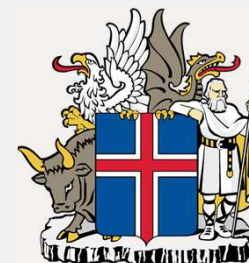


# Sambætting þjónustu í þágu farsældar barna

Mat á fjárhagslegum áhrifum

Björn Brynjúlfur Björnsson, hagfræðingur

30. október 2020



# Til að meta farsæld til fjár þurfum við fyrst að skilgreina hvað við eigum við

## Hvað er farsæld?

- Orðabókarskilgreiningin á farsæld er „**að farnast vel í lífinu**“<sup>1</sup>
- Farsæld er því **breitt hugtak sem nær yfir allt lífshlaup einstaklingsins**, frá fæðingu til dauðadags
- Í frumvarpinu er farsæld barns skilgreind sem „**aðstæður sem tryggja velferð barns og skapa því skilyrði til að ná líkamlegum, sálrænum, vitsmunalegum, siðferðilegum og félagslegum þroska og heilsu á eigin forsendum**“

## Þjónusta í þágu farsældar barna

- Farsældarþjónusta í þágu barns er **öll þjónusta sem á þátt í að efla eða tryggja farsæld barns**
- Undir hana fellur opinber þjónusta m.a. á sviði **menntamála, heilbrigðismála, löggæslu, félagsþjónustu og barnaverndar**
- Þá falla einnig undir hana **sjálfstætt starfandi sérfræðingar, íprótta-, lista- og æskulýðsstarf** og starfsemi **frjálsra félaga- og hagsmunasamtaka**

# Besta leiðin til að meta farsæld til fjár er að skoða frávik og fjárhagslegar afleiðingar þeirra

## Við getum metið farsæld út frá frávikum frá þroska og heilsu

- Erfitt er að mæla farsæld með **beinum hætti** samkvæmt þeirri skilgreiningu sem við notumst við
- Hins vegar er hægt að **greina frávik**, þ.e. **atriði sem koma í veg fyrir að einstaklingur nái líkamlegum, sálrænum, vitsmunalegum, siðferðilegum og félagslegum þroska og heilsu**

## Slík frávik eiga sér stað með mismunandi hætti á lífsleiðinni ...

- Í barnæsku koma frávik meðal annars fram sem **vanlíðan, náms- og hegðunarvandamál** við skólagöngu
- Þau **koma einnig fram síðar á lífsleiðinni**, meðal annars í formi áhættu- og heilsuspillandi hegðunar, sjúkdóma, afbrota, örorku og snemmbærum dauða

## ... og þau hafa í för með sér fjárhagslegar afleiðingar

- Auk skertra lífsgæða einstaklingsins **valda þessi frávik kostnaði**, bæði fyrir hið opinbera og samfélagið í heild
- Með því að **meta þennan kostnað** má **áætla fjárhagslegan ávinning** af því að bæta farsældarþjónustu
- **Umfang ávinningsins** fer þá eftir **árangri af breytingunum**

# Áföll í barnæsku og afleiðingar þeirra eru nú mest notaða aðferðafræðin til að meta farsæld barna

Stigvaxandi afleiðingar



- Áföll í barnæsku eru núna **mest notaða aðferðafræðin** til að meta farsæld barna, bæði á barnsaldri og síðar á lífsleiðinni
- Þessa aðferðafræði er hægt að nota til að áætla **kostnað samfélagsins og hins opinbera** vegna barna sem lenda í erfiðleikum
- Þónokkrar **erlendar rannsóknir** hafa beitt þessari nálgun til að **áætla kostnað og meta ávinning** af breytingum á farsældarþjónustu
- Mælanlegur ávinningur getur verið tvenns konar: **lækkun í fjölda áfalla** annars vegar og **lækkun hlutfalls barna sem færast á milli stiga** hins vegar

# Til að áætla fjárhagsleg áhrif breytinganna þurfum við að svara þremur lykilspurningum

1. **Hver er fjárhagslegur kostnaður** vegna frávika frá farsæld í dag?
2. **Hvaða ávinningi** munu breytingarnar í frumvarpinu hafa **í formi minnkunar á þessum kostnaði**?
3. **Hvað kostar að innleiða breytingarnar** á þann hátt að **þær skili tilætluðum árangri**?



