



Finland

Hantering av barnfattigdom och främjande av social integrering av barn

En studie av nationella handlingsplaner

Janne Jalava
Net Effect Ltd.

Friskrivningsklausul: Den här rapporten återspeglar inte nödvändigtvis EU-kommissionens eller medlemsstaternas åsikter.

Maj 2007



På
Europeiska kommissionens vägnar
GD Sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
1. Typ och tendens av barnfattigdom och välbefinnande bland finska barn	4
1.1 Problemet med ensamstående föräldraskap och familjer med flera barn	5
1.2 Ensamstående mödrar och tendensen till "nyfamilism".....	8
1.3 Levnadsvillkor för barnfamiljer	9
1.4 Ungdomarnas egna åsikter om sin välfärd.....	11
1.5 Några framtida utmaningar rörande barns hälsa och deltagande i olika aktiviteter.....	12
2. Politiskt samband mellan barnfattigdom och välbefinnande i Finland	13
2.1 De viktigaste politiska målen och målsättningarna för förebyggande och minskning av barnfattigdom i Finland	13
2.2. Analys av finsk familjepolitik	16
2.3 Nationella program och grupper som främjar barnens välfärd	19
3. Praxis för övervakning och utvärdering av barnfattigdom i Finland	21
3.1 Modellen för utvärdering av barnrelaterade konsekvenser	21
3.2 NGO och övervakning av barnfattigdom.....	25
Bilaga 1. Nyckeldokument om barnfattigdom och välbefinnande i Finland	27

Den första kvartalsrapporten 1) beskriver och analyserar omfattning och typ av barnfattigdom och välfärd i Finland; 2) beskriver och utvärderar det övergripande ramverket av handlingsplaner för samordning och utveckling, samt identifierar och utvärderar de huvudsakliga handlingsplaner som införts för att både förebygga och minska fattigdom och socialt utanförskap bland barn, samt att stöda välfärden bland barn i Finland, och 3) beskriver och utvärderar de åtgärder som vidtagits i Finland för att övervaka införandet och resultatet av handlingsplaner för att förhindra och minska fattigdom och socialt utanförskap bland barn och för att främja barnens välbefinnande.

Sammanfattning

Fattigdom bland barnfamiljer är mindre vanligt förekommande i Finland än i många OECD-länder. Enligt olika studier och statistik är de barn som är i riskzonen för fattigdom ofta medlemmar av familjer med en ensamstående förälder och familjer med flera barn. Förekomsten av barnfattigdom är särskilt kopplad till ensamstående mödrars status på arbetsmarknaden, varav många är deltidsanställda eller låginkomsttagare. Det aktuella systemet för barnomsorg är dåligt anpassat till den ensamstående mammans behov. En av de viktigaste frågorna som bör tas upp inom finsk familjepolitik är således: Hur kan vi lösa problemet med att förena arbete och familjeliv för ensamstående mödrar och flerfamiljshushåll? Vårt välfärdssystem förhindrar extrem fattigdom bland barn. Offentliga program och aktiviteter inriktade på att minska och förebygga fattigdom bland barnfamiljer är ganska omfattande. Ett flertal daghemssystem, kommunala hälsovårdstjänster och system för ekonomiskt stöd utgör stommen i välfärden för barnfamiljer i Finland. Trots detta är välfärdssystemet inte perfekt. Det har flera svagheter som tycks orsaka problem i synnerhet för familjer med en ensamstående förälder och familjer med flera barn. Ökade inkomster är inte det enda sättet att lösa problem med fattigdom och socialt utanförskap. Vårt att notera är att finska kommuner under den senaste tiden har utstått allvarligt ekonomiskt tryck, vilket i sin tur har påverkat kvaliteten på offentliga tjänster som daghem och hälsovård. Den officiella övervakningen och utvärderingen av frågor som berör barnfattigdom sköts i huvudsak av Socialdepartementet. Utvärderingen baseras på data, statistik och information som tillhandahålls av forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården (STAKES) och Statistics Finland. Det officiella systemet kompletteras av privatägda utvärderings- och forskningsföretag, samt universitet.

1. Typ och tendens av barnfattigdom och välbefinnande bland finska barn

Barns och deras familjers välbefinnande är ofta en central fråga i den aktuella politiska debatten i Finland. Historiskt sett har man inom familjepolitiken i de nordiska länderna lagt fokus på barnens välbefinnande, kvinnlig arbetskraft och jämlikhetsfrågor. Samtliga länder lägger tonvikten vid erkännande och integrering av jämlikhet i familjeroller och ansvarsområden som en allmän regel i sina handlingsplaner för familjestöd.

En av de grundläggande kategorierna inom familjepolitik i de nordiska länderna berör barnens rättigheter. Mycket ofta framhäver man att orsaken till den låga förekomsten av barnfattigdom i de nordiska länderna är baserad på det befintliga systemet för familjepolitik och integreringen av kvinnlig arbetskraft. Det mångfacetterade familjepolitikssystemet hjälper familjer att förena familjeliv med arbetsliv. Ur ett internationellt perspektiv ser situationen för de finska barnen förhållandevis ljus ut. Fattigdom bland barnfamiljer är mindre vanligt förekommande i Finland än i många andra OECD-länder. Ur ett långsiktigt perspektiv har exempelvis fattigdomsnivån bland finska barn sjunkit från att ligga på samma nivå som liberala länder till nästan noll. I och med utvecklingen av inkomstsystemet har

fattigdomsriskerna för familjer med en och två föräldrar stabiliserats på en låg nivå, men fattigdomsfrekvensen bland ensamstående föräldrar – vilket förklaras i detalj senare – är klart högre än fattigdomsfrekvensen bland familjer med två föräldrar.

Tre huvudfaktorer ligger bakom den låga frekvensen av barnfattigdom i Finland. Först och främst är en *låg förekomst av barnfattigdom kopplad till det tidiga omfördelningssystemet*. Tjänster och allmänna åtgärder för omfördelning av inkomster sker under ett relativt tidigt stadium i omfördelningsprocessen. Allmänna barnbidrag och inkomstrelaterade förmåner som A-kassa och betald föräldraledighet garanterar en relativt hög levnadsstandard, även i de situationer då föräldern inte har ett betalt arbete. Dessutom *har alla medborgare en grundläggande rättighet till ett brett utbud av tjänster*. Hälsovårds- och daghemstjänster tillhandahålls offentligt och avgifterna är relativt låga. Slutligen *skapar den universella finska sociala lagstiftningen handlingsplaner som integrerar och inkluderar hela befolkningen, snarare än att koncentrera resurserna till en viss problemgrupp*. Ensamstående föräldrar har exempelvis samma rättigheter och ansvar som andra familjetyper.¹ Trots dessa gynnsamma faktorer kan man inte säga att barnfattigdom helt försvunnit från det finska samhället.

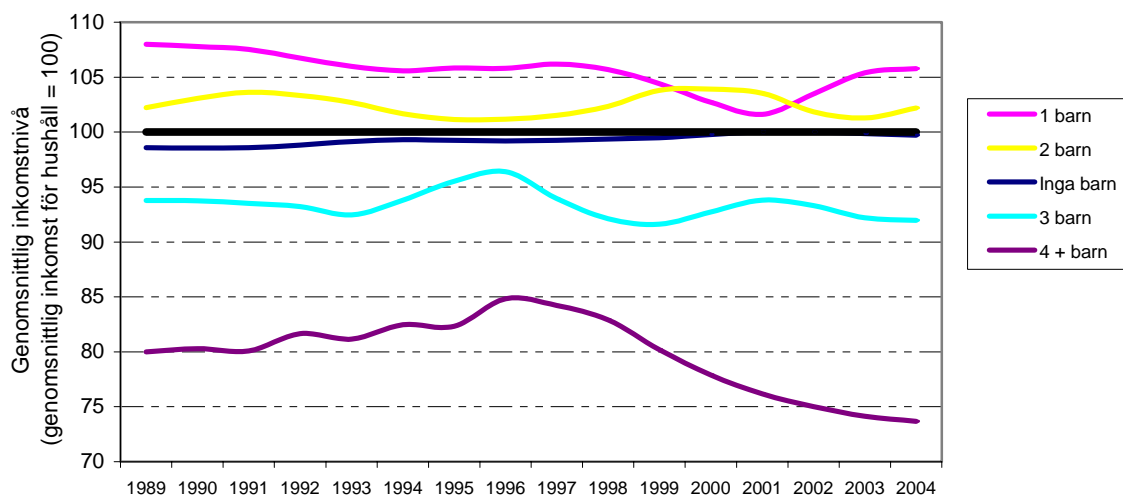
1.1 Problemet med ensamstående föräldraskap och familjer med flera barn

Ett viktigt tema med direkt koppling till barnfattigdom i Finland, och som förekommer både i litteraturen och i media, är ökandet av ojämlikhet vad gäller inkomst och bristen på välfärd. År 2006 publicerade STAKES en rapport om välfärden bland finska medborgare², vars slutsats var att de flesta finländare har goda existensmedel och lever ett hälsosamt liv utan brist på välfärd. Trots detta utgör den ökande ojämlika inkomstfördelningen under senare år ett uppenbart problem. De viktigaste faktorerna bakom den här negativa utvecklingen är en individs ålder, familjesituation och arbetssituation. Arbetslösa personer drar inte fördel av den senaste tidens skattelättnadspolitik eller ökande inkomstnivå. Till följd av detta har fattigdomen ökat och den centrala frågan med hänsyn till bristande välfärd kan kopplas till ekonomiskt utanförskap. Dessutom har levnadsstandarden ökat i familjer där båda föräldrarna arbetar. Störst risk för att drabbas av fattigdom är familjer med ensamstående föräldrar och familjer med flera barn. En allmän uppfattning är att det är lättare att leva ett drägligt liv idag än förr, men trots detta lever över 500 000 finländare under EU:s fattigdomsgräns. I rapportern från STAKES står det att *"huvudorsakerna till riskerna för barnfattigdom i Finland berör familjer med ensamstående föräldrar och familjer med flera barn. Barnfattigdomen i Finland står således i direkt relation till familjernas strukturer och ekonomiska situation."*

Ungefär 2,3 miljoner finländare tillhör hushåll med barn. Det verkar som om antalet barn i ett hushåll har en direkt inverkan på levnadsstandarden. Under de senaste femton åren har inkomstnivån för hushåll med 1-2 barn varit högre än medelinkomsten för alla hushåll. I hushåll med tre eller fler barn har emellertid inkomstnivån varit markant lägre än genomsnittet. Situationen är värst för familjer med fyra eller fler barn (se bild 1). Reviewer note: Please change "4 +barn" to read "4+ barn".

