

Finansutskottet

Servicesystemet för att motverka marginaliseringen av unga: systemets funktion och servicens genomslag

Till revisionsutskottet

INLEDNING

Remiss

Servicesystemet för att motverka marginaliseringen av unga: systemets funktion och servicens genomslag (EÄ 41/2020 rd): Ärendet har lämnats till finansutskottet för utlåtande om undersökningen Nuorten syrjäytymisen ehkäisy palvelurakenne, rahavirrat sekä seurannan haasteet. Utlåtande är frivilligt. Utlåtandet ska lämnas till revisionsutskottet. Tidsfrist: 29.4.2022.

Beredning i delegationer

Ärendet har beretts i finansutskottets kommun- och hälsovårdsdelegation.

Sakkunniga

Kommun- och hälsovårdsdelegationen har hört

- specialsakkunnig Piia Pekola, finansministeriet
- direktör Henni Axelin, undervisnings- och kulturministeriet
- ledande expert Janne Savolainen, arbets- och näringsministeriet
- socialråd Elina Palola, social- och hälsovårdsministeriet
- direktör Anna-Liisa Pasanen, Statens revisionsverk
- forskarprofessor Heikki Hiilamo, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- specialsakkunnig Mari Ahonen-Walker, Finlands Kommunförbund
- direktör Lauri Savisaari, Tammerfors stad
- forskningschef, docent Tuuli Pitkänen, Ungdomsforskningssällskapet rf
- direktör för socialtjänster Virve Jokiranta, NHG oy
- direktör (Kuntamaisema) Laura Käsmä, NHG oy.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Revisionsutskottet har utifrån en undersökning som utskottet låtit göra (Nuorten syrjäytymisen ehkäisy palvelurakenne, rahavirrat sekä seurannan haasteet) bett finansutskottet bedöma om penningflöden till tjänster för förebyggande av utslagning har beskrivits realistiskt i undersök-

Utlåtande FiUU 7/2022 rd

ningen och om det till exempel i budgetpropositionen är möjligt att se hur mycket pengar som riktas till tjänster för förebyggande av utslagning av unga. Om inte, hur kunde man förbättra tillgången till informationen? Revisionsutskottet bad dessutom om en bedömning av om en fenomenbaserad budgetering kunde vara en fungerande metod för att svara mot utmaningarna med kunskapsunderlaget.

Bakgrund. Viktiga materialkällor för undersökningen var budgetpropositionen för 2020 samt bokslutsuppgifterna för sex kommuner för 2019 och 2020. I undersökningen analyserades direkta och indirekta penningflöden riktade till unga samt penningflödena enligt typ av tjänst i enlighet med trafikljusfördelningen i lätta, stödjande och tunga tjänster. Dessutom intervjuades representanter för statsförvaltningen och kommunerna samt de unga själva. Den information som budgetanalysen gav speglades mot annat kvantitativt statistiskt material om indikatorerna för utslagning samt kvalitativt intervjumaterial och tidigare forskningsresultat.

Enligt undersökningen riktades endast några procent av statens totala budget för 2020 till förebyggande av utslagning av unga. Med tanke på förebyggandet av utslagning var undervisnings- och kulturministeriet (där 3 procent av budgeten riktades till förebyggande av utslagning), arbets- och näringsministeriet (cirka 4 procent) samt social- och hälsovårdsministeriet (0,6 procent) de mest betydande ministerierna räknat i euro. I de granskade kommunerna riktades cirka 10 procent av nettodriftskostnaderna till tjänster som förebygger utslagning av unga.

Direkta medel för förebyggande av utslagning hittades endast inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde, där endast momentet för avkastning av penningpelsverksamhet för ungdomsarbetet samt verkstadsverksamhet för unga och uppsökande ungdomsarbete betraktades som direkt riktade poster. Alla andra (UKM:s, ANM:s och SHM:s) medel tolkades som kollektiva, dvs. att deras primära användningsändamål var något annat, men verksamheten bedömdes också bidra till att förebygga utslagning av unga.