# Til að áætla fjárhagsleg áhrif breytinganna þurfum við að svara þremur lykilspurningum

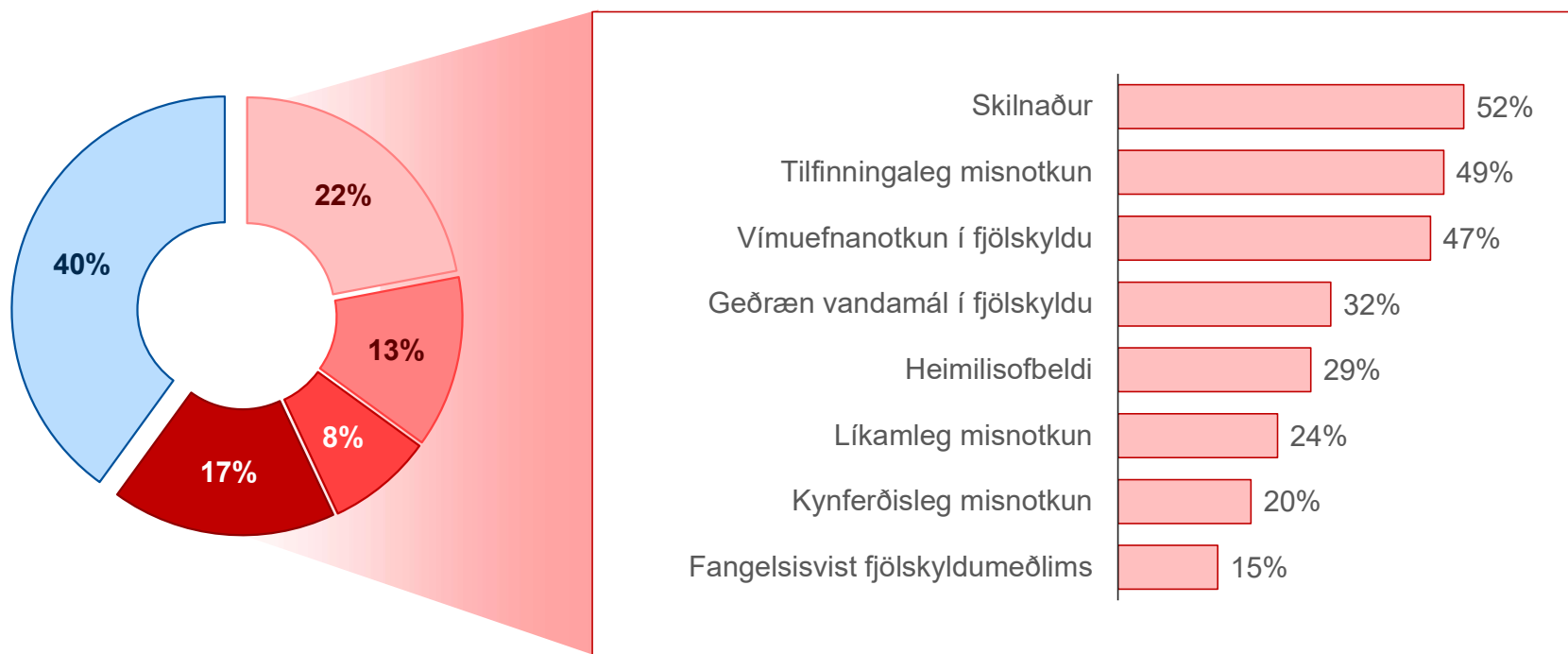
1. **Hver er fjárhagslegur kostnaður** vegna frávika frá farsæld í dag?
2. Hvaða ávinningi munu breytingarnar í frumvarpinu hafa í formi minnkunar á þessum kostnaði?
3. Hvað kostar að innleiða breytingarnar á þann hátt að þær skili tilætluðum árangri?



# Áföll í barnæsku eru algeng og oftast en ekki lenda börn í fleiri en einni tegund áfalls

Fjöldi og tegundir áfalla í barnæsku (% af mannfjölda)<sup>1</sup>

0 áföll 1 áfall 2 áföll 3 áföll 4+ áföll

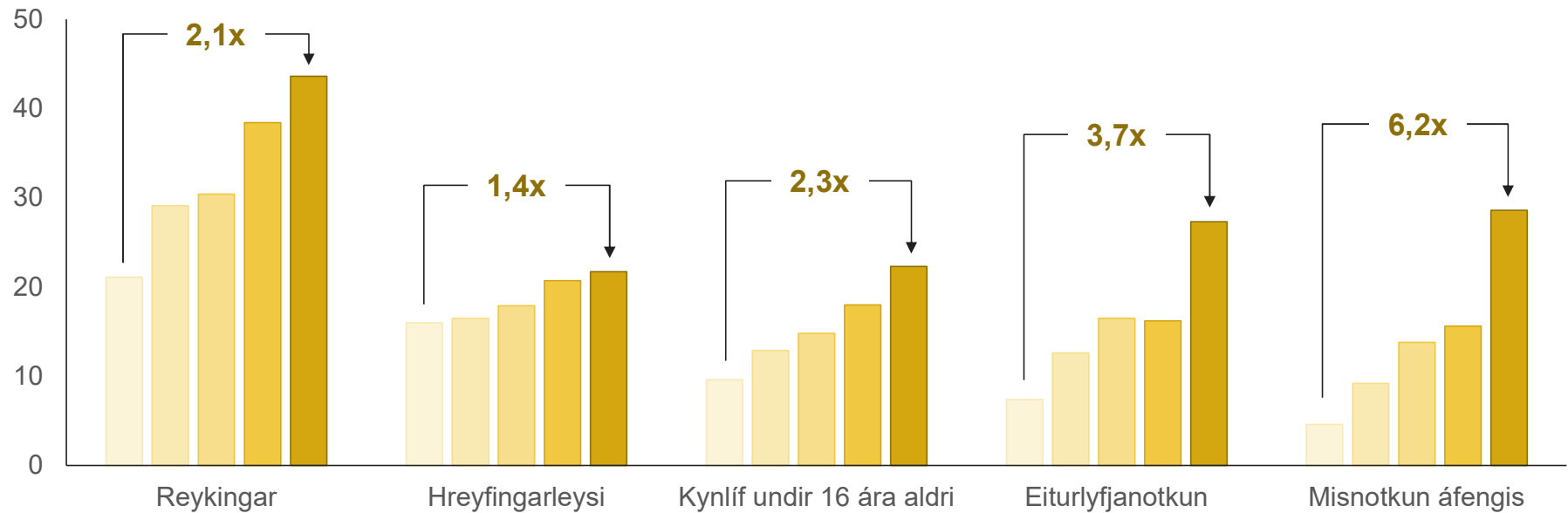


<sup>1</sup> Bandarísk rannsókn meðal fullorðinna framkvæmd frá 2014-2017 (Melton o.fl., Sycamore Institute, 2019)

