommunernas och samkommunernas ekonomiska information. I början av 2021 implementerades en verksamhetsmodell för automatiserad rapportering av kommunekonomi, vars syfte är rapportering av information om kommunekonomi ännu mer i realtid samt förenhetligande av informationen. Denna förnyelse är starkt kopplad till lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019), som trädde i kraft i början av 2020. Till följd av lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen bereddes lagstiftning om produktion och rapportering av ekonomiska uppgifter om kommuner och samkommuner (RP 60/2019 vp). Samtidigt frångick man systemet med den offentliga förvaltningens rekommendationer, som tidigare styrde rapporteringen av kommunekonomin.

I regleringen kompletterades kommunallagen med bestämmelser med anknytning till definitionen av rapporteringen gällande kommunernas och samkommunerna ekonomiska information, cykel och datainnehåll samt, gällande aktörerna i den nya rapporteringsmodellen, bland annat lagen om statskontoret och lagen om Institutet för hälsa och välfärd. Bestämmelserna i kommunallagen förpliktigar kommunerna och samkommunerna att producera och rapportera ekonomisk information i en enhetlig och jämförbar form. Om datainnehåll som samlas in regelbundet beslutar vardera förvaltningsområdes myndigheter i enlighet med respektive lagstadgad behörighet i en arbetsgrupp i enlighet med lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen. Ansvaret för att leda denna grupp åligger finansministeriet<sup>13</sup>.

13 <https://vm.fi/tiedonhallinnan-yhteistyoryhmat>



Utgångspunkten för rapporteringen av kommunekonomin är att sträva efter minsta möjliga rapporteringsbörda för kommuner och samkommuner. Som regel sker rapporteringen utifrån kommunernas och samkommunernas totala ekonomi, som inte specificerar information per verksamhetsområde eller tjänst. På en mer detaljerad nivå erhålls utfallsinformation i samband med bokslutet genom serviceklassspecifik rapportering. Denna information utgör även kostnadsfördelningen förknippad med statsandelssystemet med tanke på basserviceuppgifterna (1704/2009) med anknytning till finansieringen av kunskapsunderlaget.

Utgångspunkten för automatiserad rapportering är att informationen som bifogas modellen ska baseras på de databehov som fastställs i lag och att behovet av information är permanent. För närvarande finns det inga ovan nämnda kriterier för den informationsnivå som krävs för barnbudgetering, vilket innebär att om uppgifter om barnbudgetering ska kopplas till automatiserad ekonomisk rapportering, måste frågan regleras genom en lag som motiverar behovet och användningen av informationen.

Anvisningar om planeringen av kommunernas ekonomi ges i en rekommendation på grundval av den tidigare offentliga förvaltningens rekommendation om utarbetande av budget och planering för kommuner och samkommuner. Rekommendationen styr den ekonomiska planeringen till uppgiftshelhetsnivån. I statsrådets förordning fastställs dock den totala ekonomiska nivån som rapporteringsnivå för staten.

Om rapporteringsnivån för staten preciseras, kan de leda till dubbel rapporteringsbörda för aktörer inom kommunekonomin. Automatiserad rapportering av budgetplaner på en uppgiftshelhetsnivå eller till exempel med anknytning till barnbudgetering skulle således sannolikt öka kommunernas rapporteringsbörda i allra högsta grad.

Med tanke på uppföljningen av anslagen som kommunerna riktar till barn och ungdomar är en viktig fråga huruvida man vill genomföra uppföljningen uttryckligen utgående från budgetuppgifterna eller om uppföljningen kan genomföras på basis av de så kallade utfallsuppgifterna. Med tanke på kommunernas budgetuppgifter bör uppmärksammas att det är fråga om en uppskattning av kommunens ekonomiska utveckling under det kommande året som utarbetats utgående från försiktighetsprincipen. Kommunerna kan även ändra sina budgetar mitt under året. Således motsvarar anslagen som kommunen har allokerat till barn och ungdomar i sin faktiska budget inte nödvändigtvis utfallet i enlighet med bokslutet, utan det är fråga om, som namnet berättar, en uppskattning som gjorts i samband med beredningen av budgeten. Om man vill genomföra uppföljningen utgående från budgetuppgifterna, är det ofrånkomligen fråga om en ny lagstadgad uppgift för kommunerna och ansvaret för finansieringen av den åligger i sin helhet staten. Noggrann uppföljning av anslag som allokeras till barn och ungdomar i kommunernas budgetar skulle öka kommunernas och samkommunernas rapporteringsskyldigheter i betydande

utsträckning. Med anledning av detta skulle lagen sannolikt inte kunna tillämpas omedelbart och det skulle dröja flera år att få tillgång till de lagstadgade uppgifterna.

Vid sidan av budgetuppgifterna skulle uppföljningen av anslagen som kommunerna allokaterat till barn och ungdomar vara möjlig att genomföra också på basis av utfallet enligt bokslutet, dock skulle det i sådana fall inte vara fråga om budgetuppföljning, vilket man ibland hänvisar till med barnbudgetering. Fördelen med att granska utfallet kan dock anses vara administrativ och ekonomisk lätthet. Analysering av information som kommunerna och samkommunerna redan har producerat skulle inte medföra någon ytterligare börda för kommunerna och samkommunerna. Det skulle heller inte kräva några ändringar av lagstiftningen, eftersom uppgiften skulle kunna genomföras av staten på ett lämpligt sätt. Till skillnad från budgetuppgifterna skulle utfallsuppgifterna kunna kompletteras även med uppgifter om kvaliteten på och tillgången till tjänsterna, varvid helhetsbilden av de resurser som kommunerna allokaterar till barn och ungdomar och tjänstenivån skulle vara mer heltäckande. I led med den automatiserade rapporteringen av ekonomiuppgifterna är utfallsuppgifterna om kommunernas ekonomi under de kommande åren tillgängliga snabbare än tidigare. Dessutom har man i början av 2021 implementerat användningen av en ny serviceklassificering för kommuner och samkommuner som preciserar i synnerhet tjänstespecifika uppgifter om småbarnspedagogiken och primärvården. Den nya tjänsteklassificeringen producerar således i vilket fall som helst nya slags utfallsuppgifter om kommunens lagstadgade tjänster riktade till barn, ungdomar och barnfamiljer.