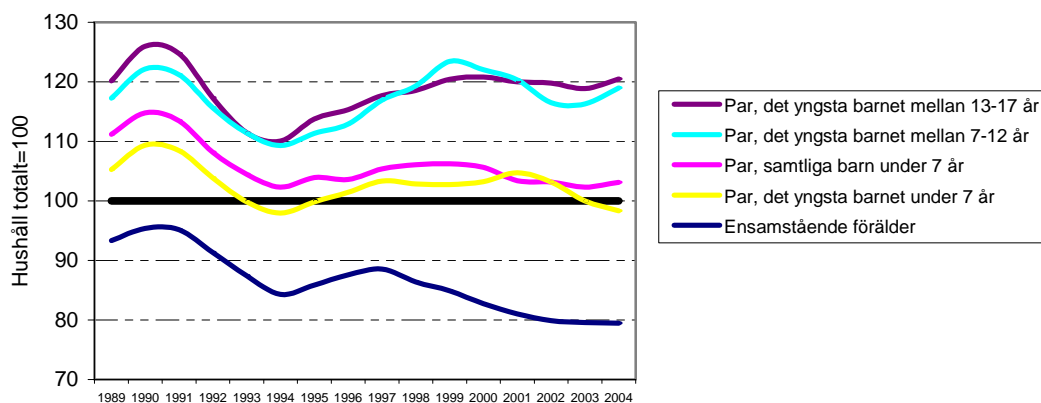
¹ För exempel, se Forssen, K. (2000) Child Poverty in the Nordic Countries. Department of social policy series B:22/2000. University of Turku.

² Kautto M. (eds.) (2006) Suomalaisten hyvinvointi 2006 (The Welfare of Finnish Citizens in 2006, published only in Finnish). STAKES. Jyväskylä: Gummerus.

Bild 1. Genomsnittlig inkomstnivå enligt antal barn, 1989–2004

Källa: Statistics Finland, statistik för inkomstfördelning

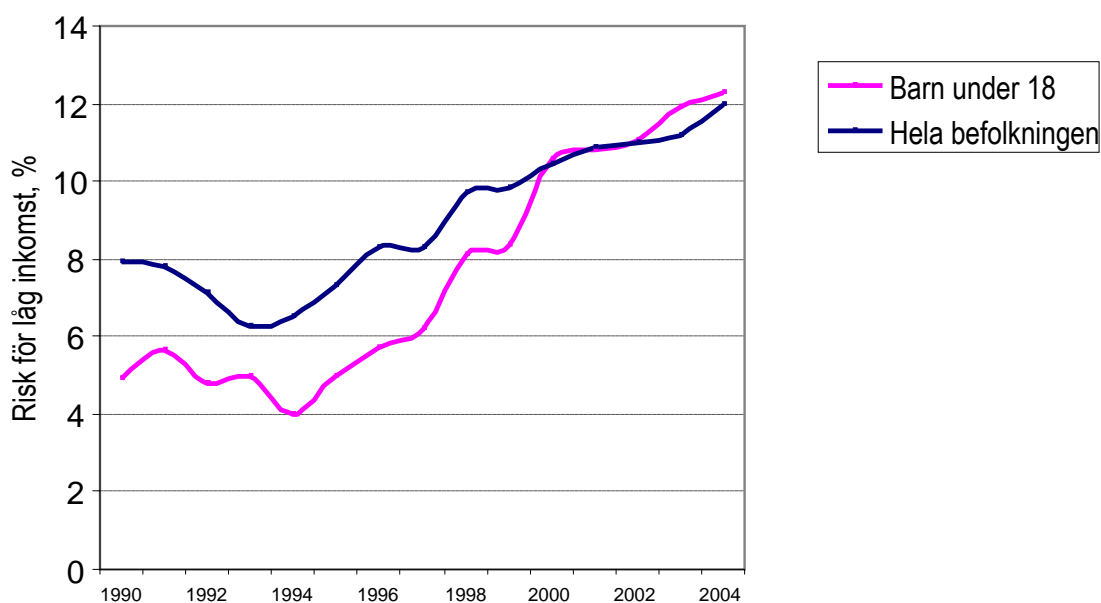
I hushåll med två föräldrar med barn i åldrarna 13-17 år är inkomstnivån högre än genomsnittet och för föräldrar med barn under sju år följer inkomstnivån genomsnittet. Det här kan förklaras med det faktum att föräldrar till äldre barn normalt arbetat längre och har högre inkomster än föräldrar med yngre barn. Relativt ofta studerar föräldrar (eller i alla fall en av dem) till yngre barn och saknar således inkomst, utöver studiebidrag eller ersättning för mammaledighet. Om man jämför alla hushåll med barn står det emellertid klart att det är hushåll med ensamstående föräldrar som har det värst ställt (se bild 2).

Bild 2. Genomsnittlig inkomstnivå i valda hushåll med barn, 1989–2004

Källa: Statistics Finland, statistik för inkomstfördelning

Siffrorna visar att risken för inkomstrelaterad fattigdom bland familjer med unga barn har ökat i Finland under senare år. Särskilt värt att notera är att risken för inkomstrelaterad fattigdom har ökat bland den del av befolkningen som är under 18 (se bild 3). Den här typen av negativ utveckling kan förklaras utifrån det faktum att huvudparten av alla barnfamiljer inte i tillräcklig utsträckning har kunnat dra fördel av den ökade inkomstnivån. Det här innebär inte att de ekonomiska svårigheterna drabbar alla barnfamiljer, men familjer med ensamstående föräldrar och föräldrar med flera barn tycks vara de som tenderar att drabbas värst. Man bör emellertid nämna att förekomsten av barn inte i och för sig förklarar den ekonomiska situationen för familjer med barn. Den ekonomiska situationen påverkas även av antalet föräldrar i hushållet och dessas respektive sysselsättningssituation.³

Bild 3. Risk för inkomstrelaterad fattigdom, 1990–2004



Källa: Statistics Finland, statistik för inkomstfördelning

³ Ruotsalainen, P. (2006) Lapsiperheissä tulot riittävät tai sitten ei. Hyvinvointikatsaus (The Welfare review) 3/2006. Statistics Finland.

1.2 Ensamstående mödrar och tendensen till "nyfamilism"

Enligt vissa studier är barnfattigdom kopplad till kvinnors – i synnerhet ensamstående mödrars – status på arbetsmarknaden. Mödrars situation på arbetsmarknaden påverkas av rådande arbetsmarknadsvillkor och kvinnors preferenser, samt de familjepolitiska paket vars syfte det är att hjälpa familjer att förena arbete och familjeliv. Finska ensamstående mödrar löper en högre risk för arbetslöshet än mödrar i familjer med två föräldrar. Huvudfrågan är hur förändringarna i det finska systemet för familjepolitik har påverkat den ekonomiska och arbetsmarknadsmässiga statusen för ensamstående mödrar under de senaste 15 åren. Ensamstående mödrar löpte större risk att påverkas av förändringar i föräldraledighetsreformer än mödrar med partners. Förändringar i arbetsmarknaden har påverkat situationen för mödrar med små barn. En grupp av mödrar åtnjuter fullständiga föräldraledighetsvillkor, förmåner och anställningstrygghet, men ett ökande antal mödrar har blivit beroende av endast grundläggande förmåner. I det här avseendet har ojämlikhet bland mödrar ökat, och detta har i sin tur påverkat fattigdomsnivåer och välfärd bland barn i familjer med ensamstående mödrar.⁴

En av de största utmaningarna när det gäller arbetstillfällen för ensamstående mödrar är kopplad till separationen mellan aktuella arbetsmarknadsvillkor och barnomsorgssystemet, som inte "möts". Vanligtvis arbetar ensamstående mödrar inom den offentliga sektorn eller den kvinnodominerade arbetsmarknaden, där helg- och kvällsarbete mer är en regel än ett undantag. Dessutom tvingas många ensamstående mödrar ta deltidsjobb med oregelbundna arbetsscheman. Det största problemet är därför att det aktuella barnomsorgssystemet inte på lämpligt sätt kan kompensera för det tryck som ensamma mödrar utsätts för när de försöker ta sig in på arbetsmarknaden. Om vänner eller släktingar inte kan ta hand om deras barn, tvingas mödrarna ofta lämna sina jobb.⁵ Dessutom bör man komma ihåg att den ekonomiska situationen för arbetande ensamstående mödrar inte är särskilt bra p.g.a. att de ofta har lågbetalda jobb. Det är uppenbart att arbetsmarknadsstrukturen för ensamstående mödrar påverkar den ekonomiska situationen för deras barn.

Antalet ensamstående mödrar har ökat sedan 1970-talet. De bakomliggande huvudorsakerna är det ökande antalet skilsmässor och det faktum att samboförhållanden blivit allt vanligare. Inställningen till sexualitet är också mer frigjord än förr, och kvinnor är inte längre ekonomiskt beroende av sina män. Nästan femtedel av familjer med barn (17 %) styrs av ensamstående mödrar. Enligt nyligen genomförda studier påverkar arbetslösheten hos ensamstående mödrar familjemiljön, vilket kan försvaga barnens sociala utveckling. Fattigdom bland barn till arbetslösa eller låginkomsttagande ensamstående föräldrar är kopplad till deras konsumtionsmöjligheter. Barnen betraktas med andra ord som relativt fattiga om de inte har råd med samma typ av saker som barn i familjer med två föräldrar.

Det förekommer också en växande kritisk debatt mot finsk familjepolitik. I Finland är familjepolitiken universell – det finns ingen politik som är specifikt inriktad på familjer med ensamstående föräldrar. För att stärka levnadsstandarden för familjer med ensamstående föräldrar föreligger ett behov att utveckla offentliga transfereringar som endast är inriktade på ensamstående föräldrar. Man skulle exempelvis kunna införa ett bidrag för ensamstående föräldrar utöver aktuella barnbidrag.⁶

Det stora antalet familjer med ensamstående mödrar i Finland har också uppmärksamats av UNICEF. Enligt den senaste rapporten om barns välfärd i rika länder, återfinns vissa problem beträffande unga människors familjerelationer. På statistisk nivå finns underlag för att sammankoppla barns uppväxt i

⁴ Forssen, K., Haataja, A. & Hakovirta, M. (2005) Policy changes, employment and single parenthood in Finland. Yearbook of Population Research in Finland XLI. The Population Research Institute. Helsinki.

⁵ Hakovirta, M. (2006) Yksinhuoltajaäitien työllisyys, toimeentulo ja työmarkkinavaihto. Helsinki: Väestöliitto.

⁶ Yksinhuoltajaäidit ahdingossa. Sosiaalivakuutus 1/2007, 25-26.

familjer med ensamstående föräldrar med större risker för försämrad välfärd – inklusive en ökad risk för oavslutad skolgång, flytt från hemmet på ett tidigt stadium, sämre hälsa, dåliga kunskaper och dålig lön.⁷ Dessa risker berör emellertid inte alla finska familjer med ensamstående föräldrar: barnfattigdom i finska familjer med ensamstående föräldrar kan sammankopplas med låg inkomst, men inte nödvändigtvis med dålig hälsa eller låga kunskapsnivåer.

Enligt vissa studier används bidrag för barnomsorg i hemmet (som utbetalas efter betald föräldraledighet och kan användas till dess att barnet är tre år) i större utsträckning än tidigare. Den ökade användningen av det här bidraget betraktas i utbredd bemärkelse som ett resultat av kvinnors försämrade status på arbetsmarknaden. Med andra ord har användandet av bidraget för barnomsorg i hemmet betraktats som ett alternativ till deltidarbete och arbetslöshet. Det här är emellertid inte hela sanningen. Nyligen genomförda studier har funnit att den växande trenden att använda bidrag för barnomsorg i hemmet är kopplad till en idé om "modern" eller "ny familism". Begreppet nyfamilism är baserat på uppfattningen om att barnomsorg i hemmet ska subventioneras av staten. Dessutom visar dessa studier att mammor och pappor vill tillbringa mer tid med sina barn. Arbetsdagarna ska vara tillräckligt korta för att föräldrarna ska kunna fokusera på att uppfostra sina barn⁸. Begreppet nyfamilism passar inte så väl in i ensamstående mödrars livsstil eftersom de inte har samma möjligheter som föräldrar i familjer med två inkomstagare. För att undvika fattigdom och för att förhindra fattigdom för sina barn, måste ensamstående mödrar återgå till arbetslivet snarast möjligt efter födseln. För att undvika fattigdom tvingas ensamstående mödrar att arbeta heltid.⁹ En av de viktigaste frågorna inom finsk familjepolitik är: hur kan vi lösa problemet med att förena arbete och familjeliv för ensamstående mödrar?