# Aukinn fjöldi áfalla í barnæsku leiðir til áhættuhegðunar í kjölfarið ...

Hlutfall svarenda (%), flokkað eftir fjölda áfalla í barnæsku<sup>1</sup>

0 1 2 3 4+



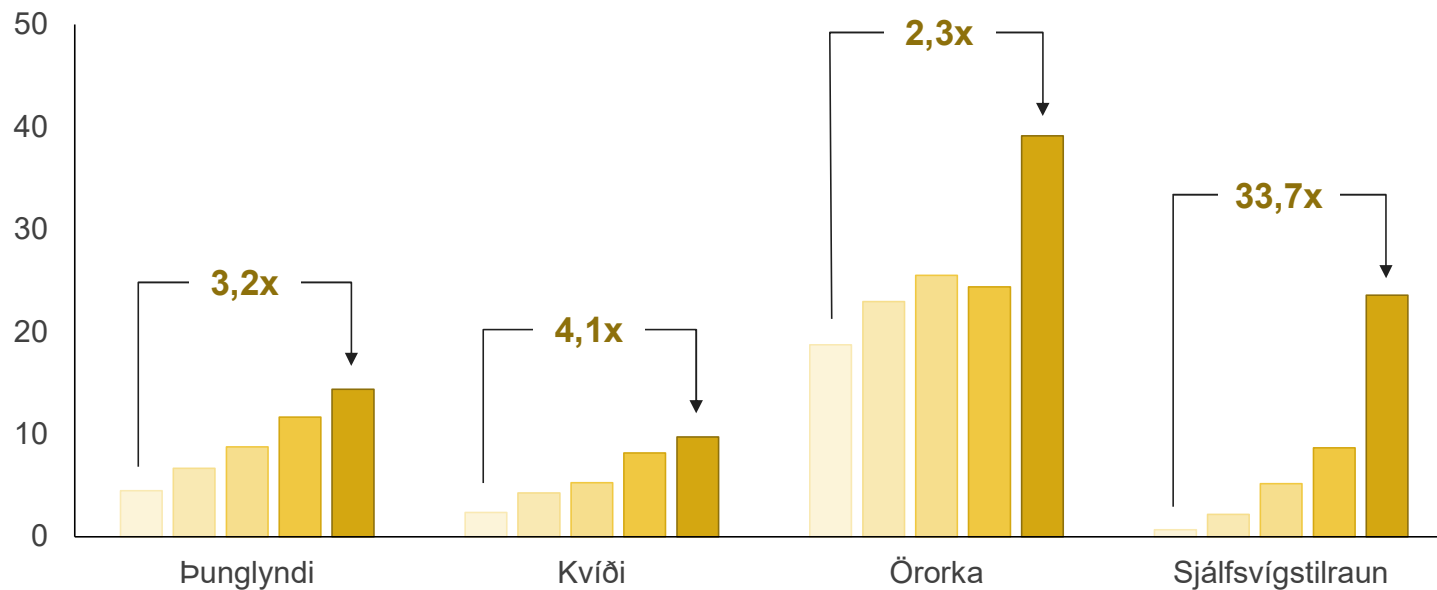
<sup>1</sup> Rannsókn á ungu fólki í átta Evrópuríkjum (M.A. Bellis, Hughes o.fl., 2014)



# ... auk andlegra vandamála, örorku og sjálfsvígstírauna síðar á lífsleiðinni

Hlutfall svarenda, flokkað eftir fjölda áfalla í barnæsku<sup>1</sup>

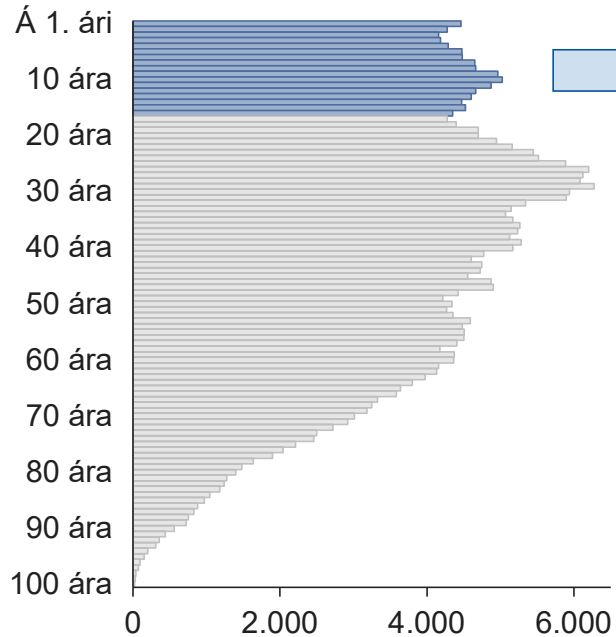
0 1 2 3 4+



<sup>1</sup> Punglyndi og kvíði: rannsókn á fullorðnum í Finnlandi (Pirkola o.fl., 2005). Örorka: rannsókn á fullorðnum í fimm fylkjum Bandaríkjanna (Campbell, Walker og Egede, 2016). Sjálfsvígstíraunir: rannsókn á ungu fólki í átta Evrópuríkjum (M.A. Bellis, Hughes o.fl., 2014)

# Miðað við evrópskar rannsóknir má áætla að 2.500 börn upplifi áfall á hverju ári hérlendis

Mannfjöldi á Íslandi eftir aldri (2019)



	Heildarfjöldi	Árlegur fjöldi	Hlutfall
<b>Fjöldi barna</b>	81.000	4.500	
Eitt áfall	28.000	1.500	34%
Tvö eða fleiri áföll	15.000	1.000	18%
<b>Fjöldi sem upplifir áfall</b>	43.000	2.500	52%