Har de penningflöden som riktas till service för att förebygga utslagning beskrivits på ett realistiskt sätt i undersökningen?

Avgränsningar. Det finns ingen exakt definition av utslagning och inte heller de tjänster som förebygger utslagning har definierats entydigt. Undersökningen innehåller därför flera avgränsningar och riktlinjer som också påverkar resultaten av granskningen.

Vid utskottets sakkunnigutfrågning har det bedömts att det förekommer tillfälliga variationer och inkonsekvenser i avgränsningarna av penningflöden. Som kollektiva kostnader i fråga om till exempel undervisnings- och kulturministeriet betraktades bland annat utvecklingen av kontinuerligt lärande och kompetens, som inte i nämnvärd utsträckning riktar sig till den unga åldersklassen, medan utgifterna för bland annat påbyggnadsundervisning och flexibel grundläggande utbildning som uttryckligen syftar till att förebygga utslagning hade lämnats utanför granskningen. Hobbyverksamheten för barn och unga (Finlands modell), som riktar sig till personer i den grundläggande utbildningen, ingick i granskningen, men däremot inte den grundläggande utbildningen och den klubb-, morgon- och eftermiddagsverksamhet som ordnas i samband med den.

Utlåtande FiUU 7/2022 rd

Analysen omfattar inte heller kommunernas statsandelar som omfattar till exempel statsandelar för hälso- och sjukvård, socialservice och utbildning. Statsandelarna är kalkylerade och har allmän täckning, och principerna för allokering och uppföljning av dem kan inte granskas på befolkningsnivå och den faktiska användningen av dem kan inte spåras med nuvarande metoder. Såsom även forskarna själva konstaterar spelar statsandelarna utan tvekan en viktig roll i att förebygga utslagning. Det är dock svårt att granska hur de riktas till de unga.

Granskningen omfattar inte heller penningflöden som hänför sig till den grundläggande utbildningen, småbarnspedagogiken och utbildningen på andra stadiet, även om till exempel en fungerande småbarnspedagogik, en trygg och högklassig förskoleundervisning och grundläggande utbildning samt studier på andra stadiet har en mycket stor betydelse för den ungas liv och förebyggandet av utslagning. Det har inte ansetts motiverat att utesluta kostnaderna för i synnerhet utbildning på andra stadiet från undersökningen eftersom undersökningar visar att utbildning efter den grundläggande utbildningen skyddar bra mot utslagning.

Med tanke på förebyggandet har man också ifrågasatt valet att i undersökningen som förebyggande av utslagning endast granska sådana tjänster som riktar sig till unga i åldern 15—29 år. Starka forskningsrön visar att de vägar som leder till utslagning av unga börjar långt före 15 års ålder, varvid till exempel stöd som hänför sig till tidig barndom och familjernas välbefinnande har stor betydelse för förebyggandet av utslagning.

Andra observationer av penningflöden. Sakkunniga har också lyft fram vissa brister, mångtydigheter och inexaktheter i begreppen. När det gäller penningflöden har man noterat att de inte inbegriper FPA:s rehabiliteringstjänster och rehabiliteringspenning, som utgör en central helhet i förebyggandet av utslagning av unga. Yrkesinriktad rehabilitering för unga är riktad till personer i åldern 16—29 år och rehabiliteringspenningen för unga till personer i åldern 16—19 år.

Också avsnittet om förmånsutgifter och social trygghet har väckt frågor. Exempelvis har det ansetts att kopplingen mellan arbetslöshetsförmåner och bostadsbidrag och utslagning är vag, och att utgifterna för dessa förmåner i sig beskriver varken utslagning eller förebyggande av utslagning av unga. Det är särskilt svårt att tolka statsandelarna för inkomstrelaterade arbetslöshetsförmåner till unga. För att få inkomstrelaterad arbetslöshetsförmån måste personen ha uppfyllt arbetsvillkoret och varit medlem i en arbetslöshetskassa. Unga som uppfyllt arbetsvillkoret är i regel en mycket annorlunda grupp än till exempel långtidsarbetslösa unga personer som saknar utbildning. Inte heller alla unga som får utkomststöd är utslagna eller löper risk för att bli utslagna.