1.3 Levnadsvillkor för barnfamiljer

En av de viktigaste nyligen genomförda studierna om barnfattigdom i Finland har titeln "Changing Forms of Living in Families with Children", publicerad av Statistics Finland. Rapporten hämtar de flesta uppgifterna från Europeiska gemenskapens hushållsundersökning (ECHP), som baserats på en undersökning om levnadsvillkor bland EU-medborgare. Studien är baserad på relativt gamla uppgifter, men många resultat är icke desto mindre relevanta för att förstå dagens situation med barnfattigdom i Finland.

I slutet av 1990-talet ökade antalet låginkomstagare med barn från omkring 4 % till 9 % och bland hela befolkningen från omkring 6 % till 11 %. Den ökade förekomsten av barnfattigdom berodde på det faktum att nya familjer med barn hamnade under fattigdomsgränsen. Den genomsnittliga fattigdomsperioden förblev mer eller mindre oförändrad, så den ökade barnfattigdomen kan inte förklaras med en utdragen fattigdomsperiod hos barnfamiljer. Familjebildning eller fler familjemedlemmar har ett tydligt samband med människors ekonomiska status: ett tillskott i familjen minskar familjens inkomstutveckling från en till en och en halv inkomstdecil jämfört med par i samma livsstadium som inte har barn. Effekten tycks vara den samma i minst tre år efter barnets födelse. Huvudparten av den förvärrade inkomstfördelningen efter barnafödande kan förklaras med att familjens inkomst måste delas upp mellan fler "konsumenter" än tidigare.¹⁰ Enligt studien har faktorer som familjepolitik, hushållets situation och modellen med ensamstående inkomstagare en avgörande inverkan på levnadsvillkoren för familjer med barn och barnfattigdom i Finland.

⁷ UNICEF Child Poverty in Perspective: An Overview of Child Wellbeing in Rich Countries, Innocenti Report Card No. 7. Innocenti Research Centre, Florence.

⁸ Jallinoja, R. (2006) Perheen vastaisuus. Familistista käännettä jäljittämässä. Helsinki: Gaudeamus.

⁹ Niemi, R. (2006) "Kuka pelkää kotiäitiä?". In T. Helne & M. Laatu (eds.) Väaryyskirja. Helsinki: Kela, 173-183.

¹⁰ Moisio, P. (2005) "Child poverty increased, the length of poverty spells remained unchanged". In H. Isoniemi and I. Penttilä (eds.) Changing forms of living conditions in families with children". Helsinki: Statistics Finland, 145-158.

I många välfärdsländer ligger födelsetalet nu under befolkningstillväxten. Enligt opinionsundersökningar vill många föräldrar ha fler barn än de faktiskt har. Förklaringen till varför kvinnor föder det första barnet så sent förklaras med att kvinnor studerar längre, arbetar längre och har svårt att kombinera arbete och familjeliv. En jämförelse av kvinnors samhällsekonomiska villkor före födsel av det första barnet gjordes i 12 medlemsstater. Tydliga skillnader påvisades mellan länderna. Den allmänt vedertagna uppfattningen om problemen med att förena arbete och familjeliv stämmer exempelvis inte för Finland, utan har i familjepolitiken fungerat ganska bra. Den familjepolitik som tillämpas av olika länder har en avgörande inverkan på födelsetalet. Familjepolitisk lagstiftning kan påverka barnens välfärd, men har också ett mer omfattande inflytande vad gäller befolkningspolitik och jämställdhet. Finland borde (i likhet med andra länder) lägga mer tonvikt på familjepolitiken eftersom det i sin tur både skulle leda till ett ökat välbefinnande hos familjer och dessutom öka födelsetalet. I synnerhet bör unga vuxna få offentligt stöd, så att de kan ge sina barn bättre levnadsvillkor och således förhindra risken för minskad välfärd och ökad fattigdom för sina barn.¹¹

Boendevillkoren för familjer med spädbarn studerades genom att beakta fyra olika dimensioner: hushållets autonomi, kvalitet på bostads- och boendemiljö, ekonomisk situation och problem med boendekostnaderna, samt behov av socialt stöd. Boendevillkoren för familjer med spädbarn utvärderades först då barnet var fött och därefter fem år efter födseln. I jämförelse med vissa andra europeiska länder bor finländare relativt trångt. Trångbodda förhållanden är särskilt vanligt bland familjer med spädbarn. Resultaten visar att boendevillkoren för familjer med spädbarn förbättrades väsentligt under åren 1996-2001. Investeringar i boendemiljön kunde kopplas till unga människors livsstadium. Vid familjebildning och en mer stabil livsstil ställs också högre krav på boendemiljön. I och med att det blivit lättare att få bolån efter flera år av ekonomisk tillbakagång har boendevillkoren förbättrats för många barnfamiljer. Vid en undersökning av alla barnfamiljer i Finland har emellertid hushåll med två barn och två vuxna haft de bästa levnadsvillkoren under ovanstående period. Däremot förbättrades inte boendevillkoren för ensamstående föräldrar, utan förblev oförändrade under åren 1996-2001.¹²

Dubbelinkomstmodellen i Finland och Sverige visade både på växande olikheter respektive likheter, trots de olika typerna av politik som fördes i de två länderna under jämförelsen av utvecklingen från 1987 till idag. Under en djup ekonomisk tillbakagång i början av 1990-talet sjönk sysselsättningsgraden och arbetslösheten ökade i båda länderna. Dessutom minskade andelen dubbelinkomsttagande familjer och ensamstående föräldrar med inkomst, och fattigdomsgraden ökade. Ensamstående försörjande föräldrar var den grupp som drabbades hårdast. Den förändrade situationen för mödrar i familjer med en eller två försörjare har haft mer genomslag i Finland än i Sverige. Även män berördes av förändringarna på arbetsmarknaden. Den här utvecklingen bidrog också till försämringen av dubbelinkomstmodellen i båda länderna. Vid en undersökning av enbart familjer med förskolebarn, utgjorde inkomsterna för finska och svenska mödrar en ungefärlig likvärdig del av hushållets bruttoinkomst år 2000. Tendensen ser emellertid annorlunda ut. Finska familjer med småbarn har närmast sig modellen kvinnlig hemmafru, manlig yrkesarbetande, vilket innebär att dubbelinkomstmodellen har försvagats i dessa familjer. Det här kan beror på bidragen för barnomsorg i hemmet och den förvärrade sysselsättningsgraden. Situationen för mödrar med småbarn är bättre i Sverige. Svenska mödrar arbetar fler timmar och bidrar i större utsträckning till familjens inkomst än deras finska motsvarighet.¹³

Arbetslösheten bland föräldrar är den viktigaste faktorn bakom barnfattigdomen i Finland. De flesta föräldrar i småbarnsfamiljer arbetar, men de arbetar ofta deltid eller har lågbetalda jobb. Antalet familjer med barn som lever under fattigdomsgränsen har ökat konsekvent. Det här är en utmaning som inte ännu kan lösas av finsk familjepolitik. Inkomstklyftorna mellan familjer har också ökat, offentliga

¹¹ Forssen, K. & Ritakallio, V-M (2005) "Reconciliation of work and family life easier in Nordic countries than elsewhere".

¹² Penttilä, I. (2005) "Housing level of families with babies improved". *Ibid.*, 43–62.

¹³ Haataja, A. & Nyberg, A. (2005) "The model of male earner – female homemaker more in frequent in families with small children in Finland than in Sweden." *Ibid.*, 123–144.

inkomsttransfereringar till barnfamiljer har skurits ner och deras beroende av socialbidrag har ökat.¹⁴ Familjer med ensamstående mödrar och barnfamiljer tycks leva under de svåraste förhållandena.

1.4 Ungdomarnas egna åsikter om sin välfärd

Resultaten av ovan nämnda studie stöder andra iakttagelser, vars slutsats är att barnfattigdom har ett direkt samband med ensamstående föräldraskap, flerbarnsfamiljer, och den osäkra arbetsmarknaden för ensamstående mödrar. Dessa resultat säger emellertid inte mycket om hur barnen själva upplever fattigdom och hur de ser på sin välfärd. Avsikten med en intressant studie med titeln 'Adolescents' Subjective Wellbeing in their Social Contexts'¹⁵ var att ge mer information om tonåringens subjektiva välfärd och relaterade faktorer, samt att på ett mer djupgående plan få en uppfattning om familjens bidrag till tonåringens välfärd och livskvalitet.

Studien omfattade 245 tonåringar från klass 7 och 9 (i åldern 12–17 år) och 239 föräldrar. Resultaten visade att majoriteten av de tonåringar som deltog i studien var nöjda med sina liv. En av tio deltagare uttryckte emellertid att livet saknade glädjeämnen. En brist på välfärd upplevdes oftare av flickor och niondeklassare än av pojkar och sjundeklassare. Vissa värderingar, som en stark personlig autonomi, jämvikt och i synnerhet starka familjerelationer associerades till tonåringarnas känslor om allmän belåtenhet, medan en svag jämviktskänsla och dåliga familjerelationer kopplades till en känsla av bristande välfärd. Starka familjeband och ömsesidighet uppfattades av tonåringarna ha en stark koppling till livskvalitet, medan splittrade familjeband gav upphov till bristande välbefinnande hos ungdomarna.

De intervjuade tonåringarna upplevde både positiva och negativa aspekter som naturliga inslag i sin vardag. De var särskilt tillfreds med en kärleksfull stämning, ett starkt familjestöd och öppen kommunikation i familjen. Känslan av att ha ett tryggt hem och samtidigt ha tillgång till externa relationer bidrog till deras tillfredsställelse och livsglädje. Missämja i familjen, konflikter och skilsmässa, sjukdom eller död av en familjemedlem, samt överdrivet beroende av familjemedlemmar var bidragande faktorer till tonåringarnas oro och negativa känslor inom sina familjer. Med familjekonflikter avses konflikter som uppstått till följd av utgångsförbud, pengafrågor, dåliga skolresultat eller brott mot regler i hemmet.

Studien genererade ny kunskap om de intensiva och komplexa relationerna mellan tonåringens subjektiva välfärd, värderingar, skola och familj. Dessa upptäckter ger en grund för utvärdering av tonåringens subjektiva välfärd, uppfattade värderingar och för förståelse av de olika personliga, familjerelaterade och sociala faktorer som bidrar till känslor av välmående hos tonåringen. När det gäller den här rapporten är det viktigt att notera att välbefinnandet hos finska tonåringar har en konkret koppling till deras familjerelationer och välfärd. Tonåringars bruk av pengar kan leda till konflikter inom familjer. Dessa konflikter har oftast en koppling till familjens ekonomiska status. Familjer under fattigdomsgränsen kan naturligtvis inte ge lika mycket pengar till tonåringarna som rikare familjer, vilket gör att tonåringar i fattiga familjer upplever en ökad känsla av fattigdom. Skilsmässor och följaktligen ensamstående föräldraskap bidrar till en bristande känsla av välfärd bland tonåringar.