Enligt arbetsgruppens uppfattning och med tanke på allt som beskrivits ovan, skulle uppföljningen och bedömningen av utfallsuppgifterna som en bedömning i efterhand av barnbudgeteringen vara det smidigaste och snabbaste sättet att främja implementeringen av bedömningen av barnbudgeteringens konsekvenser.

Uppföljningen och bedömningen av utfallsuppgifterna skulle enligt arbetsgruppens uppfattning dock kräva att man startade ett separat projekt. Projektets varaktighet beräknas vara cirka sex månader. Under denna tid bör man noggrant definiera det man vill följa upp och varför. I projektet bör man bland annat överväga om till exempel följande skulle följas:

- kvaliteten på och tillgänglighet till/effektiviteten hos tjänsterna för barn och ungdomar
- pengar som spenderas på tjänsterna
- barns och ungdomars välbefinnande i området
- allt ovanstående.

Utöver ovan beskrivna faktorer bör man fastställa om man med tanke på utfallsuppgifterna vill ha tjänstespecifik eller verksamhetsområdesspecifik information och om man vill ha informationen kommunspecifikt eller regionalt. Utöver den önskade informationen

bör man i projektet utreda om man i uppföljningen kan framskrida utgående från det nuvarande kunskapsunderlaget eller om uppföljningen skulle förutsätta en utvidgning av kunskapsunderlaget.

Arbetsgruppen anser att utvecklingen av uppföljningen och rapporteringen av utfallsuppgifterna är en ytterst önskvärd och viktig del av implementeringen av barnbudgeteringen. Enligt arbetsgruppens uppfattning kräver planeringen av uppföljningen av utfallsuppgifterna ett samarbete mellan ministerierna (social- och hälsovårdsministeriet, finansministeriet och undervisnings- och kulturministeriet) och olika ämbetsverk (Statistikcentralen, Institutet för hälsa och välfärd, Statskontoret) och att ett separat projekt startas, eftersom det är fråga om en mångfacetterad och krävande helhet. Arbetsgruppen har gjort en preliminär bedömning av kostnaderna för det till uppföljningen av utfallet förknippade projektet. En grov utgångspunkt med tanke på det tekniska utförandet är en kostnad om 100 000–200 000 euro, utöver vilken upprätthållandet av uppföljningen och analysen av utfallsuppgifterna skulle ge upphov till årliga kostnader. Storleken på dessa kostnader skulle bero på det valda genomförandesättet. I det separata projektet bör man enligt arbetsgruppens uppfattning även begrunda hur och med vilken tidtabell uppföljningen av utfallsuppgifterna skulle som helhet vara mest ändamålsenlig att förverkliga, då man även tar social- och hälsovårdsreformen och grundandet av välfärdsområdena i beaktande samt även bland annat särdragen för finansieringen av kommunerna och välfärdsområdena och behoven att samordna ekonomi- och verksamhetsuppgifterna, som kommunerna och välfärdsområdena har producerat. I följande avsnitt 4.1.3 beskrivs därför noggrannare aspekter med anknytning till finansieringen av välfärdsområdena.

### 4.1.3 Välfärdsområdenas finansiering ur perspektivet för barnbudgetering

Finansieringen av välfärdsområden består av finansiering av social- och hälsovårdsuppgifter och finansiering av räddningstjänstens uppgifter. Finansieringen av social- och hälsovårdsvården bestäms till stora delar behovsbaserat (81,5 procent), såsom framgår av undersökningen som Institutet för hälsa och välfärd (THL) publicerade 2020<sup>14</sup>. I undersökningen är det fråga om en uppdatering av modellen som beskriver servicebehovet som används i statsandelssystemet för kommunernas basservice. I den nya undersökningen tillämpas ett mer omfattande och bättre material och tack vare det kan det regionala servicebehovet beskrivas ännu bättre. I den nya modellen har betydelsen av sjukfrekvensen i bakgrunden av servicebehovet ökat markant och på motsvarande sätt har åldersgruppernas betydelse minskat. Man har även haft möjlighet att ta befolkningens socioekonomiska

14 Mer information <https://thl.fi/fi/web/sote-uudistus/talous-ja-politiikka/kustannukset-ja-vaikuttavuus/sote-palveluiden-rahoituksen-ja-tarvetekijoiden-tutkimus>

skillnader bättre i beaktande. Man fastställer inte längre åldersgruppsspecifika baspriser separat, utan baspriser fastställs för hälso- och sjukvården, åldringsvården och socialvården.

Utöver behovsbaseringen består bestämningsfaktorerna för finansieringen av social- och hälsovården av invånarbaserad (13,4 procent) samt främmande språk, tvåspråkighet, invånartäthet, kunskaper i samiska, karaktären av skärgården och främjande av välbefinnande och hälsa (totalt 5,1 procent). Ur perspektivet för enskilda områden varierar dessa faktorer betydelsefullt.