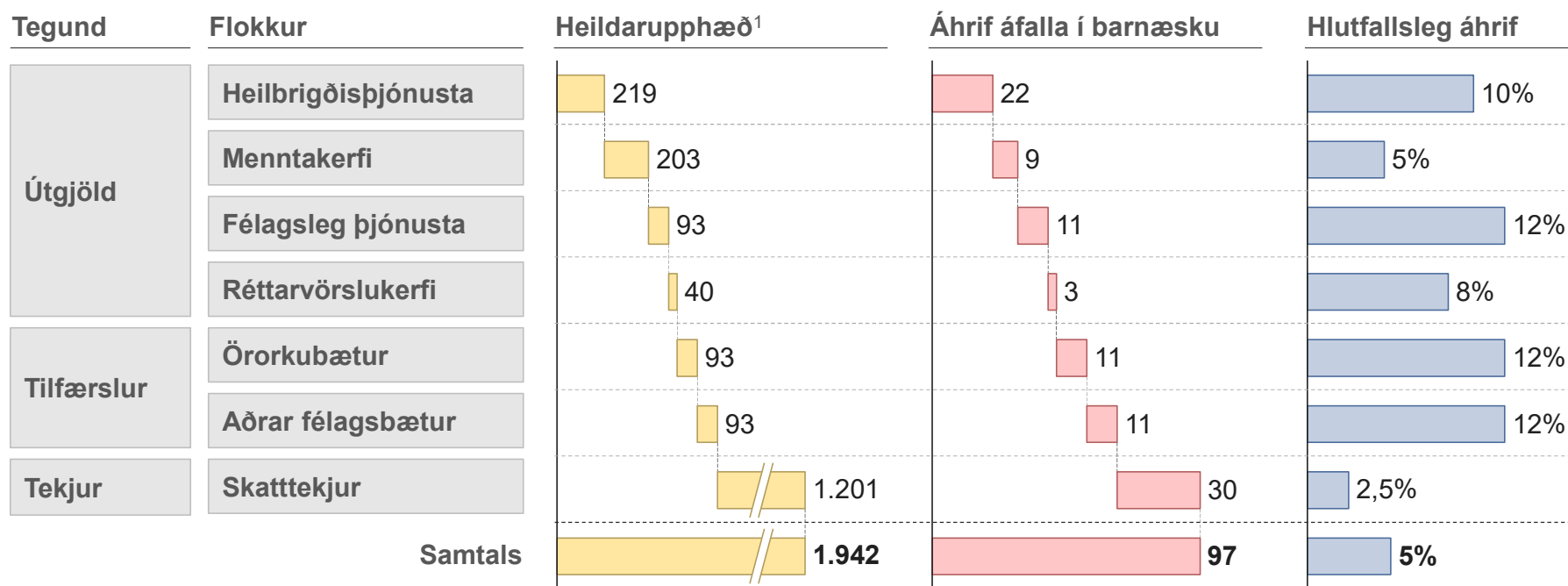
# Kostnaður hins opinbera kemur fram í formi útgjalda og tilfærslna auk lægri skatttekna

Áhrif áfalla í barnæsku á fjármál hins opinbera

Tegund	Flokkur	Lýsing	Áhrif áfalla í barnæsku
Útgjöld	Heilbrigðisþjónusta	Sjúkrahús, lyf, sérfræðilækningar og endurhæfing	↑ <b>Aukið álag</b>
	Menntakerfi	Skyldunám, framhalds- og háskólanám, sérkennsla	↑ <b>Aukið álag</b>
	Félagsleg þjónusta	Félagsþjónusta sveitarfélaga, stjórnýsla velferðarmála	↑ <b>Aukið álag</b>
	Réttarvörslukerfi	Löggæsla, dómstólar og fangelsi	↑ <b>Aukið álag</b>
Tilfærslur	Örorkubætur	Tilfærslur til einstaklinga vegna örorku	↑ <b>Auknar tilfærslur</b>
	Aðrar félagsbætur	Félagslegar, atvinnuleysis- og húsnæðisbætur	↑ <b>Auknar tilfærslur</b>
Tekjur	Skatttekjur	Tekjuskattur, útsvar og virðisaukaskattur	↓ <b>Lægri skatttekjur</b>

# Á Íslandi má áætla að viðbótarkostnaður hins opinbera vegna áfalla í barnæsku sé 100 ma. á ári

Áhrif áfalla í barnæsku á fjármál hins opinbera (ma. kr., 2018)



1 Heildarútgjöld eða -tekjur hins opinbera í viðkomandi flokki skv. tölum frá Hagstofu Íslands

Heimildir: Hagstofa Íslands, áætlun félagsmálaráðuneytisins

# Til að áætla fjárhagsleg áhrif breytinganna þurfum við að svara þremur lykilspurningum

1. Hver er fjárhagslegur kostnaður vegna frávika frá farsæld í dag?
2. **Hvaða ávinningi** munu breytingarnar í frumvarpinu hafa **í formi minnkunar á þessum kostnaði**?
3. Hvað kostar að innleiða breytingarnar á þann hátt að þær skili tilætluðum árangri?