Sakkunniga har också bedömt att uppföljningen av penningflöden i anslutning till tjänster är ett alltför snävt sätt att granska ett mångfasetterat samhällsligt problem, eftersom det utifrån ekonomiska uppgifter inte är möjligt att bedöma tillgången till tjänster samt tjänsternas tillgänglighet, kvalitet och verkningsfullhet på nationell, regional eller lokal nivå. Man har också ifrågasatt det traditionella sättet att dela in tjänsterna i förebyggande och tidiga insatser, stödjande insatser och behandlande insatser. Till exempel mentalvårds- eller barnskyddstjänster som fås i rätt tid kan vara det effektivaste och mest hållbara sättet att bekämpa utslagning.

Flera remissinstanser ansåg att större uppmärksamhet bör fästas vid hur servicekedjorna fungerar som en helhet än vid vilka insatser som definieras som förebyggande eller behandlande. Också

Utlåtande FiUU 7/2022 rd

enligt rapporten (s. 78) är det fungerande servicekedjor som är kostnadseffektiva, snarare än enskilda tjänster. Enligt forskningsrapporten stärker detta uppfattningen att förebyggandet av utslagning av unga framför allt handlar om ett välfungerande servicenätverk och en samarbetsmodell där de unga får multidisciplinärt stöd för många olika behov.

Utskottet instämmer i detta, men påminner om att målgruppen är bred och att de ungas behov varierar mycket. Därför är det viktigt att se till att de unga som behöver stöd nås, att deras behov identifieras och att serviceutbudet är tillräckligt och att tjänsterna sätts in i rätt tid.

Sammantaget har sakkunniga bedömt att undersökningen på ett bra sätt lyfter fram de utmaningar som hänför sig till att beskriva penningflöden. Undersökningen har också gett ny information om nuläget för de tjänster som förebygger utslagning av unga samt identifierat missförhållanden och utvecklingsobjekt i anslutning till finansieringen av tjänsterna och uppföljningen av deras konsekvenser.

Framgår det till exempel av budgetpropositionen hur mycket pengar som riktas till tjänster för att förebygga utslagning av unga? Om inte, hur kunde man förbättra tillgången till informationen?

Svaret på denna fråga är också enligt forskargruppens egen bedömning nekande, eftersom det enligt undersökningen inte finns riksomfattande uppgifter om hur eurobeloppen används för att förebygga utslagning (s. 8). Enligt forskarna är det också nästan omöjligt att få enhetlig och systematisk information om kommunernas satsningar på tjänster som förebygger utslagning av unga, och det går inte att producera heltäckande och jämförbart material för att jämföra penningflöden och deras effekter. I undersökningen nämns flera faktorer som försvårade granskningen av penningfördelningen. Ett grundläggande problem är enligt forskningsrapporten att det inte finns någon exakt definition av utslagning, och därför har inte heller de tjänster som förebygger utslagning definierats entydigt.

Också de ovannämnda bristerna och mångtydigheterna i beskrivningen av penningflödena beror delvis på att den riktade finansieringen för förebyggande av utslagning av unga inte kan utredas med nuvarande datamaterial och att den inte heller kan härledas ur budgetpropositionen. Det är fråga om finansiering av tjänster som splittras upp mellan olika branscher (social- och hälsovård, ungdoms-, utbildnings-, rehabiliterings- och arbetskraftstjänster) och olika aktörer (kommuner, välfärdsområden, arbets- och näringsbyråer, FPA, organisationer). Sakkunniga har bedömt att det inte finns någon enkel lösning för att förbättra och samla in information.