Institutet för hälsa och välfärds undersökning, som beskriver servicebehovet, innehåller åldersgruppsspecifika modellkoefficienter för åldersgrupperna 0–1 år, 2–6 år och 7–17 år för hälso- och sjukvårdens del samt för 0–6 år och 7–17 år för socialvårdens del. Utgående från modellfaktorn skulle det vara möjligt att fastställa de ifrågavarande åldersgruppernas andel av finansieringen. Det finns dock skäl att betona att de åldersgruppsspecifika koefficienterna endast är en del av modellens helhet, precis som i kommunernas statsandelsystem. Med andra ord räcker det inte med uppföljning av endast de åldersgruppsspecifika koefficienterna, utan därutöver skulle man behöva veta hur stor del av till exempel invånarna under 18 år lider av cancer, ätstörningar, diabetes, depression och andra sjukdomar. Såsom konstaterades ovan är betydelsen av dessa sjukdomar i modellen märkbart större än tidigare. Dock är det i stort sett omöjligt att samordna alla dessa faktorer per åldersgrupp.

Förslaget som lades fram i statsrådets redogörelse gällande barnbudgetering (Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhets publikationsserie 2020:23), det vill säga jämförelse av åldersgruppsspecifik kalkylmässig finansiering med den i välfärdsområdenas budget allokerade finansieringen till barn och ungdomar, är problematisk även ur perspektivet för välfärdsområdena. Åldersgruppsspecifik kalkylmässig finansiering motsvarar inte nödvändigtvis välfärdsområdets faktiska statliga finansiering, som även omfattar andra kriterier samt element för övergångsutjämnning. Vidare tar sättet att bedöma kalkylmässiga kostnader inte alls hänsyn till skillnader förknippade med kvaliteten på och tillgången till välfärdsområdenas tjänster eller servicenätverket. Således upprepas ur barnbudgeteringens perspektiv samma frågor och problem i finansieringen av välfärdsområdena som i kommunernas statsandelsfinansiering av basservicen. Detta bör i framtiden uppmärksammas både i statens granskning gällande budgetförslagens statsandel och även i planeringen av uppföljningen och rapporteringen av välfärdsområdenas utfallsuppgifter.

## 4.2 Kommunernas och välfärdsområdenas eget barnbudgeteringsarbete

Enligt förslaget gällande social- och hälsovårdsreformen skulle man i Finland bilda 21 välfärdsområden, till vilka man skulle överföra kostnaderna för social- och hälsovården samt räddningsväsendets organiseringsuppgifter och tjänster, som för närvarande åligger kommunernas och samkommunernas ansvar. Social- och hälsovårdsreformen skulle ha betydande effekter på servicehelheten för barn och barnfamiljer, eftersom ansvaret att ordna centrala funktioner och tjänster skulle i fortsättningen fördelas på ett nationellt enhetligt sätt mellan två instanser. Enligt regeringspropositionen (RP 241/2020 vp) skulle reformen beröra alla barn, ungdomar och familjer i Finland, eftersom gällande social- och hälsovårdens tjänster används till exempel rådgivningstjänster av 99,5 procent av alla i rådgivningsåldern och studerandevårdens tjänster omfattar alla personer i skolåldern och studerande på andra stadiet. Konsekvenserna skulle sträcka sig till universal basservice för över en miljon barn och ungdomar.

Social- och hälsovårdsreformen ändrar kommunernas och statens finansieringsansvar betydligt, eftersom kommunernas inkomster överförs där till staten, som finansierar välfärdsområdenas verksamhet. Kommunerna och de kommande välfärdsområden är självstyrande och den statliga finansieringen som de uppbär är i huvudsak statlig finansiering enligt universalitetsprincipen, vilket innebär att aktörerna bestämmer själva över allokeringen av finansieringen.

Enligt arbetsgruppens syn har kommunerna och de kommande välfärdsområdena goda möjligheter att implementera barnbudgetering heltäckande och i alla skeden av budgetprocessen i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter. För att undvika överlappande arbete är det klokt att i kommunernas och välfärdsområdenas eget barnbudgeteringsarbete i mån av möjlighet utnyttja befintliga implementeringsmodeller. Arbetsgruppen har dessutom ansett att nätverksliknande arbete och skapandet och utnyttjandet av samarbetsstrukturer spelar en nyckelroll i utvecklingen av barnbudgetering i kommunerna och välfärdsområdena. För att sprida goda praxis och bland annat stärka substans- och processkompetensen gällande bedömningen av konsekvenserna, bör man överväga att starta ett separat projekt efter att välfärdsområdena har grundats. I ett sådant projekt vore det motiverat att utnyttja expertisen hos Finlands Kommunförbunds och å andra sidan de instanser som idag främjar och känner till barnbudgetering, såsom organisationer och andra aktörer. Finlands Kommunförbund har vid arbetsgruppens diskussionsmöte 25.3.2021 preliminärt uttryckt sitt intresse för att agera som spridare av goda praxis.

Social- och hälsovårdsreformen förändrar ordnandet och finansieringen av tjänster som riktas till barnåldersgruppen så väsentligt, att det enligt arbetsgruppens uppfattning inte är möjligt att starta utvecklingsarbetet förknippat med områdenas egen barnbudgetering

med så kort varsel, utan att implementeringen av arbetet förutsätter att reformen träder i kraft och att välfärdsområdenas verksamhet inleds. Även om tidpunkten för grundandet av välfärdsområdena kan anses vara ett ypperligt tillfälle att utveckla och implementera också barnbudgeteringen, är genomförandet av en reform av denna kaliber redan i sig en betydande förändring för de medverkande aktörerna och således skulle barnbudgeteringen öka arbetsbördan i en redan pressad situation. Med anledning av detta är det enligt arbetsgruppens uppfattning motiverat att implementera barnbudgeteringen först efter övergången av ansvaret att ordna detta.