# Með frumvarpinu verða innleiddar breytingar í því skyni að bæta farsældarþjónustu fyrir börn

## Frumvarpið er þrjúþætt

1. **Vöktun með farsæld** barna og þörf þeirra fyrir þjónustu
2. **Skjót og skilvirk viðbrögð** þannig að þörfum barna fyrir þjónustu sé mætt
3. **Samfelld og samþætt** heilbrigðis, félags- og skólaþjónusta í gegnum samstarf ólíkra þjónustuaðila

## Breytingarnar eru margvíslegar

- **Þrískipting farsældarþjónustu**
- **Tengiliðir, málstjórar og stuðningsteymi**
- **Nýtt farsældarráð** og **samráðsvettvangar** sveitarfélaga
- **Samhæfing og eftirlit** í gegnum Barna- og fjölskyldustofu auk Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála

## Þær munu auka farsæld barna

- Auknar forvarnir og snemmbær stuðningur til að **koma í veg fyrir sem flest áföll** í barnæsku
- Skjót og skilvirk viðbrögð til að **draga úr líkum á fleiri áföllum**
- Samfelld og samþætt þjónusta til að **auka seiglu barna** til að takast á við áföll

# Tvær leiðir eru mögulegar til að draga úr kostnaði vegna áfalla í barnæsku

## Færri áföll

- Bestum árangri skilar að **koma í veg fyrir áföll** í barnæsku **áður en þau eiga sér stað**
- Með því að fækka áföllum **minnkar jafnframt álag á farsældarþjónustu** þar sem færri börn lenda í áföllum og meðalfjöldi áfalla lækkar
- **Forvarnir og snemmtæk íhlutun** hafa skilað bestum árangri í öðrum ríkjum

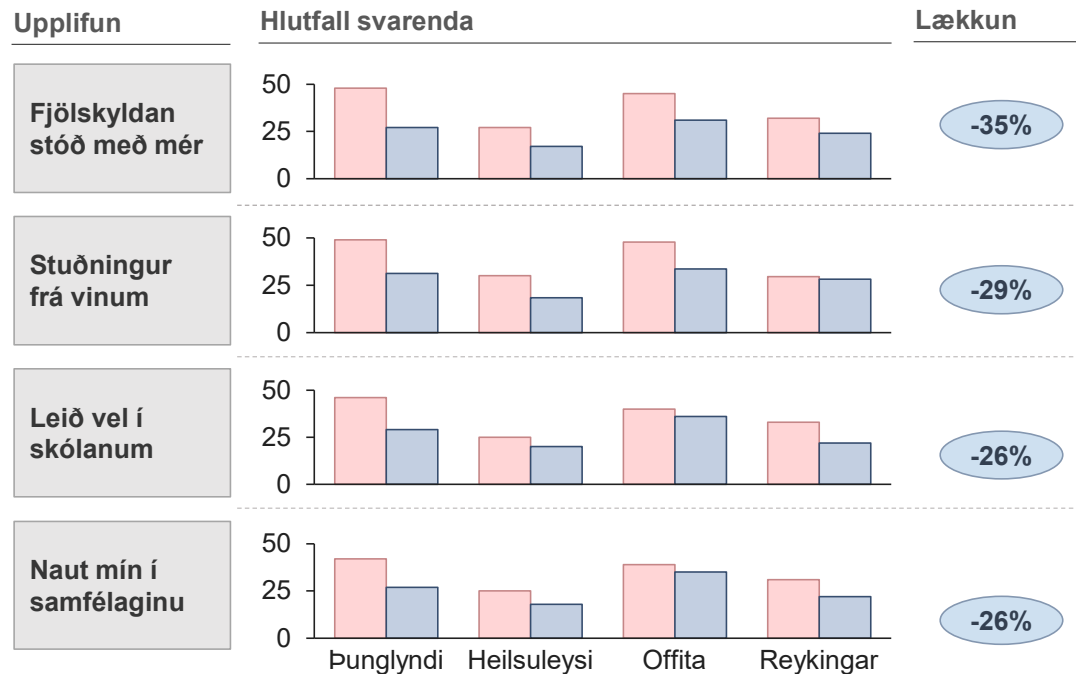
## Aukin seigla

- **Seigla** er skilgreind sem geta einstaklings til að **takast á við og vinna úr áföllum** í barnæsku
- Seigla **dregur úr líkum á því að áföll leiði til vandamála** síðar á lífsleiðinni
- **Öflug og sambætt farsældarþjónusta** hefur skilað miklum árangri í að auka seiglu í öðrum ríkjum

# Jákvæðar upplifanir í barnæsku auka seiglu og getu einstaklinga til að takast á við áföll

Tíðni vandamála hjá einstaklingum sem lentu í a.m.k. þremur áföllum í barnæsku

Nei Já



- **Umhverfi og jákvæðar upplifanir barns** skipta einnig miklu máli þegar kemur að seiglu
- **Börn sem upplifa stuðning og vellíðan** á heimilinu, í vinnuhópnum, í skólanum eða samfélaginu almennt **sýna mun meiri seiglu**
- Stjórnvöld geta því einnig aukið seiglu barna með því að vinna að því að **auka jákvæðar upplifanir þeirra**, bæði í skólakerfinu og samfélaginu almennt



# Betri farsældarþjónusta mun bæði fækka áföllum og auka seiglu barna

Áætluð áhrif samþættingar þjónustu í þágu farsældar barna (árlegar tölur)

	Fjöldi barna sem upplifir áfall			X	Engin seigla			=	Fjöldi frávik frá farsæld		
	Fyrir	Eftir	Breyting		Fyrir	Eftir	Breyting		Fyrir	Eftir	Breyting
1 áfall	1.500	1.395	-7%		10%	9,3%	-7%		150	130	-14%
2+ áföll	1.000	930	-7%		20%	18,6%	-7%		200	173	-14%
Samtals	<b>2.500</b>	<b>2.325</b>	-7%		<b>14%</b>	<b>13%</b>	-7%		<b>350</b>	<b>303</b>	-14%