¹⁴ Bardy, M.; Salmi, M. & Heino, T. (2001) Mikä lapsiamme uhkaa? Suuntaviivoja 2000-luvun lapsipoliittiseen keskusteluun. Stakes. Reports 263. Saarijärvi: Gummerus.

¹⁵ Joronen, K. (2005) Adolescents' Subjective Well-being in their Social Contexts. Tampere: Tampere University Press.

1.5 Några framtida utmaningar rörande barns hälsa och deltagande i olika aktiviteter

Barnadödligheten i Finland är en av de lägsta i världen, men många utbredda hälsoproblem existerar fortfarande. Psykosociala hälsoproblem, astma, allergier och diabetes är växande problem. Det föreligger en definitiv risk för ogynnsamma förändringar i barnens psykosociala välmående, samt i levnadsvillkor och livsstilar som kan påverka deras hälsa och leda till socialt utanförskap i framtiden. Förebyggande sjukvård för barn ska därför identifieras som en huvudprioritet för utvecklingen av hälsopolitiken.¹⁶ Finlands internationellt unika system med mödravårds- och barnkliniker samt skolsjukvård är på väg att försämrats och är i behov av en intensiv utveckling. För att bevara barnens psykosociala välmående och hälsa krävs införande av program som förebygger mobbning i skolan. Större insatser måste göras för att utbilda gravida kvinnor om de negativa följderna av alkohol, droger och rökning under graviditet och barnuppföstran. Utveckling av ett omfattande behandlingsprogram för barn med inlärnings- och koncentrationssvårigheter behövs också.

Ett av huvudmålen under Finlands EU-ordförandeskap 2006 var skapandet av en miljö som gynnar utveckling av barn och unga människor. Utöver en grundläggande ekonomisk säkerhet ville Finland också garantera att alla barn och ungdomar skulle få vara friska och ha likvärdiga möjligheter att påverka och delta i samhället. Finland hoppades specifikt på att uppmuntra en debatt om de utmaningar som berör mödravården och barnens välfärd, samt de hälsovårdstjänster som erbjuds av skolan. Denna fokusering pekar på att hälsovårdssystemet i skolan betraktas som en av de huvudsakliga grundstenarna i barnens sociala delaktighet.

Dessutom betraktas ett aktivt deltagande i idrottsaktiviteter och kulturell verksamhet som ett av de viktigaste vapnen när det gäller att motverka utanförskap. Idrottsklubbar är viktiga aktörer i detta avseende: dessa kan stärka barnens självförtroende och hjälpa barnen att lära sig de grundläggande reglerna i lagspel. Dessutom är deltagande i idrottsaktiviteter och andra kulturella fritidssysselsättningar ett sätt för barnen och deras föräldrar att spendera kvalitetstid tillsammans.¹⁷ Barns sociala delaktighet ifritidssysselsättningar har stärkts genom olika organisationer, program och kampanjer. Huvudmålsättningen med exempelvis 'Young Finland Association', är att främja barns och ungdomars välbefinnande och glädje genom att uppmuntra fysisk aktivitet. 'Sports Adventure Around the Globe' var en tre veckor lång idrottskampanj riktad till skolbarn i åldrarna 6-12 år. Målet med kampanjen var att uppmuntra skolbarn att utöva mer fysisk aktivitet. Att fokusera på barnens inaktivitet är viktigt, särskilt då endast en tredjedel av finska barn tränar regelbundet. Utöver dagliga fysiska övningar fick deltagarna information om hälsosamma kost- och sovanor. Samtliga elever arbetade tillsammans i en klass för att uppnå ett gemensamt mål, vilket innebar att varje barns resultat blev värdefullt för att uppnå klassens mål och ledde till undvikandet av inbördes jämförelser mellan barnen. Totalt 181 000 skolbarn (48 % av alla skolbarn i åldrarna 6-12 år) från 9 300 klasser deltog i 2005 års sportäventyr.

¹⁶ Koskinen, S; Aromaa, A; Huttunen, J. & Teperi, J. (2006) Health in Finland. Helsinki: Socialdepartementet.

¹⁷ www.nuorisuomi.fi

2. Politiskt samband mellan barnfattigdom och välbefinnande i Finland

Genom att sammankoppla "fattighetsrisk" och "köpkraft vid fattighetsgränsen", har Bea Cantillon identifierat fyra landskluster inom EU.¹⁸ Dessa är:

1. Länder med en fattighetsrisk under genomsnittet, där människor i riskzonen har en köpkraft över genomsnittet (centraleuropeiska och nordiska länder, Luxemburg, Sverige, Danmark, Tyskland, Finland, Belgien, Frankrike, Österrike och Holland)
2. Länder med fattiga människor, men där "de fattiga" har en köpkraft under genomsnittet (Tjeckien, Ungern, Slovenien)
3. Länder med en fattighetsrisk över genomsnittet och en köpkraft över genomsnittet (Storbritannien, Italien och Irland)
4. Länder med en stor andel fattiga människor som har en köpkraft under genomsnittet (Grekland, Portugal, Cypern, Lettland, Litauen, Estland, Spanien, Malta och Polen).

Efter att ha studerat de effekter som en välfärdsregim har på fattigdom, har man funnit att långsiktig fattigdom – d.v.s. ihållande fattigdom – är lägre i de centraleuropeiska och nordiska länderna, däribland Finland. Länder med höga sociala utgifter tenderar att minska fattigdomen på ett mer effektivt sätt än länder med lägre sociala utgifter. Strävandet efter välfärd korrelerar i högre grad till minskandet av fattighetsfrekvensen än minskandet av fattighetsnivån. Det föreligger emellertid en stor skillnad i förhållandet mellan inmatning (sociala kostnader) och utmatning (minskning av fattighetsfrekvenser), och således också vad gäller effektivitet.¹⁹ Med hänsyn till ovan nämnda idéer tillhör Finland den grupp av länder där ihållande fattigdom ligger på en låg nivå och där människorna har en köpkraft över genomsnittet. På vilket sätt har då de finska välfärdsrapporterna (politiska program, politiska mål och målsättningar) riktats mot barnens välbefinnande och minskning av fattigdom för barnfamiljer?

2.1 De viktigaste politiska målen och målsättningarna för förebyggande och minskning av barnfattigdom i Finland

För att säkra barnens välbefinnande strävar den nuvarande regeringens program (2003-2007) efter att garantera en stabil och förutsägbar familje- och barnpolitik. Den politiska verksamhet som socialdepartementet ansvarar för, förs enligt flera integrerade strategiska tillvägagångssätt i linje med regeringens strategi:

- Främjandet av hälsa och arbetskapacitet;
- Ökad sysselsättning;
- Hänsyn till och förebyggande av socialt utanförskap;
- Tillhandahållandet av välorganiserade och effektiva tjänster och tillräcklig inkomstsäkerhet; samt
- Stärkandet av jämställdhet och förbättrad välfärd för barnfamiljer.

¹⁸ Cantillon, B. (2005) Social Europe: Lessons from the Laeken Social Indicators. Paper for the ESPAnet Conference, Fribourg, Switzerland, 22-24 September.

¹⁹ Poverty Policies, Structures and Outcomes in the EU 25. Report for the Fifth European Round Table on Poverty and Social Exclusion 16-17 October 2006, Tampere, Finland. Helsinki: STAKES.

Enligt regeringens strategiska dokument förbättras familjernas tilltro till framtiden genom en långsiktig politik där välfärden hos barn, ungdomar och barnfamiljer valts som en tydlig social politisk målsättning. Utmaningarna omfattar befolkningens åldrande, ett sjunkande födelsetal, hög genomsnittsålder för förstföderskor och en tendens att bilda familj sent. Därför är de viktigaste målen för barnfamiljernas välfärd som följer:

- En mer jämlik fördelning av kostnader för barn;
- Stöd av föräldraskap och familjesammanhållning;
- Tillhandahålla en trygg miljö där barnen kan växa upp och utvecklas; och
- Gynna en förening av arbete och familjeliv.

Dessa är centrala målsättningar, eftersom antalet barnfamiljer stadigt minskar. I slutet av 2004 uppgick antalet barnfamiljer till 592 800, nästan 20 000 färre än år 2000. Samtidigt har familjestrukturen ändrats. Som tidigare uppmärksammats stiger antalet samboende stadigt och antalet familjer med ensamstående föräldrar ökade stadigt under 1990-talet. Det finns två tydliga tendenser när det gäller familjebildning: antalet barn i barnfamiljer visar på en lätt uppåtgående trend, men samtidigt blir allt fler kvinnor barnlösa.²⁰ Låt oss nu sammanfatta de målsättningar och politiska verksamheter som genomförs till förmån för barnfamiljernas välfärd, samt en mer utförlig analys av sociala kostnader.

1. *Uljämning av kostnader för barn*

Det första som gjorts inom familjepolitiken har varit att jämna ut föräldrarnas kostnader för barn för att inte barn ska betraktas som en onödig konsumtionsbörda för familjerna. Inkomsttransfereringar riktade till barnfamiljer är inte indexlänkade, vilket med tiden försvagat köpkraften hos barnomsorgsförmanerna. Barnbidraget för familjens första barn och barnbidraget till ensamstående föräldrar höjdes i början av 2004. Barnbidraget höjdes med cirka €6 per månad. Familjer med ensamstående föräldrar var de som gynnades mest av höjningen. Som tidigare påpekats har dessa åtgärder inte markant förbättrat ekonomin för ensamstående föräldrar. I början av 2005 höjdes föräldrarnas bidragets miniminivå från €11,45 till €15,20 per veckodag, eller med cirka €93 per månad. Det genomsnittliga föräldrarnas bidraget för mödrar har ökat med endast 4,8 % sedan 2004. Under 2004 fick 19,9 % av mödrarna minimibeloppet av föräldrarnas bidraget.

En positiv sysselsättningstrend i kombination med skattelättnader har förbättrat den ekonomiska situationen för barnfamiljer. Inkomsttransfereringar till barnfamiljer har också ökat. Den officiella opinionen i Socialdepartementet instämmer med de studier som granskats i det första avsnittet av den här rapporten genom att notera att "den ekonomiska utvecklingen för barnfamiljer ligger efter den övriga befolkningen, och den ekonomiska situationen för ensamstående föräldrar i synnerhet har genomgått en långsammare förbättring efter den ekonomiska tillbakagången i jämförelse med resten av befolkningen. Den primära orsaken till detta är en ökad arbetslöshet bland ensamstående föräldrar... Arbetslöshet är betydligt vanligare bland ensamstående mödrar jämfört med andra kvinnor med barn i samma åldersgrupp".²¹ Departementet har också erkänt en ökad fattigdom, i synnerhet bland flerbarnsfamiljer, samt att majoriteten av ensamstående föräldrar som lever under fattigdomsgränsen har små barn.

²⁰ Trends in Social Protection in Finland 2005-2006. Ministry of Social Affairs and Health Publications 2006:17. Helsinki: Socialdepartementet.

²¹ Ibid., 125.