Ur perspektivet för kommunerna och välfärdsområdena samt framför allt barnen, ungdomarna och familjerna är det av yttersta vikt att kommunerna och välfärdsområdena i fortsättning idkar ett intensivt samarbete i ordnandet av tjänsterna för barn och ungdomar. I led med reformen skulle välfärdsområdena ta över ansvaret för att ordna social- och hälsovårdstjänster för barn och familjer, såsom rådgivningsverksamheten, studerandevårdens tjänster (dvs. skol- och studerandehälsovården och i fortsättningen även kurator- och psykologtjänsterna), social- och hälsovårdens tjänster inom basservice och barnskydd. Kvar för kommunernas bildningsväsende att ordna skulle vara tjänsterna inom småbarnspedagogik, grundläggande utbildning och utbildning på andra stadiet. I led med reformen skulle välfärdsområdena ta över ansvaret för att ordna social- och hälsovårdstjänster för barn och familjer, såsom rådgivningsverksamheten, studerandevårdens tjänster (dvs. skol- och studerandehälsovården och i fortsättningen även kurator- och psykologtjänsterna), social- och hälsovårdens tjänster inom basservice och barnskydd. Också med anledning av detta bör man inte skynda för mycket med utvecklingen av barnbudgeteringen, utan först måste man säkerställa en kontrollerad överföring av organiseringsuppgifterna och byggandet av gränssnittssamarbetet. Detta gränssnittssamarbete skulle enligt arbetsgruppen vara möjligt och nödvändigt att utnyttja i sinom tid också i utvecklingen och implementeringen av barnbudgeteringen. Kommunerna och välfärdsområdena bör idka samarbete i utvecklingen av barnbudgeteringen och synkronisera metoderna och arbetssätten för fenomenbaserad budgetering.

## 5 Arbetsgruppens anmärkningar om etablering av barnbudgetering

### 5.1 Frågor med anknytning till etableringen

Såsom framgår av denna rapport, är utvecklingen av barnbudgetering en nödvändig, men långsiktig process. Införlivande av barnbudgetering som en fungerande del i statens budget- och bedömningsprocesser förutsätter djuplodande kunskaper om budget- och statsandelssystemet, utveckling av gemensamma och fungerande lösningar samt enhetliga lösningar för klassificering och presentation av information. Dessutom förutsätter bedömning av konsekvenserna för barn med anknytning till barnbudgetering, och planering av uppföljning och rapportering av utfallsuppgifter en tydlig arbetsfördelning, tillräckliga resurser, ett ordentligt materialunderlag samt även tekniska lösningar, som stöder verksamheten.

Arbetsgruppen betonar att med tanke på beredning av fenomenbaserad budgetering, men också utnyttjandet av information, borde lösningar förknippade med framtida datasystem stödja hanteringen och beskrivningen av helheterna bättre än idag. Dessa lösningar borde även minska det manuella arbetet samt underlätta och motivera till att läsa mer om fenomenbaserad budgetering, informering och rapportering om dessa även på andra sätt än genom att utnyttja den traditionella budgetboken. Sådana lösningar måste planeras noggrant. Dessutom ska implementeringen och genomförandet av nya lösningar kopplas till olika skeden i processerna på erforderligt sätt och i rätt tid.

Arbetsgruppen har i sitt arbete identifierat ett antal frågor som måste beaktas i det fortsatta arbetet.

1. *Identifiering och definition av budgetposter riktade till barn*

För att identifiera kostnader riktade till barn har arbetsgruppen i sin beredning gått igenom budgetens huvudtitlar (som av funktionella och euromässiga skäl de mest betydande förvaltningsområden) för finansministeriet social- och hälsovårdsministeriet och undervisnings- och kulturministeriet. Budgetanslagen som är riktade till barnåldersgruppen och identifiering, klassificering och presentation av dem har på en momentnivå inte noggranna gränser, eftersom endast en del av momenten riktas direkt till barnåldersgruppen. Med anledning av detta har granskningen av statsbudgeten ur perspektivet för barnbudgetering i detta arbete förutsatt, och kommer att förutsätta också i framtiden, att man överväger vad som ska ingå i granskningen, med hänsyn till verksamhetsmålen.

Arbetsgruppen har noggrant övervägt och bedömt olika situationer med tanke på strukturering av budgetposter som riktas till barn. Syftet har varit att utarbeta en modell av statens budgetförslag för barnbudgetering som är reproducerbar och jämförbar, och vars tolkningen är så tydlig som möjligt. Arbetsgruppen har begrundat lösningar och principer, med hjälp av vilka barnbudgeteringen kan förutom pilottestas, även etableras som en del av statens budgetförslag och som en del av den fenomenbaserade budgeteringshelheten.

De moment i statsbudgeten som riktas direkt till barnåldersgruppen, ska naturligtvis observeras som en del av granskningen av barnbudgeteringen. En del av tjänsternas och förmånernas anslagsmoment är sådana att endast en del av momentets nivå riktas till åldersgruppen som granskas. Detta förutsätter att momentet granskas och att bedömningar riktade till barnåldersgruppen görs antingen kalkylmässigt eller på basis av registerdata. Dessutom riktas en stor del av tjänsterna, förmånerna och åtgärderna, vars anslag ingår i statsbudgeten, till barnåldersgruppen endast indirekt eller medelbart. I dessa situationer skulle granskningen vara rent kalkylmässig och berätta mer om den allmänna ekonomisituationen än om egentliga beslut som riktas till barn och barnfamiljer. Med anledning av det ovan beskrivna bör man i granskningen av budgetförslaget överväga vilka poster som ska tas med i granskningen och vilka som ska ignoreras.

Utgående från arbetsgruppens riktlinjer och begränsningar observerar man i granskningen av statsbudgeten kostnader som riktas direkt till barn under 18 år och kostnader som uppenbart riktas till familjer på följande sätt:

- lagstadgad finansiering (förmåner och tjänster), inklusive statsandelarna för kommunernas basservice som riktas till barnåldersgruppen
- så kallad etablerad diskretionär finansiering
- ministeriernas övriga diskretionära finansiering riktad till barnåldersgruppen, som kan variera i enlighet med tyngdpunkterna per regeringsperiod.