**Áhrif frumvarps**

Auknar forvarnir og semmbær stuðningur fækkar fjölda áfalla sem eiga sér stað

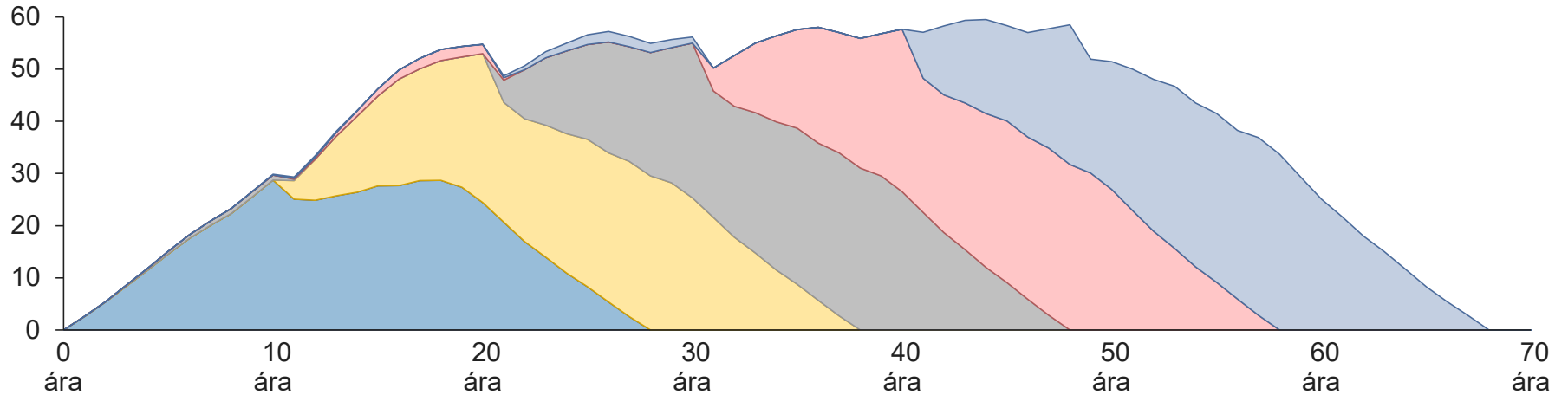
Samþætt þjónusta fyrir þá sem lenda í áföllum auk sterkara skólaumhverfis eykur seiglu

Þessi áhrif margfaldast saman og stuðla þannig að fækkun barna sem glíma við afleiðingar áfalla

# Breytingarnar munu skila ávinningi fljótt í skólakerfinu en yfir mun lengri tíma á vinnumarkaði

Fækkun í fjölda frávika frá farsæld vegna frumvarpsins

2030 2040 2050 2060 2070



Skólaganga

Vinnumarkaður

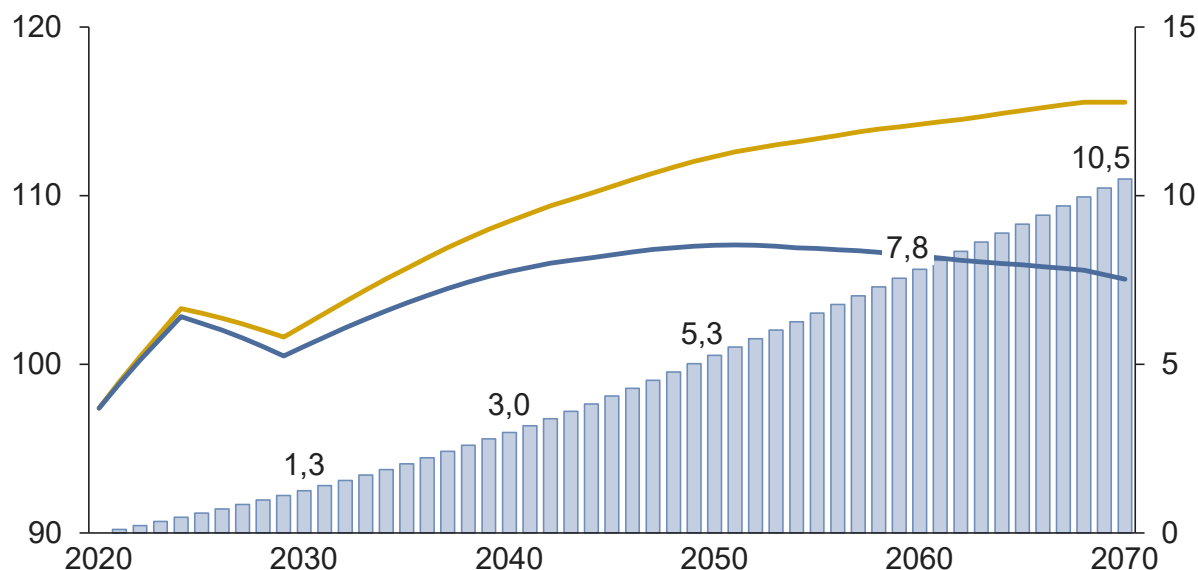
*Börnum sem eiga í erfiðleikum í skólakerfinu mun fækka strax á næsta áratug*

*Áhrif á vinnumarkaðinn koma hins vegar ekki fram af þunga fyrr en töluvert síðar, þegar fjöldi einstaklinga sem hefur búið við betri farsældarþjónustu í barnæsku hefur lokið námi*

# Áætlaður ávinningur hins opinbera mun nema 1 ma. kr. árið 2030 og 9 ma. kr. árið 2070

Kostnaður hins opinbera vegna frávika (árlegar tölur, ma. kr.)<sup>1</sup>

— Fyrir (v.ás) — Eftir (v.ás) ■ Ávinningur (h.ás)