Såsom det har bedömts i undersökningen och också vid utfrågningen av de sakkunniga i utskottet förutsätter tillgången till uppgifterna om kostnaderna för tjänsterna betydande reformer på stats-, kommun- och i fortsättningen även på välfärdsområdesnivå bland annat i klassificeringen, rapporteringen och statistikföringen av tjänsterna samt utvecklingen av den automatiserade informationsproduktionen.

Utlåtande FiUU 7/2022 rd

Kunde en fenomenbaserad budgetering vara en fungerande metod för att svara mot utmaningarna med kunskapsunderlaget?

Fenomenbaserad budgetering har under den senaste tiden väckt mycket diskussion och man har bland annat ansett att den minskar silotänkandet inom förvaltningen och förbättrar hanteringen av helheter samt samarbetet över förvaltningsgränserna. Statsbudgeten har redan i några års tid innehållit en granskning av hållbar utveckling. Dessutom ingick en samlad granskning av barnbudgeteringen för första gången i budgetpropositionen för 2022. Fenomenbaserad granskning låter sig alltså göras med budgetens nuvarande struktur.

Också i den aktuella undersökningen rekommenderas en befolkningsorienterad budgeteringsmetod för fenomenet. Det bakomliggande fenomenet är i detta fall förebyggande av utslagning och målgrupp för åtgärderna är unga. Rekommendationen är att detta tillvägagångssätt ska användas vid den strategiska styrningen och uppföljningen av tjänsterna för unga både i kommunerna och i kontaktytan mellan kommunerna och de framtida välfärdsområdena. Metoden bör kombineras med lämnande av uppgifter enligt automatiserad ekonomisk rapportering.

Forskarna bedömer att fenomenbaserad budgetering skulle ge metoder för att stärka ägandet av tjänster för unga och utveckla kunskapsledningen både i kommunerna och inom statsförvaltningen. Tack vare detta kunde man på lång sikt sätta sig in i utslagning som fenomen under olika regeringsperioder. Sakkunniga har å andra sidan påpekat att undersökningen inte visar på vetenskapliga belägg för fenomenbaserad budgetering eller dess effekter.

Den budgetering som rekommenderas i undersökningen och modellen för hanteringen av den har dock i princip ansetts vara genomförbara, men undersökningen lyfter väl fram utvecklingsbehoven i anslutning till rapportering och uppföljning. Den befolkningsorienterade budgeteringen grundar sig på en relativt bestående tjänsteklassificering som också kunde vara svår att upprätthålla i nuläget, där välfärdsområdena först håller på att inleda ordnandet av sina social- och hälsovårdstjänster och kommunerna anpassar sig till förändringen samt tar emot nya uppgifter (systsättningstjänster). Budgeteringen återspeglas också på arbetskraftsservicen, vars servicestrukturreform (arbets- och näringstjänsterna 2024) är under beredning. Utvecklingsarbetet förutsätter betydande resurser både i välfärdsområdena och i kommunerna.

Enligt utskottets bedömning kan fenomenbaserad budgetering förbättra kunskapsunderlaget och helhetsbilden för beslutsfattandet samt främja politisk koherens och effektivisera resursanvändningen. Först måste man dock på det principiella planet lösa frågan om hur ett fenomen som beskriver utslagning bland unga jämföras med andra fenomen i samhället, eftersom budgeten för staten, kommunerna och välfärdsområdena kan behöva granskas i ljuset av många slags prioriteringar eller fenomen. Fenomenen har också ett starkt samband med varandra. Om utvecklingen av den befolkningsorienterade budgeteringen börjar utifrån endast ett fenomen, kan det senare uppstå samordningsproblem med andra liknande fenomen. Dessutom bör det beaktas att kommunerna och välfärdsområdena själva beslutar om allokeringen av generella medel.