Arbetsgruppen betonar att det i etableringen av barnbudgeteringen finns skäl att sträva efter ett granskningssätt, som stärker förutsättningarna för uppföljning av utmanande samhällsfenomen i budgetprocesserna. I förslaget till pilottestningsetapp i enighet med denna rapport har man föreslagit förebyggande av barns marginalisering som ett fenomen på ett fenomen som ska följas upp och den är för sin del i linje med målen i barnstrategin. Arbetsgruppen uppmuntrar till införlivande av motsvarande granskning som en del av uppföljningen av kostnader som riktas till barn också vid etableringen av barnbudgeteringen.

Ambiguiteten i budgetposterna som riktas till barn är alltid närvarande vid budgetgranskningen. Till exempel finns det i social- och hälsovårdsministeriets huvudtitel kostnader som, om de ökar, kan indikera om en positiv utveckling förknippad med barn (såsom



förmånskostnader relaterade till barnbidrag) eller en negativ utveckling (såsom anslag riktade till barnskydd), såvida det inte är fråga om kvalitetsmässig förändringar i verksamheten. Dessutom är det inte möjligt att ur basservicens statsandelssystem noggrant urskilja anslag som riktas till barn och ungdomar, eftersom åldersgrupperna bildar endast en del av systemets kalkylmässiga kostnader, och en väsentlig del av systemet är också andra element, som utjämnar faktorerna för behov och omständigheter samt utjämnning av skillnaderna i kommunernas inkomstbaser. Arbetsgruppen har fastställt att man i statsandelsgranskningen av kommunernas basservice observerar barnåldersgruppens andel av de kalkylmässiga statsandelarna och dessutom en andel som motsvarar viktvärdet för åldersgrupperna för barn och ungdomar av tilläggsdelar, tillägg och avdrag samt en utjämnning av statsandelen baserat på skatteinkomster. Betonas bör dock att granskningssättet inte berättar vilken andel av finansieringen i kommunerna verkligen riktas till barn och ungdomar, och det ska under inga som helst omständigheter jämföras med statsandelarna som enskilda kommuner får. Detta måste även uppmärksammas i planeringen av uppföljningen av utfallet, såsom beskrivs i kapitel 4 i denna rapport.

I enlighet med arbetsgruppens riktlinje fokuserar granskningen på en beskrivning av statens budgetkostnader, vilket innebär att alla kostnader för de offentliga finanserna inte beaktas. Utöver detta har man avgränsat utanför granskningen bland annat kostnaderna för olika verk och inrättningar samt ministeriernas administrativa kostnader samt kommunernas betalningsintäkter. Arbetsgruppen anser att granskningen med dessa begränsningar är en ändamålsenlig och så tydlig helhet som möjligt.

Barnbudgetering omfattar inte bara utgifter utan även en granskning av beskattningen. Även granskningen gällande beskattningen förutsätter överväganden och riktlinjer. Enligt arbetsgruppens uppfattning finns det skäl att i granskningen fokusera på beskattningsrelaterade poster som mer direkt riktas till barn och/eller barnfamiljer och undvika sådana beskattningsrelaterade faktorer som mer berättar om till exempel låginkomsttagande.

I sitt arbete har arbetsgruppen bedömt de i tredje kapitlet anammade riktlinjer och begränsningar förknippade med granskningen av statsbudgeten, och anser att de utgör som en motiverad utgångspunkt även för etableringen av barnbudgeteringen. Trots omsorgsfulla begränsningar och riktlinjer är granskningen dock alltid föremål för tolkning. Därför måste frågan granskas på nytt som tjänsteberedning efter att budgeten för 2022 har färdigställts, så att man har fått in tillräckligt med praktisk erfarenhet och respons från olika aktör- och användargrupper om riktlinjerna och begränsningarna.

## *2. Uppföljning av utfall och bedömning av konsekvenser och verkningfullhet*

Granskningen av statsbudgeten ur perspektivet för barnåldersgruppen ökar medvetenheten och förbättrar uppfattningen om en större sektorsövergripande helhet.

Arbetsgruppen konstaterar att detta är en bra början för att dra igång barnbudgetering i Finland. Förmåga att följa upp och bedöma bland annat verksamheten för aktörerna som är ansvariga för att ordna tjänsterna är dock en grundläggande utgångspunkt för en förnuftig och erforderlig barnbudgetering. Med anledning av detta räcker det inte med en granskning av bara anslagen, utan barnbudgetering förutsätter även regelbunden bedömning av konsekvenserna för barn och systematisk uppföljning av utfallsuppgifterna.

Beroende på beslutsfattandet och lösningarna kan bedömningen av konsekvenserna för barn vara en uppgift med ett mycket brett spektrum. I bedömningen av konsekvenserna för barn bör man observera både kortsiktiga och långsiktiga konsekvenser och å andra sidan direkta och indirekta konsekvenser. Bedömningen kan även genomföras som en engångsföreteelse eller kontinuerligt samt med olika tidsintervaller, det vill säga på förhand eller i efterhand. Ovan nämnda faktorer är viktiga, eftersom konsekvenser som riktas till barn ofta syns fördröjt och å andra sidan är familjernas betydelse för barnens välbefinnande central.

Arbetsgruppen har begrundat genomförandet av bedömningen av konsekvenserna för barn och rapporteringsmöjligheter på olika förvaltningsområden och -nivåer samt med olika tidsintervaller, och identifierat fyra helheter förknippade med uppföljning och bedömning:

1. rikstäckande bedömning av konsekvenser för barn
2. kommunernas (och de kommande välfärdsområdenas) bedömning av konsekvenserna för barn som en del av deras eget barnbudgeteringsarbete
3. uppföljning av kommunernas (och de kommande välfärdsområdenas) utfallsuppgifter
4. uppföljning av utfallsuppgifterna i statens bokslut.