- **Kostnaður hins opinbera** vegna frávika frá farsæld mun að óbreyttu fara **úr 97 upp í 116 ma. kr. á ári** á næstu 50 árum
- Eftir því sem **frávikum fækkar vegna frumvarpsins dregur úr aukningunni**
- **Áhrifin verða sterkust** þegar þeir sem þjuggu við betri farsældarþjónustu alla sína barnæsku **koma út á vinnumarkaðinn**
- **Árlegur ávinningur verður kominn upp í rúma 10 ma. kr.** á föstu verðlagi árið 2070

1 Fast verðlag. Aukning til 2025 og samdráttur til 2030 stafar af spá Hagstofunnar um fólksfjölgun og síðan -fækkun á þessum tímabilum

Heimildir: Hagstofa Íslands; fjármála- og efnahagsráðuneytið, áætlun félagsmálaráðuneytisins

# Til að áætla fjárhagsleg áhrif breytinganna þurfum við að svara þremur lykilspurningum

1. Hver er fjárhagslegur kostnaður vegna frávika frá farsæld í dag?
2. Hvaða ávinningi munu breytingarnar í frumvarpinu hafa í formi minnkunar á þessum kostnaði?
3. **Hvað kostar að innleiða breytingarnar á þann hátt að þær skili tilætluðum árangri?**



# Til að meta kostnað við frumvarpið var notast við opinber gögn, viðtöl og spurningakönnun

## Áhrifa frumvarpsins mun gæta víða bæði hjá ríki og sveitarfélögum

- **Áhrifa frumvarpsins mun gæta víða** bæði hjá ríki og sveitarfélögum þar sem **skilgreining á þjónustu í þágu farsældar barna er viðtæk**
- Undir hana fellur meðal annars **skólakerfið, heilsugæsla** og sérhæfð heilbrigðisþjónusta, **löggæsla, félagsþjónusta** og **barnavernd**
- Einnig þjónusta sjálfstætt starfandi **sérfræðinga, íþróttá-, lista- og æskulýðsstarf** og **starfsemi frjálsra félagasamtaka**

## Kostnaðarmatið byggir bæði á opinberum gögnum og spurningakönnun

- Notast var við **gögn** frá Hagstofu Íslands um **opinber útgjöld** auk ítarlegri sundurliðunar í ríkisreikningi og árbók sveitarfélaga
- **Viðtöl** voru einnig tekin **við valda aðila** sem búa yfir **mikilli reynslu og innsýn** á ólíkum sviðum farsældarþjónustu
- Loks var **spurningakönnun lögð fyrir alla aðila sem sinna farsældarþjónustu** þar sem spurt var um núverandi útgjöld og áætlun á kostnaðaráhrifum frumvarpsins

# Stærsti kostnaðaraukinn verður vegna aukins vinnuframlags þeirra sem veita farsældarþjónustu

## Stærsti kostnaðarliðurinn er aukið vinnuframlag þjónustuveitenda

- Frumvarpið krefst vinnuframlags **tengiliða velferðarþjónustu** sem verða að stærstum hluta í skólum og einnig á heilsugæslum<sup>1</sup>
- Þá munu **málastjórar** og **stuðningsteymi** krefjast aukins vinnuframlags innan velferðarþjónustu sveitarfélaga
- Loks munu auknar **forvarnir og fræðsla** krefjast vinnu hjá lögreglu og íþrótta- og æskulýðsfélögum

## Auk þess mun bætt samhæfing og eftirlit krefjast fjármuna

- Í frumvarpinu er kveðið á um **nánara samstarf** og **samhæfingu** ólíkra aðila þegar kemur að farsældarþjónustu
- Auk þess munu bæði ríki og sveitarfélög þurfa að **marka og framfylgja stefnu** í málaflokknum
- Loks munu stofnanir sinna **eftirliti** með **söfnun og úrvinnslu gagna** auk **aðstoðar** eftir atvikum

## Á móti kemur að margir sjá fram á aukna hagkvæmni strax í upphafi

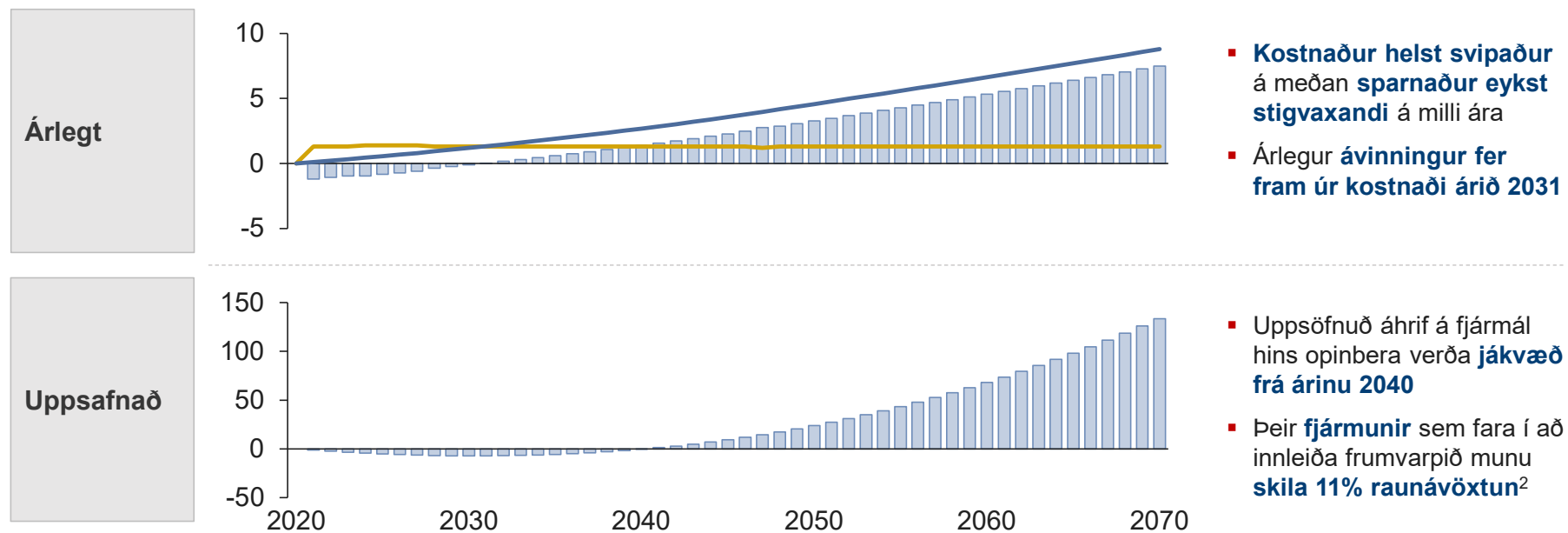
- **Stigskipting** farsældarþjónustu samhliða **eflingu fyrsta stigs** mun strax **draga úr álagi** á öðru og þriðja stigi hjá mörgum þjónustuveitendum
- Farsældarþjónusta **á fyrsta stigi er hagkvæmust** þar sem mál verða sífellt kostnaðarsamari eftir því sem frávik verða meiri
- Þessi sparnaður **dregur úr áætluðum kostnaðarauka**