Fenomenbaserad budgetering har utretts bland annat i en arbetsgrupp som tillsatts av finansministeriet (Ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyviä näkökohtia, FM:s publikationer 2019:9, på finska) samt i Statens revisionsverks kartläggnings- och utvecklingsprojekt som gäller fenomenba-

Utlåtande FiUU 7/2022 rd

serad budgetering (Havaintoja ilmiöpohjaisesta budjetoinnista, 2020, på finska). Båda arbetsgrupperna har ansett att beslutet om vilka fenomen som ska bli föremål för budgetering bör fastställas i regeringsprogrammet eller annars på en hög politisk nivå och att endast ett fåtal fenomen bör väljas samtidigt. Dessutom bör de granskas på längre sikt, eftersom exempelvis problem som utslagning eller klimatförändringen inte kan lösas under en regeringsperiod.

Avslutningsvis

Som det konstateras ovan finns det inte riksomfattande information om hur finansieringen riktas till förebyggande av utslagning, och undersökningen gav således inte heller svar på frågan om hur de offentliga medel som använts för förebyggande av utslagning påverkar. Också de avgränsningar som gjorts påverkar undersökningens slutresultat. Undersökningen ger dock en god grund för det fortsatta arbetet och beskriver väl bland annat de svårigheter som är förknippade med beskrivningen av penningflödena.

Sammantaget är frågan mycket komplicerad och förvaltningsövergripande. Dessutom blir det svårare att få en helhetsbild då tjänsterna för unga produceras i kommuner som har självständig beslutanderätt och självständigt ansvar (i fortsättningen även i välfärdsområdena) men som regleras, styrs och finansieras på riksnivå.

Utskottet bedömer att förebyggandet av utslagning består av övergripande, långvariga och generationsöverskridande åtgärder, varvid enbart forskning som begränsar sig till förebyggande av utslagning kan ge en alltför snäv bild av ett omfattande fenomen. I stället för att försöka definiera en insats som förebyggande eller behandlande bör man framför allt tänka på att tjänsterna ska motsvara de ungas behov och fungera som ett heltäckande och smidigt servicenät som tillhandahåller tillräckligt med tjänster i rätt tid.

Utskottet betonar åtgärdernas genomslag och anser det vara viktigt att främja sådan forskning utifrån vilken man bättre än tidigare kan bedöma åtgärdernas och tjänsternas genomslag. Också vid utvecklingen av fenomenbaserad budgetering och valet av de fenomen som ska följas upp måste man utnyttja evidensbaserad utvärdering för att de tillgängliga resurserna på bästa möjliga sätt ska stödja utvecklingen av servicesystemet och medborgarnas servicebehov. Det är också viktigt att notera att enbart information om penningflöden inte nödvändigtvis effektiviserar användningen av anslagen.

Utskottet ser det också som viktigt att informationssystemen, artificiell intelligens och digitaliseringen utvecklas så att de förbättrar möjligheterna till fenomenorienterad och förvaltningsövergripande granskning av penningflöden i enlighet med aktuella behov och ändamål.

UTSKOTTETS UTLÅTANDE

Finansutskottet föreslår

att revisionsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande FiUU 7/2022 rd

Helsingfors 19.4.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johannes Koskinen sd
vice ordförande Arto Pirttilahti cent
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Tarja Filatov sd
medlem Timo Heinonen saml
medlem Katja Hänninen vänst
medlem Vilhelm Junnila saf
medlem Heli Järvinen gröna
medlem Esko Kiviranta cent
medlem Jari Koskela saf
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Pia Lohikoski vänst
medlem Sari Multala saml
medlem Riitta Mäkinen sd
medlem Raimo Piirainen sd
medlem Sari Sarkomaa saml
medlem Sami Savio saf
medlem Iris Suomela gröna
medlem Pia Viitanen sd
ersättare Markku Eestilä saml (delvis)
ersättare Sari Essayah kd (delvis)
ersättare Toimi Kankaanniemi saf.

Sekreterare var

utskottsråd Hellevi Ikävalko.