Enligt arbetsgruppens uppfattning är det motiverat att staten främjar sådan bedömning av konsekvenser för barn som avses i punkterna 1 och 3. För genomförande av uppföljning och bedömning av utfallsuppgifterna krävs dock kompetens-, tids- och personalmässiga resurser, ett tillräckligt kunskapsunderlag, erforderliga mätare, noggrann planering av genomförandet samt eventuella nya tekniska lösningar eller kunskapsunderlag för rapportering av uppgifterna. Enligt arbetsgruppens uppfattning finns det dock lösningar att tillgå för bedömningen av konsekvenserna för barn, uppföljningen av utfallsuppgifterna och slutligen bedömningen av verksamhetens verkningsfullhet, även om man i planeringen av uppföljningen och rapporteringen av utfallsuppgifterna måste observera de förändringar i verksamhetsmiljön som social- och hälsovårdsreformen orsakar och det faktum att reformens riksdagsbehandling ännu inte har slutförts.

Som genomförare av den rikstäckande bedömningen av konsekvenserna för barn som beskrivs i avsnitt 1 skulle enligt arbetsgruppens uppfattning naturligtast vara Institutet för hälsa och välfärd, som redan idag utför expertuppgifter och har kompetens förknippad med bedömning av konsekvenser för barn. Dessutom bör ansvaret för planering, förvaltning och beställning av bedömningen av konsekvenser för barn lösas i fortsättningen. I sitt arbete har arbetsgruppen under de senaste åren identifierat en snabb utveckling kopplad till bedömningen av konsekvenser för barn, liksom de fasta kopplingarna mellan bedömning av konsekvenser för barn och skyldigheterna i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter. Arbetsgruppen anser att det är motiverat att samordna till barnbudgeteringen relaterad bedömning av konsekvenser för barn med arbetet som gäller övrig bedömning av konsekvenser för barn. I denna anmärkningsvärda roll ser vi implementeringen av den nationella barnstrategin, i vilken ett delmål är att främja en långsiktig och systematisk barn- och familjepolitik. På det här sättet kunde hanteringen av helheten stärkas och mängden överlappande arbete minskas. På längre sikt bör bedömningen av konsekvenser för barn utvecklas i riktning mot bedömningen av verkningsfullhet/effektivitet. Enligt arbetsgruppens uppfattning skulle detta vara nödvändigt av såväl mänskliga skäl som med tanke på de offentliga finansernas hållbarhet.

Planeringen av uppföljning och rapportering av kommunernas utfallsuppgifter i enlighet med avsnitt 3 skulle förutsätta samarbete mellan flera olika aktörer (såsom finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, Utbildningsstyrelsen, Institutet för hälsa och välfärd och Statskontoret). Det är viktigt att uppföljningen av utfallsuppgifterna även så bra som möjligt betjänar den rikstäckande bedömningen av konsekvenser för barn som avses i avsnitt 1. Uppgiften kommer att förutsätta att ett separat projekt inleds och en del extra resurser. Arbetsgruppen anser att implementeringen av bedömningen av konsekvenser för barn och starten av ett separat projekt för uppföljning och rapportering av utfallsuppgifter är viktigt och att detta bör uppmuntras vid etableringen av barnbudgeteringen.

Nivåerna på bedömningen av konsekvenserna, som beskrivs i avsnitten 2 och 4, är enligt arbetsgruppens uppfattning en väsentlig del av helheten för bedömning av konsekvenserna för barn. För deras del ser arbetsgruppen det dock inte möjligt att ge ett motiverat, lämpligt förslag för genomförande av staten. Gällande avsnitt 2 konstaterar arbetsgruppen att kommunernas och välfärdsområdenas egen bedömning av konsekvenserna för barn ingår i kommunernas och välfärdsområdenas eget arbete med barnbudgetering och ska utvecklas som en del av denna större helhet. Vad gäller avsnitt 4 anser arbetsgruppen å andra sidan att det, i enlighet med vad som konstateras i avsnitt 3.2.2.1, inte finns skäl att i detta skede föreslå att detta sätt att genomföra bedömningen av uppföljningen av utfallsuppgifterna ska förverkligas. Arbetsgruppen betonar att uppföljningen och rapporteringen av utfallsuppgifterna om statens bokslut förutsätter noggrant vidare betänkande och ändamålsenligt övervägande, samt att uppgiften även skulle förutsätta ansenliga

mängder extra resurser och omorganisation av olika processer, som till exempel är förknippade med bokföring. Enligt arbetsgruppens bedömning måste man även observera att information som fåtts från uppföljningen i enlighet med avsnitt 4 (t.ex. beskrivning av reservationsanslag som allokeras till kommunerna) inte nödvändigtvis ger äkta mervärde eller producerar väsentlig information med tanke på målen med barnbudgetering.

### 3. *Kommunernas och välfärdsområdenas centrala roll*

Enligt arbetsgruppens syn har kommunerna och de kommande välfärdsområdena goda möjligheter att implementera barnbudgetering heltäckande och i alla skeden av budgetprocessen i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter. Eftersom kommunerna och de kommande välfärdsområdena är självstyrande och finansieringen som de får från staten i huvudsak är finansiering i enlighet med universalitetsprincipen, bör man gällande utvecklingen och implementeringen av barnbudgeteringen framskrida på basis av frivillighet.

En separat fråga för barnbudgetering och bedömningen av konsekvenser för barn på kommun- och välfärdsområdesnivå utgörs av fördelningen av uppgiften att ordna tjänster för barn och ungdomar på två förvaltningsnivåer. Under de kommande åren kommer man i kommunerna och välfärdsområdena att starta och implementera åtgärder förknippade med överföringen av uppgiften att ordna tjänster gällande social- och hälsovårdstjänsterna och räddningsväsendets tjänster. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid detta i planeringen av implementeringen av kommunernas och välfärdsområdenas egen barnbudgetering. Enligt arbetsgruppens syn bör kommunernas och välfärdsområdenas eget arbete med barnbudgetering inledas i vidare utsträckning först när social- och hälsovårdsreformen har trätt i kraft och ansvaren att ordna har etablerats. I dessa fall är både kommunen och välfärdsområdena tillsammans i en central position att ordna tjänster för barnåldersgruppen och deras familjer. Arbetsgruppen vill också betona vikten av det egna arbetet med barnbudgetering på lokal och regional nivå, som kommer att genomföras i framtiden, och dess betydelse också för invånarna i området.