2. *Stöd av föräldraskap*

Målet med utvecklingen av systemet för familjeledighet har varit att stöda familjernas möjligheter till att förena arbete och familjeliv. Familjeledighet tas fortfarande ut främst av kvinnor, men andelen pappor som ansöker om familjeledighet har ökat stadigt. Vid utvecklingen av lagstiftningen för familjeledighet, har målsättningen varit lika möjligheter till vård av sina barn för båda föräldrarna. En jämnare fördelning av familjeledighet förutsätter också en förändring av attityder och sociala värderingar. Barnomsorg har traditionellt betraktats som kvinnornas ansvar. Dessutom har sociala inställningar gentemot pappor som tar ut familjeledighet inte alltid varit problemfria på arbetsplatsen.

Ett antal negativa aspekter med koppling till de kommunala tjänsterna har påverkat barnens välfärd och skapat nya utmaningar för offentligt stöd av föräldraskap. Uppgiften för mödravårds- och barnkliniker är att gynna hälsa och välbefinnande för väntande mödrar och familjer med små barn. P.g.a. de nedskärningar i klinikernas resurser som genomfördes under 1990-talet, fick en av tre familjer med nyfödda barn inte besök av en hälsovårdsarbetare 2004. Antalet besök av hälsovårdsarbetare har också minskat när det gäller hälsovårdssystemet i skolan. Dessutom har möjligheterna för barnfamiljer att få kommunal barnomsorg minskat drastiskt. Samtidigt har antalet kunder på barn- och familjerådgivningskliniker ökat. Personalen på familjerådgivningsklinikerna har ökat under de senaste åren, men dessa kliniker är fortfarande alltför underbemannade för att uppfylla kundernas behov. Under de senaste åren har antalet barn som erhållit barnskyddstjänster inom kommunalvården ökat, och det förekommer allt fler långsiktiga kunder. Samtliga ovanstående faktorer påverkar välfärden för barnfamiljer och är indirekt kopplade till barnfattigdom. Det föreligger fortfarande ett enormt behov av utveckling av en förebyggande modell för barnhälsovård inom kommunen.

3. *Miljön där barn växer upp och utvecklas*

Att skapa en säker miljö där barnen kan leva, växa upp och utvecklas har varit en av målsättningarna inom finsk familjepolitik under senare år. Tillräckliga förutsättningar för förskoleutbildning och grundskoleutbildning spelar en avgörande roll. Antalet barn inom barndagvården har minskat under de senaste åren p.g.a. det minskade födelsetalet och förskolereformen. Antalet barn som omfattas av offentliga barnomsorgsbidrag har minskat något. Antalet barn som omfattas av privata barnomsorgsbidrag har hållit sig på en stabil nivå under de senaste åren.

Den kommitté som ansvarar för reformen av utbetalningar av socialt stöd och sjukvård och betalningssystem föreslog att definitionen "familj" ska ändras så att man tar hänsyn till det faktiska antalet familjemedlemmar vid fastställandet av medlemsavgifter. Genom att ändra definitionen skulle medlemsavgifterna för ensamstående föräldrar som har fler än ett barn kraftigt sänkas. Familjer med två föräldrar och flera barn skulle också dra fördel av reformen. Det kan konstateras att berörda politiska aktörer har analyserat de faktorer som orsakar barnfattigdom, men det finns fortfarande ett behov av politiska åtgärder som underlättar svåra situationer för ensamstående föräldrar och flerbarnsfamiljer. Det föreligger ett behov av en omorganisation av strukturen för barnomsorgssystemet. Om antalet barn inom barndagvården har minskat, men vissa ensamstående mödrar fortfarande tvingas lämna sina jobb p.g.a. brist på barnpassning under kvällar och helger, skulle det vara lämpligt att utveckla ett alternativt vårdssystem för barn.

4. *Förena arbete och familjeliv*

Enligt OECD-rapporten har försöken att hjälpa finska föräldrar att förena arbete och familj i många avseenden varit framgångsrika. Sysselsättningsgraden på 66 % för finska kvinnor överskrider tydligt motsvarande OECD-genomsnitt på 55 %. OECD fäste särskild vikt vid det faktum att majoriteten av kvinnorna arbetar heltid. I jämförelse med andra länder arbetar finska mödrar med barn under tre år mer sällan. OECD slog fast att visstidsanställningar är vanliga bland unga kvinnor, varför fokus bör läggas på att förena karriär och moderskap, en uppgift som många kvinnor har svårt att hantera. Om kvinnor går för lång tid utan arbete försvagas deras karriärmöjligheter. Det finns relativt få kvinnor i ledarskapspositioner i Finland i jämförelse med t.ex. Kanada.

Rapporten understryker att, med tanke på befolkningstrenden i Finland, det är extremt viktigt att öka andelen kvinnlig arbetskraft inom en snar framtid. Enligt OECD:s utvärdering krävs en reform av barnomsorgsbidraget. Dessutom ska tillhandahållandet av fritidsverksamhet för skolbarn utökas och ekonomiskt stöd till deltidsarbetande föräldrar med småbarn förbättras. Finländare tenderar att bara arbeta deltid när heltidsarbete inte är tillgängligt eller under studenttiden. För närvarande betalas ett partiellt bidrag för barnomsorg i hemmet till föräldrar med barn under tre år och föräldrar vars barn går i årskurs 1 och 2 i grundskolan. Det partiella bidraget för barnomsorg i hemmet uppgår till €70 i månaden. Det är troligt att deltidsarbete skulle bli vanligare bland föräldrar med barn på över tre år, om de hade rätt till ekonomiskt stöd under den tiden.²² Att förena arbete och familjeliv kan således betraktas som en faktor som skulle kunna öka familjernas välfärd och förebygga barnfattigdom.

2.2. **Analys av finsk familjepolitik**

Inkomsttransfereringar och förändringar i skattebild och sociala tjänster är grundstenarna på vilken den förebyggande strategin som är inriktad på att minska fattigdom och socialt utanförskap bland barn och i synnerhet barnfamiljer baserats. Låt oss nu systematiskt analysera finsk familjepolitik och vilka försök som gjorts för att garantera tillräcklig inkomst och väsentliga tjänster för barn och deras familjer.²³

I Finland är det kommunerna som ansvarar för att tillhandahålla sociala och hälsovårdsrelaterade tjänster. De kan tillhandahålla tjänsterna på egen hand eller bilda gemensamma kommunstyrelser med en eller flera angränsande kommuner för detta ändamål. Tjänsterna betalas av skattemedel som uttaxeras av kommunerna och av anslag som utbetalas från den centrala regeringen. Regeringens bidrag till kommunal social välfärd och hälsovård fastställs av befolkningens åldersstruktur, dödlighet, befolkningstäthet, yta och kommunens ekonomiska situation. Socialdepartementet styr utvecklingen av socialvård och sociala hälsovårdstjänster och arbetspolicy. Tillsammans med regeringen och parlamentet upprättar det nationella riktlinjer för sociala frågor och hälsovårdspolitik och förbereder lagstiftning och övergripande reformer av sociala och hälsovårdsrelaterade tjänster.

Familjeförmånerna täcker vissa av de kostnader som uppstår till följd av barnomsorg. År 2005 uppgick familjeförmånerna till cirka €5,2 miljarder, eller kring 3 % av BNP. Som tidigare nämnts får barnfamiljer i huvudsak stöd i form av barnbidrag och daghemstjänster.

²² Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life. OECD 2005.

²³ Finland's Family Policy. Brochures of the Ministry of Social Affairs and Health 2006:12. Helsinki: Socialdepartementet.

Översikt av direkta ekonomiska stödverktyg för familjer

- **Mödravårdsbidrag**

Varje gravid kvinna som bor i Finland och vars graviditet varat i minst 154 dagar har rätt till ett mödravårdsbidrag från regeringen. En gravid kvinna kan välja mellan att få mödravårdsbidrag, antingen i form av pengar eller som ett mödravårdspaket med kläder och andra saker som krävs för vård av ett nyfött barn. År 2006 uppgick mödravårdsbidraget till €140.

- **Barnbidrag**

Barnbidraget är ett av de primära sätten att jämna ut kostnaderna för familjer med barn och familjer utan barn. Det betalas ut av regeringen för försörjning av varje barn under 17 års ålder. Barnbidragsbeloppet beror på antalet barn i familjen (första barnet = €100,00/månad, andra = €110,50, tredje = €131,00, fjärde = €151,50, femte och varje efterföljande barn = €172,00). Ensamstående föräldrar får också ett extra bidrag på €36,60 för varje barn.

- **Underhållsbidrag**

Underhållsbidraget är avsett att tillgodose kostnaderna för ett barn i en situation där ett barn under 18 års ålder inte får tillräckligt underhåll från båda föräldrarna. År 2006 uppgick det fullständiga underhållsbidraget till €118,15 per barn och månad.

- **Boendestöd**

Olika former av boendestöd avsedda för barnfamiljer inkluderar bostadsbidrag, statliga bolån och andra räntesubventionerade åtgärder, samt skattelättnader på bolån. På det hela taget visar en granskning av boendekostnader och inkomster att situationen för människor som bor i hyresbostäder och familjer med ensamstående föräldrar har förvärrats, medan situationen förbättrats något för övriga hushåll. Det här stärker åsikten om att människor med liten inkomst, som redan är missgynnade, halkar efter den allmänna utvecklingen, och att de stigande boendekostnaderna ytterligare försvagar deras situation.²⁴

- **Socialbidrag**

Socialbidrag ska betraktas som en sista utväg för ekonomiskt stöd för att garantera en familjs inkomst och autonomi. En kommun kan betala ut socialbidrag i situationer då en familj saknar inkomst eller då inkomsten inte är tillräcklig för att täcka väsentliga vardagliga kostnader.

Familjeledighetssystemet i Finland är relativt omfattande. Det underliggande syftet med familjeledighetssystemet är att ge båda föräldrarna lika rättigheter att delta i omvårdnaden av sina barn. Baserat på graviditet, barnafödelse och barnomsorg kan mamman och pappan ta ut mammaledighet, pappaledighet eller föräldraledighet och få mödravårdsbidrag, fadervårdsbidrag eller föräldravårdsbidrag beroende på fall. Mödravårdsbidraget och föräldravårdsbidraget betalas ut i totalt 263 arbetsdagar. Fadern har dessutom rätt till pappabidrag. Föräldravårdsperioden gör det möjligt för familjen att välja om mamman eller pappan ska stanna hemma för att ta hand om barnet.

²⁴ Kärkkäinen, R.; Reijo, M.; Tanner, K. & Tähtinen T. (2006) Changes in the housing of families with children 1995-2004. Reports of the Ministry of Social Affairs and Health 2006:39. Helsinki: Socialdepartementet.

Det finns olika vårdnadsalternativ tillgängliga för familjer med barn, som de fritt kan välja mellan. Kvinnors aktiva sysselsättning har främjat utvecklingen av en lagstiftning om omvårdnaden av små barn, samt föräldrarnas arbetstrygghet. Då föräldraledigheten är slut, har familjerna tre offentligt understödda alternativ för tillhandahållande av barnomsorg före skolstarten, vanligtvis vid sju års ålder: kommunala daghem; privat vård med privat barnbidrag, eller vård av barn i hemmet med hjälp av omvårdnadsbidrag och ett bidrag för barnomsorg i hemmet. I Finland finns omkring 400 000 barn i förskoleåldern, varav hälften utnyttjar kommunala daghemstjänster. Av de barn som vistas på daghem, vistas 77 % där heltid. Omkring 3,5 % av alla barn på daghem vistas på privata daghem. Varje barn i förskoleåldern har rätt till en kommunal daghemsplats då föräldraledighetsperioden för mamman eller pappan avslutats, oberoende av föräldrarnas inkomstnivå eller om föräldrarna har anställning eller inte. I Finland kombineras vård och utbildning inom dagvården, vilket inte är fallet i många andra europeiska länder. Den här modellen som gjort sig känd under namnet "educare" integrerar utbildningsinslag i vården och, i motsvarande grad, vårdande inslag i inläringen. De flesta barnen på daghem är där på heltid, men deltidsdagvård tillhandahålls också. Kommunala myndigheter driver också dygnetruntöppna program för barn till föräldrar som arbetar skiftarbete. Barn på daghem erhåller hälsosamma måltider under dagen. Kommunerna tar ut en procentuell avgift för dagvården, beroende på familjens storlek och inkomst. Den maximala avgiften är €200 per månad för det första barnet, €180 per månad för det andra barnet och €40 per månad för varje efterföljande barn. Låginkomstfamiljer befrias helt från dessa avgifter. Dessutom har familjerna rätt till gratis förskoleutbildning under ett år innan barnen börjar i vanlig skola.