Storskalig utveckling och implementering av kommunernas och de kommande välfärdsområdenas eget arbete med barnbudgetering skulle förutsätta ett nätverksliknande arbetssätt samt utnyttjande av kompetens och goda erfarenheter. På lokal och regional nivå borde man bygga en resurssmart modell, som kan kopieras i olika kommuner och områden, och är möjlig att reproducera regelbundet och som möjliggör jämförelse av olika aktörer. Av aktörerna kräver arbetet ett fast samarbete och gemensam utveckling, eftersom det i led med social- och hälsovårdsreformen kommer att bildas flera nya gränssnitt (bl.a. främjande av välbefinnande och hälsa samt tjänster för barn, ungdomar och familjer) inom kommunerna och de kommande välfärdsområdena. Av dessa skäl bedömde arbetsgruppen att kommunernas och välfärdsområdenas mest naturliga partner vad gäller spridning

av goda praxis om barnbudgetering är Finlands Kommunförbund rf samt vid behov andra experter, till exempel från organisationsfältet. I framtiden bör det övervägas om ett separat projekt bör startas för främjande av kommunernas och välfärdsområdenas eget arbete med barnbudgetering och avgöra vilken statens roll skulle då vara.

#### 4. *Informationssystem och utnyttjande av information*

I det här avsnittet beskrivs randvillkor för etablering av barnbudgetering på olika förvaltningsnivåer. Arbetsgruppen konstaterar samlat att de framlagda faktorerna gällande identifiering och analys av budgetposter riktade till barn, bedömningen av konsekvenser och verkningfullhet samt kommunernas och välfärdsområdenas betydelse i mångt och mycket är kopplade till varandra. En gemensam agenda för de lyfta anmärkningarna kan anses vara betydelsen av ett starkt gemensamt kompetens- och kunskapsunderlag och utnyttjande av informationen i beslutsfattandet. Faktorer förknippade med utnyttjande av datasystem och information upprepades även vid flera av diskussionstillfällena som arbetsgruppen ordnade.

Arbetsgruppen anser att vidareutveckling av datasystem och utnyttjande av information har en central roll i stärkandet av barnbudgeteringen och utvecklingen av budgetprocesserna. Bättre utnyttjande av datasystemen och kunskapsunderlagen förbättrar utfallsuppgifterna och underlättar utnyttjandet av informationen på olika nivåer i beslutsfattandet.

Arbetsgruppen konstaterar att projektet Buketti 2020, som pågår vid finansministeriet, erbjuder lovande möjligheter för utveckling av fenomenbaserad budgetering samt för framlyftande av budgetinformationen på ett sätt som stärker delaktigheten. Arbetsgruppen ser det som en mycket positiv riktning som understöds att uppföljningen och rapporteringen av budgetens och ramverkets helheter blir ännu enklare i led med det nämnda projektet såväl allmänt som för olika fenomenens del. Dessutom anser arbetsgruppen projektets mål, att i fortsättningen utnyttja fler elektroniska plattformar också vid granskning och rapportering av fenomen, vara grundat.

## 5.2 Sammanfattning och arbetsgruppens förslag

Fenomenbaserad budgetering har lyfts fram i flera anföranden under de senaste åren och man har även gjort flera utredningar om frågan. Enligt Marins regeringsprogram åtar sig regeringen att bedöma konsekvenserna av besluten för barn, främja barnbudgetering, stärka kunskapsunderlaget för barns välbefinnande samt barns och ungdomars delaktighet. För utveckling av barnbudgetering har statsrådets kansli tillsatt en arbetsgrupp för barnbudgetering för perioden 28.12.2020–31.5.2021.

Med barnbudgetering, såsom med andra fenomenbudgeteringar, kan man främja identifiering av bättre helheter och möjliggöra ledning med information, vilket kan fungera som ett stöd i beslutsfattandet. Barnbudgetering (statens budgetkostnader och skatteöversyn) och bedömningen av konsekvenser för barn samt uppföljning, inklusive rapportering, av utfallsuppgifter kräver dock storskalig och noggrann planering och framskridande i etapper, där man även måste uppmärksamma andra fenomen som behandlas i budgeten, det vill säga hållbar utveckling och budgetering med könskonsekvenser.

Kommunerna och de kommande välfärdsområdena har goda möjligheter att främja barnbudgetering, men arbetet kräver att man framskrider i etapper och ett nätverksliknande arbetssätt. Kommunernas och välfärdsområdenas eget arbete med barnbudgetering ska baseras på frivillighet. Att dela kompetens och sprida goda praxis är viktigt också för att det i många kommuner redan finns bra erfarenheter och god kompetens inom implementering av barnbudgetering. Den anhängiga social- och hälsovårdsreformen kommer att förändra anordningsansvaret för tjänster för barn, ungdomar och familjer samt finansieringen av verksamheten i väsentlig mening. Med anledning av den betydande förändringen av verksamhetsmiljön, bör det storskaliga arbetet med egen barnbudgetering inledas först efter att välfärdsområdena har grundats.