Skolmåltider introducerades i Finland för över sex decennier sedan. I grundskolan, på gymnasiet och på yrkesutbildningsinstitutioner får elever och studenter en gratis måltid varje dag. Man rekommenderar att skolmåltiderna ska komplettera de måltider som tillhandahålls i hemmet och således ska utgöra en tredjedel av barnets näringsmässiga behov.

Barnvägledning och familjerådgivning inkluderar experthjälp i barnrådgivning och familjefrågor, samt även sociala, psykosociala och medicinska utredningar och behandling för att gynna barnets positiva utveckling. Målet med den här tjänsten är att skapa en trygg och säker grund för barnens uppväxt, samt att bidra till familjernas och enskilda familjemedlemmars funktionella förmåga och psykosociala välmående. Det är de kommunala myndigheterna som bär ansvaret för tillhandahållandet av barnvägledning och familjerådgivning. Familjer som söker barnrådgivning och familjerådgivningstjänster gör det oftast eftersom deras barn har problem. Andra orsaker kan vara problem i familjerelationer och familjesammanhållning. Tjänsterna är kostnadsfria.

Regeringen tillhandahåller tjänster och ekonomiskt stöd till familjer för att hjälpa dem i omvårdnaden av deras barn. Prenatala kliniker, barnhälsokliniker, dagvård, psykosociala elevtjänster i skolor, skolhälsovård och ungdomsprogram bidrar till att förebygga behovet av ingripande från barnavårdsmyndigheter. Och viktigast av allt: de kommunala hälsocentraler, vars funktion är att tillhandahålla primär hälsovård för hela befolkningen, ansvarar också för barnens läkarvård. Barn under 18 har rätt till gratis läkarbesök hos hälsocentralens allmänläkare. Sjukhusvistelser som överskrider sju dagar är också gratis för barn under 18, men en avgift tas ut för de första sju dagarna.

Barn med handikapp och deras familjer har rätt till samma tjänster och förmåner som alla andra barn och familjer. De har vidare rätt till särskilda tjänster och stödåtgärder, vars typ beror på barnets handikapp. Barn med allvarliga handikapp har rätt till medicinsk rehabilitering som ordnas av socialförsäkringsinstitutionen. Familjer med handikappade barn har samma daghemsalternativ som vilken annan familj som helst. Inom kommunal dagvård placeras barn med handikapp helst i samma grupper som andra barn. Vid behov kan dagvård i en särskild grupp ordnas. Dessutom har föräldrar till sjuka eller handikappade barn rätt till olika ekonomiska förmåner från socialförsäkringsinstitutionen.

Om det förekommer ekonomiska svårigheter eller boendeproblem, måste kommunen förse familjen med tillräckligt ekonomiskt stöd och åtgärda eventuell bostadsbrist. De kommunala sociala myndigheterna tillhandahåller öppenvård till familjer och för barn och ungdomar om det är uppenbart att deras hemmiljö är hälsovadlig och om deras beteendeutveckling allvarligt skadar eller hotar att skada deras välbefinnande. Dessutom kan en familj erhålla en stödperson eller en stödfamilj om de så önskar. Ett barn kan placeras i fosterfamilj eller på en institution under en kort period utan att formellt omhändertas av en vårdinstitution, om man tror att en kortsiktig separation kan förbättra situationen. Barn placeras endast på institution eller i fostervård om omständigheterna i hemmet eller barnets eget beteende allvarligt skadar deras hälsa eller utveckling och om öppenvårdstjänsterna är otillräckliga. Man måste också styrka det faktum att barnet tas om hand eftersom det är den lösning som ligger i barnets intresse.

Trots att det verkar som om finsk barnomsorgspolitik är strömlinjeformad och välkoordinerad, är det värt att notera att ett stort antal kommuner har haft stora ekonomiska problem som påverkar deras förmåga att leverera de lagstiftade offentliga tjänsterna för barn och barnfamiljer. Följaktligen klarar inte alla finska kommuner av att erbjuda alla barn likvärdiga tjänster. Under den första halvan av 2005 instiftade inrikesministeriet en specialkommitté som förväntas komma med lösningar för att förbättra servicestrukturen på regional och lokal nivå. I praktiken kommer detta att resultera i en sammanslagning av kommuner så att kommunerna inom en snar framtid blir färre till antalet och därmed lättare att hantera. Man hoppas att denna typ av utveckling kommer att förbättra kvaliteten på de offentliga tjänster som är inriktade på att förebygga socialt utanförskap för barn. Dessutom kommer de större kommunerna att få ökade resurser för utveckling av deras undervisningssystem. Den här typen av utveckling kan leda till en ökad jämlikhet bland barn i samtliga regioner i Finland. Man har fört en växande diskussion om behovet av en familjecentrerad systemmodell, där alla familjerelaterade tjänster skulle rymmas "under samma tak". Ett stärkt samarbete mellan olika tjänster som exempelvis barnskyddstjänster, familjerådgivning, alkohol- och drogerapi, och en förläggning av alla tjänster till samma plats, skulle leda till en minskad byråkratisk hantering, vilket i sin tur skulle leda till att hjälpen skulle bli mer tillgänglig för medborgarna. Det här skulle också stärka barnens och deras familjers sociala delaktighet och på lång sikt leda till minskad förekomst av barnfattigdom.

2.3 Nationella program och grupper som främjar barnens välfärd

Man kan således konstatera att offentliga verksamheter inriktade på att minska och förebygga problem för barnfamiljer är ganska omfattande. Ett flertal system för dagvård, kommunal hälsovård och ekonomiskt stöd utgör ryggraden i välbefinnandet för barnfamiljer i Finland, där välfärdssystemet förhindrar barn från att drabbas av extrem fattigdom. Välfärdssystemet är inte perfekt. Här finns flera svagheter som orsakar problem för familjer med ensamstående föräldrar och flerbarnsfamiljer. Ökade inkomsttransfereringar är inte alltid det enda sättet att lösa problem med fattigdom och socialt utanförskap. Det allvarliga ekonomiska tryck som ställs på finska kommuner har bidragit till försämrade offentliga tjänster som t.ex. dagvård och hälsovård. P.g.a. dessa problem har det finska välfärdssystemet omstrukturerats och omdistribuerats genom olika åtgärder, projekt och program. De senaste årens centrala utvecklingsprogram har bestått av ett nationellt projekt för att säkra hälsovårdens framtid, känt under namnet "Nationellt hälsovårdsprojekt", "Utvecklingsprojekt för sociala tjänster", "Alkoholprogrammet", folkhälsoprogrammet "Hälsa för alla 2015", olika utanförskaps- och jämlikhetsprojekt och VETO, programmet för ökad sysselsättning.

Utvecklingsprojektet för sociala tjänster är en del av en riksomfattande reform av sociala tjänster. Projektet stöder kommuner när det gäller reform av sociala tjänster och söker permanenta former för serviceorganisation. Det består av fyra huvudprojekt och 23 underordnade projekt. Tillsammans har

kommunerna över 400 regionala projekt länkade till programmet.²⁵ Ett av de viktigaste resultaten av det här projektet har varit lanseringen av ett utvecklingsprogram för barnomsorg. Kostnader för barnomsorg jämnas ut så att barnfamiljer inte tvingas in i ojämlika ekonomiska positioner i förhållande till varandra eller till familjer utan barn. Tonvikten läggs på att stärka barnens boende- och utvecklingsmiljö, samt att underlätta förenandet av arbete och familjeliv.

Socialdepartementet har infört en samordningsgrupp för att genomföra en studie om inkomstförändringar hos barnfamiljer. Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården undersökte inkomstutvecklingen hos barnfamiljer under ledning av samordningsgruppen. Under tiden har miljöministeriet och Statistics Finland producerat en rapport om förändringar i barnfamiljernas boendesituation. Med utgångspunkt från dessa studier utvärderar samordningsgruppen inkomstförändringar hos barnfamiljer och föreslår inkomstförbättrande åtgärder. Inkomstutvecklingen för barnfamiljer har genomsnittligen varit svagare än i andra hushåll under 1990-talet och i början av 2000-talet. Den relativa inkomstutvecklingen hos barnfamiljer har blivit polariserad. Utvecklingen har varit svagast i hushåll med ensamstående föräldrar, i familjer med barn under tre år, och i flerbarnsfamiljer. Problemen omfattar en minskning av det verkliga värdet av inkomsttransferringar till familjen, samt en svag utveckling av stödsystem för förening av arbete och familjeliv. Utvecklingen av offentliga servicesystem för barnfamiljer, i synnerhet barndagvård, har emellertid tilldelats mer stöd så att det totala stöd som erhålls av barnfamiljer nästan hamnat på samma nivå som under det tidiga 1990-talet. I framtiden är det viktigt att garantera en korrekt funktion av de sociala instrument som har en positiv inverkan på barnfamiljernas inkomst. Dessa omfattar garanti av föräldrarnas situation på arbetsmarknaden, bibehållandet av inkomsttransferringarnas faktiska värde genom indexlänkning och ett tryggnad av de offentliga servicesystemen för barnfamiljer.

Familjer har tilldelats mer stöd sedan 2003. Men samordningsgruppen känner att det extra stödet inte har varit tillräckligt för att korrigerera de befintliga problemen. Samordningsgruppen föreslår åtgärder för att förbättra barnfamiljernas inkomst inom familjepolitikens olika segment. Förslagen berör utvecklingen av boende, underhåll, barn- och dagsbidrag, ekonomiskt stöd för barnomsorgsledighet, avgiftssystemet för dagvården och föräldraledigheten.

'Finland Fit for Children' är namnet på den nationella handlingsplanen som är baserad på det slutliga dokumentet, 'A World Fit for Children', vilket antogs under den särskilda barnsessionen i FN:s generalförsamling i maj 2002. Handlingsplanen togs fram av den finska nationella kommittén för barns rättigheter som infördes av Socialdepartementet under våren 2003. I handlingsplanen tar den nationella kommittén upp frågor om levnadsvillkoren för barn och barnfamiljer i Finland.

Kommittén understryker att barnuppfostran och barns välbefinnande är föräldrarnas huvudansvar. Samhället måste, genom beslut och åtgärder, tydligt signalera att det stöder familjerna i den här uppgiften. Föräldrarna behöver stöd från primära föräldratjänster och för sina ömsesidiga relationer, i synnerhet det samhällsstöd som tillhandahålls av olika föräldragrupper. Det är också viktigt att förse familjerna med bättre möjligheter att förena familj- och arbetsliv. I sina rekommendationer föreslår kommittén vidare att barnens möjligheter till deltagande i samhället ska förbättras, media måste tilldelas ett större ansvar beträffande barnens säkerhet, barnens välbefinnande ska övervakas på ett mer effektivt sätt, medvetenheten om barnens rättigheter ska främjas, och hänsyn till barnens åsikter ska tas vid utvecklingen av politiska initiativ.²⁶

²⁵ National development project for social services in Finland. The Ministry of Social Affairs and Health Brochures 2004:7. Helsinki: Socialdepartementet.

²⁶ A Finland Fit for Children. The National Finnish Plan of Action Called by the Special Session on Children of the UN General Assembly. The Ministry of Social Affairs and Health Publications 2005:7. Helsinki: The Ministry of Social Affairs and Health.

Ytterligare hänsyn till barnens intressen togs i och med upprättandet av en barnombudsmansservice, som påbörjade sitt arbete i september 2005. Ombudsmannen (i anslutning till Socialdepartementet) garanterar att barnens situation och rättigheter tas i akt vid lagstiftning och vid olika samhällsrelaterade beslut. Det är ombudsmannens plikt, i samarbete med andra myndigheter och relevanta organisationer på verksamhetsfältet, att främja och utvärdera implementeringen av handlingsplaner och program som berör barns intressen och rättigheter, att främja medvetande om och ta hänsyn till barnens intressen i samhället, att utveckla samarbetsformer mellan olika aktörer och att förmedla information om barn till barnen själva, de som arbetar med barn, myndigheter och andra delar av befolkningen.

3. Praxis för övervakning och utvärdering av barnfattigdom i Finland

Offentlig övervakning och utvärdering sköts i huvudsak av Socialdepartementet. Utvärderingen baseras på data, statistik och information som särskilt tillhandahålls av forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården (STAKES) och Statistics Finland och, i viss utsträckning, Utbildningsdepartementet. Informationen analyseras normalt på nationell nivå, men man har nyligen även börjat göra det på regional nivå.

Det officiella utvärderingssystemet kompletteras av privatägda utvärderings- och forskningsföretag, samt universitet. En av huvudprinciperna för både offentlig och privat utvärdering är framtida anpassning. Med andra ord, utöver specialiserade framåtblickande utvärderingar, innehåller majoriteten av mellanliggande och efterhandsutvärderingar själva framåtblickande element.

Dessutom finns det många icke-statliga organisationer (NGO) inom området för sociala tjänster och hälsovård, som fungerar som ett komplement till offentliga tjänster. Dessa har sina egna övervaknings- och utvärderingssystem. Organisationer involverade i familjepolitik och främjande av barns välfärd försvarar barnfamiljernas rättigheter vid förekomster av legislativa problem som kan påverka familjernas status. De erbjuder en rad olika tjänster till barnfamiljer, inklusive barnomsorg och hemhjälp, vård av sjuka barn och olika typer av klubbar, samt upprätthåller telefonhjälpelinjer för barn och ungdomar.

3.1 Modellen för utvärdering av barnrelaterade konsekvenser

De huvudsakliga verktygen för utvärdering inom sektorerna fattigdom och välfärd är de årsrapporter som sammanställs av Socialdepartementet och regeringen, *Årsrapport för implementering av regeringens strategi*, *Departementets årsrapport* och *Regeringens ekonomiska årsrapport*. Rapporterna och indikatorerna baseras på regelbundet insamlade uppgifter och undersökningar som genomförs av STAKES och Statistics Finland. Alla rapporter, statistik och enkätresultat publiceras också på Internet. STAKES och Statistics Finland har användarvänliga och omfattande databaser som i viss utsträckning möjliggör övervakningen av barns välfärd och fattigdom på regional nivå.

Dessutom publiceras en rapport om sociala och hälsorelaterade frågor vart fjärde år. Den skickas till parlamentet som en bilaga till regeringens årsrapport. Rapporten är en sammanfattning av aktuell status för hälsa och välfärd i Finland och en granskning av de åtgärder som vidtas för att upprätthålla och förbättra dem. Ovan nämnda offentliga övervakningsrapporter tar inte särskilt upp barnfattigdom och socialt utanförskap, eller har åtminstone inte ägnat dessa områden tillräcklig uppmärksamhet tidigare. Därför måste barnombudsmannen också skicka en årlig verksamhetsrapport till regeringen, samt ta fram en handlingsplan. Ombudsmannen Maria-Kaisa Aula säger: "De huvudsakliga uppgifterna för en

fungerande struktur är att göra en utvärdering av barnens levnadsvillkor, att titta på den information som samlats in, vad som behövs och vilka typer av indikatorer som används. Det här krävs för att ta fram grunden till den rapport som jag inlämnar till regeringen varje år. Den här utvärderingsrapporten är en av huvudprocesserna i det här arbetet.”²⁷ De övervakningsrapporter som tagits fram av barnombudsmannen har stärkt Finlands officiella övervakningssystem på områdena familjepolitik och barnfattigdom.

Trots förekomsten av ett regelbundet övervakningssystem för familjepolitik och barnfattigdom anser den finska nationella kommittén för barns rättigheter att Finland behöver en omfattande och gemensamt godkänd nationell barn- och familjepolitisk strategi för utveckling och övervakning av barns och barnfamiljers välfärd. Problem som ska tas upp är uppfyllandet av barnens intressen och behov, samt garanti av tillräckliga tjänster och ekonomiska resurser för familjer. Den nationella kommittén understryker att man måste ta hänsyn till barnens intressen vad gäller alla samhällsrelaterade och politiska beslut som påverkar dem. Därför måste handlingsplaner och lagstiftning utvärderas utifrån barnens intressen. Kommittén har tagit fram en utvärderingsmodell för barnrelaterade konsekvenser av samhällets åtgärder och beslut, och rekommenderar att den testas innan vidare utveckling sker.²⁸ Härnäst ska vi presentera resonemanget bakom modellen.²⁹

Innehållsmässigt ska modellen kunna tillämpas på olika typer av problem på olika sociala nivåer och utvärdera intressen för en särskild grupp av barn eller barn i allmänhet. Analysmodellen består av tre avsnitt: förhandsvillkor, uppskattningsprocess (processutvärdering) och genomslagskraft.

a) Förhandsvillkor för analysen

Analysen förutsätter tillgänglighet av omfattande information om den lagstiftning som kopplas till ett beslut eller plan, barnets rättigheter och utveckling och barnets levnadsvillkor. Viktiga frågor är:

- På vilka lagstadgade dokument och/eller riktlinjer är ärendet baserat?
- Tar dessa hänsyn till artiklarna i konventionen om barnets rättigheter?
- Är besluten fattade på vetenskaplig och/eller expertrelaterad information?

b) Utvärderingsprocessen

Processen omfattar kartläggning och beskrivning av situationen, analys av uppgifter, test av rekommendationer och möjligheter och rapportering, övervakning och utvärdering av beslut. Under arbetsprocessen är det mycket viktigt att identifiera de olika parter som är involverade i formuleringen av de framlagda besluten och att vinna deras förtroende. Detta innebär i synnerhet att lyssna på barnens åsikter. Tillräckligt med tid måste åsidosättas för förberedelse och övervakning. Man måste komma överens om vilka indikatorer som ska användas i övervakningen. Viktiga frågor i det här avsnittet är:

²⁷ “Ombudman for Children: High Visibility Creates Authority”. *Socius*, Journal of the Ministry of Social Affairs and Health 2/2005, 12-14.

²⁸ A Finland Fit for Children. The National Finnish Plan of Action Called by the Special Session on Children of the UN General Assembly. The Ministry of Social Affairs and Health Publications 2005:7. Helsinki: The Ministry of Social Affairs and Health.

²⁹ See more Taskinen, S. (2006) *Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioiminen (The Assessment of Child-Related Consequences of the Decisions)*. Helsinki: STAKES.

- Hur har man tagit hänsyn till barnens åsikter under det förberedande arbetet och hur har de upphållits?
- Var och när fattades beslutet?
- Vilka är de ansvariga aktörerna i processens olika faser?
- Hur övervakas konsekvenserna och vilka indikatorer kommer att användas?
- Enligt vilket schema kommer beslutets eller planens konsekvenser att studeras?

Det är viktigt att beslutens faktiska konsekvenser utvärderas efter fakta, och att resultaten jämförs med förhandsanalysen. Målet är att se om resultatet överensstämmer med vad som utvärderats i förväg, och att fastställa huruvida en uppföljande åtgärd krävs eller inte. De barn som påverkas av beslutet måste också tillfrågas under övervakningsprocessen.

c) Konsekvensbedömning

Den direkta konsekvensen för barnen utgör huvudkomponenten i analysen. Här utvärderas inflytandet av ett visst beslut på barnens hälsa, levnadsvillkor och rörelse, deltagande och jämlikhet. Utvärderingens uppgifter varierar beroende på innehållet i berörd plan eller beslut. Här följer en lista med olika inverkansfaktorer ur en allmän synvinkel. Utvärderingen undersöker förändringens omfattning, tendens och kvalitet.

Faktorer som har inflytande på hälsa

- olycksrisker
- luftföroreningar (damm, lukt, gaser)
- buller
- dricksvattnets kvalitet
- sammansättning av barnets kost och kostvanor
- utsättande för radioaktivitet

Faktorer som har en inverkan på levnadsvillkor och rörelse

- obehindrad rörelse inom barnets omgivning och på vägen till och från skolan och fritidsaktiviteter
- miljö och hälsorisker i boendemiljön
- påverkan av trafik kring boendemiljön
- barnens lek- och fritidsområden
- gemenskap i omgivningen
- närliggande platser för fysisk aktivitet

Faktorer som påverkar barnets inflytande och deltagande

- möjligheter för barn att delta i beslutsfattande
- barnets risker för socialt utanförskap

Faktorer som påverkar jämlikheten

- barnens regionala jämlikhet
- barnens sociala jämlikhet
- jämlikhet mellan flickor och pojkar

De beslut som fattats av samhället har alltid allmänt utbredda indirekta effekter som ofta är extremt svåra att utvärdera eftersom "allt påverkar allt" i alla typer av samhällen. De indirekta effekterna som är viktiga och uppenbara vad gäller barnens välbefinnande är faktorer som påverkar familje- och barnrelaterade tjänster.