Utvecklingen och implementeringen av barnbudgeteringen med dess olika etapper är en långsiktig process och den kommer även att förutsätta utveckling av datasystemen och bättre utnyttjande än idag av datasystemen. Detta utvecklingsarbete kan även barnstrategin och till den kopplad verksamhetsplan som uppdateras regelbundet stödja. Arbetet i arbetsgruppen för utveckling av barnbudgeteringen kan ses som början av utvecklingscykeln för barnbudgetering. Pilottestningen av barnbudgetering i budgetförslaget för 2022 och senare etablering av barnbudgeteringen i statens kommande budgetförslag synliggör barnåldersgruppen. Det går dock inte att dra några gallrade slutsatser av granskningen av barnåldersgruppen enkom på basis av granskningen av barnbudgeteringen, eftersom beslut och lösningar förknippade med statsbudgeten påverkar hela befolkningen och alla dess åldersgrupper. Barnbudgetering bidrar dock till att bättre identifiera helheten och ökar medvetenheten, i linje med de ståndpunkter som FN:s kommitté för barnets rättigheter intagit om allmän kommentar nr 5 om de allmänna genomförandeåtgärderna i konventionen om barnets rättigheter. Arbetet gällande barnbudgeteringen lämpar sig utomordentligt också som stöd för implementeringen av den nationella barnstrategin.

### **Arbetsgruppens förslag**

I det arbetet som arbetsgruppen som utvecklar barnbudgeteringen har gjort och i denna rapport har man i enlighet med beslutet om tillsättning fokuserat på att bereda ett konkret förslag på pilottestning av barnbudgetering i statsbudgeten för 2022. Arbetsgruppen har även beaktat bedömningen av konsekvenserna för barn och frågor gällande uppföljningen av utfallsuppgifterna, som är en väsentlig del av barnbudgeteringens helhet. Arbetsgruppen föreslår att

1. statsbudgeten granskas med tanke på kostnader och beskattning som riktas till barn med hänsyn till de riktlinjer och begränsningar som arbetsgruppen har utarbetat. Barnbudgetering kommer att pilottestas i budgetförslaget för 2022 och etableras i budgetförslaget för 2023. Fortsatta åtgärder med anknytning till budgetens barnbudgetering genomförs som tjänstebereidning inom ramarna för normala uppgifter som hör till verksamhetsområdet.
2. Bedömningen av konsekvenserna för barn implementeras per regeringsperiod. Beställningen och förvaltningen av bedömningen av konsekvenserna skulle styras av den instans som ansvarar för implementeringen av den nationella barnstrategin. Som genomförare av bedömningen av konsekvenserna är den bästa kandidaten Institutet för hälsa och välfärd.
3. Uppföljning av och rapportering om kommunernas (och senare även välfärdsområdenas) utfallsuppgifter utvecklas med ett projekt som förverkligas separat.
4. Kommunernas och välfärdsområdenas eget arbete med barnbudgetering stärks i form av ett nätverksliknande genomförande när social- och hälsovårdsreformen har trätt i kraft.

Dessutom stöder arbetsgruppen:

5. planerna i projektet Buketti 2020 på att förbättra uppföljningen och rapporteringen av budgethelheten (inkl. fenomenbaserad budgetering) och minska det manuella arbetet samt projektets mål att i fortsättningen utnyttja fler elektroniska plattformar också i granskningen och rapporteringen av fenomen.

## KÄLLOR

- Asetus lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta sekä yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta. FördrS59–60/1991. <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1991/19910060> (på finska)
- General comment No. 19 (2016) on public budgeting for the realization of children's rights (art. 4). CRC/C/GC/19. Convention on the Rights of the Child. United Nations. <https://undocs.org/CRC/C/GC/19>
- Regeringsproposition RP 60/2019 vp. Regeringsproposition till riksdagen om produktion och rapportering av kommunernas ekonomiska information som gällande lagstiftning. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE\\_60+2019.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_60+2019.aspx)
- Regeringsproposition RP 241/2020 vp. Regeringens proposition till riksdagen om grundande av välfärdsområden och om reformen av ordnandet av social- och hälsovården och räddningstjänsten till gällande lagstiftning samt givande av en anmälan enligt artikel 12 och 13 i europeiska stadgan om lokal självstyrelse. [https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Documents/RP\\_41+2020.pdf](https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Documents/RP_41+2020.pdf)
- Rapport av arbetsgruppen som utrett synpunkter förknippade med fenomenbaserad budgetering. Finansministeriets publikationer 2019:9 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-990-0>
- Den nationella barnstrategin. Kommittébetänkande. Statsrådets publikationer 2021:8 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-777-5>
- Lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen. <https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2019/20190906>
- Lagen om statsandel för kommunal basservice. <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2009/20091704>
- Lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet. <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2009/20091705>
- Barnombudsmannens berättelse till riksdagen 2018 (K 5/2018 vp). [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K\\_5+2018.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K_5+2018.pdf)
- Barnorienterad budgetering. Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhets publikationsserie. 2020:23. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-924-0>
- Statsminister Sanna Marins regeringsprogram 10.12.2019: Ett inkluderande och kunnigt Finland – ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart samhälle. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>
- Bedömning av konsekvenserna av förslaget till förordning: Anvisningar. Justitieministeriet 2007:6. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-466-431-8>
- #TaattuTulevaisuus – Ungdomsgarantidelegationens teser om framtidens ungdomsgaranti. <https://minedu.fi/documents/1410845/3547391/Nuorisotakuun+tulevaisuuden+teesit.pdf/4d66e9b6-4e77-6734-cff0-75664bbaa7d7/Nuorisotakuun+tulevaisuuden+teesit.pdf?t=1544430191000>
- Utskottets utlåtande FiUU 6/2018 vp - K 5/2018 vp. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/VaVL\\_6+2018.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/VaVL_6+2018.aspx)





VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

**FINANSMINISTERIET**

Snellmansgatan 1 A  
PB 28, 00023 STATSRÅDET  
Telefon 0295 160 01  
[finansministeriet.fi](http://finansministeriet.fi)

ISSN 1797-9714 (pdf)  
ISBN 978-952-367-502-5 (pdf)

Augusti 2021