Faktorer som har inflytande på familjens ekonomi och tjänster

- familjens sysselsättningssituation
- familjens levnadskostnader
- offentliga och privata tjänster som hälsovårdstjänster, boende- och fritidstjänster, utbildning, transport och rörelse, samt handel
- tjänsternas tillhandahållande, kvalitet och tillgänglighet, i synnerhet barnkliniker, dagvård och skoltjänster

Faktorer som påverkar samhället och området

- värderingar, normer och beteende
- livskvalitet och/eller livsstil
- säkerhet
- sociala relationer och befolkningsgruppers status
- relationer mellan olika intressegrupper
- lokalbefolkningens känsla för solidaritet och lokal identitet
- stimulans och möjligheter till fritidsaktiviteter
- områdets estetiska kvalitet

De beslut som i Finland fattas av departement, parlament, kommuner osv. utvärderas inte ur barnens synvinkel. Åsikter från olika kvarter om lagstiftningsförslag och kommittéarbete omfattar en viss grad av utvärdering av inverkan på barn, men i allmänhet är perioden för formulering och insamling av sådana åsikter så kort att ingen omfattande utvärdering är möjlig. Barnens åsikter utgör praktiskt taget aldrig en del i den legislativa processen. Om vi ska anta den utmaning som lades fram av FN-kommittén om barnens rättigheter beträffande bedömning av konsekvenserna för barn, måste ovanstående modell tillämpas försöksvis på visst konkret socialt beslutsfattande, och med utgångspunkt från detta därefter utvecklas för en bredare tillämpning.³⁰ Den här modellen skulle också vara mycket användbar i kampen

³⁰ A Finland Fit for Children. The National Finnish Plan of Action Called by the Special Session on Children of the UN General Assembly. The Ministry of Social Affairs and Health Publications 2005:7. Helsinki: The Ministry of Social Affairs and Health.

mot barnfattigdom. Hur troligt är det då att ovanstående föreslagna modell kommer att antas och införas? Modellen har tagits fram av en officiell kommitté och vidareutvecklats av STAKES, som är en nyckelutvärderare inom området för samhälls- och familjepolitik. Eftersom STAKES är en erkänd förmedlare av "god sed", har modellen redan antagits av många kommuner. Det är emellertid för tidigt att säga hur den har påverkat barn- och familjepolitiken på nationell och regional nivå, eller om den ökat barnens sociala delaktighet.

3.2 NGO och övervakning av barnfattigdom

En av de viktigaste NGO som arbetar med att förebygga barnfattigdom och att förbättra välfärden för barnfamiljer i Finland är Mannerheimförbundet för barnomsorg. Mannerheimförbundet är Finlands största organisation för barnomsorg, med över 90 000 medlemmar och 565 lokala föreningar i hela landet. Dessa lokala föreningar stöds av förbundets 13 distriktorganisationer. Mannerheimförbundet är uppbyggt kring partnerskap och samarbetar med flera organisationer, företag och nätverk i Finland och utomlands. Förbundets huvudkontor i Helsingfors för ett nära samarbete med departement, ämbetsmän och andra organisationer medan distriktorganisationerna och lokala föreningar arbetar på regional nivå.

Mannerheimförbundet stöder föräldraskap och främjar kontakter mellan generationer och arbetar med att stöda barnens hälsa och bevarandet av en bra miljö för barnen. Dessutom tillhandahåller det olika tjänster. Hemhjälp som förser familjer med kortsiktiga barnomsorgstjänster och mer långsiktiga specialtjänster, som t.ex. vård i hemmet av handikappade och kroniskt sjuka barn. Telefonrådgivning som förser barn, ungdomar och föräldrar med stöd och rådgivning. Rehabiliterings- och barnomsorgstjänster ger stöd till familjer med sjuka eller handikappade barn, eller barn med mentala och sociala problem. Problem med barnens välbefinnande på lokal nivå har observerats av förbundet. Lokala föreningar har barnens och familjernas behov som högsta prioritet och arbetar med att påverka lokalt beslutsfattande som påverkar familjer.

Ömhet, omsorg och välbefinnande är grundstenarna i en bra barndom. Mannerheimförbundet koncentrerar sig särskilt på att arbeta med följande utmaningar:

- garantera barnens rätt till en barndom
- stöda ett ansvarsfullt föräldraskap
- öka intresset för frivilligt arbete
- utveckla partnerskap över traditionella samarbetsgränser, ta fram en global strategi för att lösa de problem som drabbar barn och barnfamiljer.

Mannerheimförbundet utvecklar sitt arbete genom projekt. Huvudsyftet med projekten är att utveckla nya modeller och arbetssätt som kan användas av lokala föreningar och distriktorganisationer. Några rikstäckande tjänster har också utvecklats genom projektarbetet. Förbundet övervakar och utvärderar ständigt sina projekt och välfärden för finska barn i samarbete med departement och andra samarbetspartners. Dessutom förs ett intensivt samarbete mellan ombudsmannen och NGO:erna. "Vi kommer att föra ett nära samarbete med alla organisationer som arbetar med barnfrågor", sade ombudsmannen Aula för över ett år sedan. "Dessa utgör en stor resursbas eftersom NGO-fältet i Finland är mycket brett", fortsatte hon. "Vi har många väletablerade och effektiva organisationer här, som t.ex. Mannerheimförbundet, Rädda Barnen Finland, Röda Korset, kyrkor, många kulturella verksamheter för barn, kommunerna osv."³¹

³¹ "Ombudsman for Children: High Visibility Creates Authority". Socius, Journal of the Ministry of Social Affairs and Health 2/2005, 12-14.

Rädda Barnen Finland kämpar för barnens rättigheter. Det är en av de viktigaste NGO:erna inom området för barnens välbefinnande enligt ombudsmannen, som haft ett aktivt samarbete med organisationen. Rädda Barnen Finland skapar omedelbara och varaktiga förbättringar för barn i Finland och även globalt. Det är en ledande organisation för familjeomsorg i Finland och organiserar barnterapi och tillhandahåller rådgivande hjälp i frågor med koppling till barn, barnfamiljer, föräldraskap och barnvälfärd.

Lokala föreningar utvecklar planer för kommunala åtgärder för barnens välbefinnande. Som exempel kan nämnas ett projekt som leddes av Hamina-filialen inom Rädda Barnen, som berörde hundratals familjer. Unga mödrar deltog i en babygrupp och delade råd om barnuppfostran med varandra. Projektet omfattar också grundskoleelever. En välfärdsstudie med femteklassare avslöjade att barn är fästa vid sin omgivning, har massor av fritidssysselsättningar och tycker om att vara hemma på helgerna. Projektet Vihti Rädda Barnens räddningsnätverk fick utmaningen att öka barnens trygghet efter skolan. Den nationella organisationen samarbetar också intensivt med olika departement och övervakar barnens välbefinnande i Finland.

Den tredje viktiga NGO:n som arbetar med barns välbefinnande är Röda Korset, som övervakar barns och föräldrars välbefinnande på gräsrotsnivå. Röda Korset arbetar på ett människoinriktat sätt. Röda Korsets ungdomshärbärgen arbetar med en ung person, hans familj, och ett nätverk av personer kring honom för att uppnå gemensamt uppsatta mål. Genom överläggning med barnets familjemedlemmar och sociala nätverk hjälper personalen familjerna att hitta lämpliga stödsystem och definiera ansvarsområden för varje part. Ungdomshärbärgena erbjuder en säker miljö där utsatta unga människor kan övernatta och dit de kan gå på veckodagar. Ungdomshärbärgena erbjuder stöd till unga människor som behöver hjälp att bli självständiga och leva på egen hand och ansvara för sin egen hälsa och/eller studier, och ger stöd till dem som försökt leva på egen hand men som ännu inte lyckats.

Den fjärde NGO:n som bör nämnas här är Centralförbundet för barnskydd i Finland, en paraplyorganisation som grundades år 1937. Dess medlemmar omfattar 86 NGO:er och 35 kommuner. Centralförbundet värnar om barnets intressen, påverkar politiska beslut, sammanför olika aktörer och organisationer inom barnomsorg och visar ansvar för utvecklingen av barnomsorgen. Dess huvudaktiviteter är informationstjänster, utbildning, forskning och lobbyverksamhet. Förbundet har specialiserat sig inom följande områden: familjeomsorg, utbildning under den tidiga barndomen, sexuellt utnyttjande av barn och våld i hemmet, och mångkulturella frågor inom barnomsorg.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det offentliga arbetet med övervakning och utvärdering i Finland är väl utrustat med kunskap och en uppsjö av olika metoder. Den officiella utvärderingen fokuserar på flera problem rörande barnfattigdom och barnfamiljernas välfärd. Utöver det officiella utvärderingssystemet har andra övervakningssystem utvecklats, vilka kompletterar och förbättrar de officiella utvärderingsresultaten. Privata utvärderingsföretag och universitet har gjort flera utvärderingar för olika departement och resultaten av dessa har fått ett omfattande erkännande av offentliga tjänstemän, vilket i sin tur påverkat den offentliga familjepolitiken. Dessutom tillhandahåller NGO:er många resurser för att förhindra barnfattigdom i Finland. I framtiden kommer ombudsmannen att spela en avgörande roll för utvärderingen. Det är ombudsmannens plikt att samla in resultaten av olika utvärderingar och styra det nationella övervakningssystemet inom barnfattigdom och välfärd. Det finns ett stort tryck på att samla in barnens egna åsikter om sin situation och levnadsvillkor med målsättningen att förbättra deras deltagande och sociala integration. Barnens egna röster måste också höras av aktuella övervaknings- och utvärderingssystem.

Bilaga 1. Nyckeldokument om barnfattigdom och välbefinnande i Finland

Officiella dokument och program

Premiärminister Matti Vanhanens regeringsprogram 2003-2007

Strategi för familjepolitik

Trends in Social Protection in Finland 2005-2006

Changes in the Housing of Families with Children 1995-2004 (Förändringar i barnfamiljernas boendesituation 1995-2004)

A Finland Fit for Children: The National Finnish Plan of Action, antagen av den särskilda barnsessionen i FN:s generalförsamling.

The National Development Project for Social Services in Finland (Det nationella utvecklingsprojektet för sociala tjänster i Finland)

The National Project to Secure the Future of Healthcare (Det nationella projektet för att säkra hälsovårdens framtid)

Alkoholprogrammet

Folkhälsoprogrammen Hälsa för alla 2015

VETO work attraction programme (VETO-programmet för ökad sysselsättning)

Nyckelorganisationer involverade i övervakning och utvärdering av dokument och program

The National Research and Development Centre for Welfare and Health (STAKES)

Statistics Finland

Socialdepartementet

Utbildningsdepartementet

Näringsdepartementet

Socialförsäkringsinstitutionen i Finland

Ombudsmannen i Finland

Mannerheimförbundet för barnomsorg

Rädda Barnen Finland

Röda Korset

Privata utvärderings och forskningsföretag

Departementet för socialpolitik, Åbos universitet

Några viktiga studier

Bardy, M.; Salmi, M. & Heino, T. (2001) Mikä lapsiamme uhkaa? Suuntaviivoja 2000-luvun lapsipoliittiseen keskusteluun (Current Trends in the Child and Family Policy Discussions). Stakes. Reports 263. Saarijärvi: Gummerus.

Forssen, K. (2000) Child Poverty in the Nordic Countries. Department of social policy series B:22/2000. Åbos universitet.

Forssen, K., Haataja, A. & Hakovirta, M. (2005) Policy changes, employment and single parenthood in Finland. Yearbook of Population Research in Finland XLI. The Population Research Institute. Helsingfors.

Hakovirta, M. (2006) Yksinhuoltajaäitien työllisyys, toimeentulo ja työmarkkinavalinnat (Labour Market Position, Income and Labour Choices of Single Mothers). Helsingfors: Väestöliitto.

Isoniemi, H. and Penttilä, I. (2005) Changing forms of living conditions in families with children. Helsinki: Statistics Finland.

Joronen, K. (2005) Adolescents' Subjective Well-being in their Social Contexts. Tampere: Tampere University Press.

Kautto M. (2006) Suomalaisten hyvinvointi 2006 (The Welfare of Finnish Citizens in 2006, published only in Finnish). Stakes. Jyväskylä: Gummerus.

Taskinen, S. (2006) Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioiminen (En utvärdering av barnrelaterade konsekvenser av familjepolitiken). Helsingfors: STAKES.