<sup>1</sup> Þótt núverandi starfsfólk geti sinnt hlutverki tengiliðs skv. frumvarpinu (til dæmis umsjónarkennarar í skólum og hjúkrunarfræðingar á heilsugæslum) mun það krefjast aukins vinnuframlags og þar með fjölgunar stöðugilda sem álagsaukningunni nemur

# Ávinningur fer fram úr kostnaði eftir um áratug og mismunurinn eykst síðan jafnt og þétt

Áætlaður kostnaður, sparnaður og heildaráhrif á opinber fjármál<sup>1</sup>

— Kostnaður — Sparnaður ■ Heildaráhrif

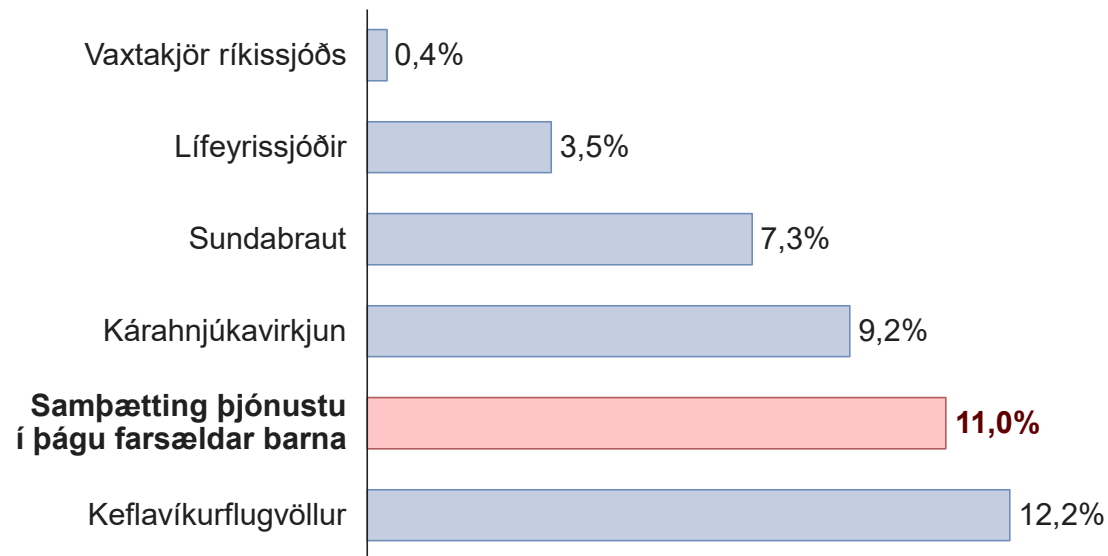


<sup>1</sup> Tölur eru á föstu verðlagi

<sup>2</sup> Innri ávöxtun (e. internal rate of return) árlegra heildaráhrifa m.v. forsendu um 1% árlegan vöxt eftir 2070

# Breytingarnar flokkast með arðbærari verkefnum sem hið opinbera hefur ráðist í

Samanburður á raunávöxtun<sup>1</sup>



**Samþætting farsældarþjónustu væri með arðbærari verkefnum** sem hið opinbera getur ráðist í

Ef tekið væri tillit til **aukinnar framleiðni** þeirra barna sem eiga betra líf vegna frumvarpsins **væri arðsemin hærri**

Þá eru **engin raskandi umhverfis-áhrif** til staðar sem veða þarf á móti arðsemi líkt og í verkefnum um innviðauppbýggingu

<sup>1</sup> Vaxtakjör ríkissjóðs miða við niðurstöður skuldabréfaútbóðs í evrum þann 27. maí 2020 þar sem vaxtakjör voru 90 punktar ofan á millibankavexti. Ávöxtun lífeyrissjóða er sú raunávöxtun sem stjórnvöld telja líklegast að lífeyrissjóðirnir nái um langa framtíð. Arðsemi Sundabrautar byggir á arðsemismati sem samgönguráðherra lagði fram sem svar við fyrirspurn á Alþingi þann 21. janúar 2003. Arðsemi Kárahnjúkavirkjunar byggir á skýrslu iðnaðar- og viðskiptaráðherra um Kárahnjúkavirkjun og orkusölu til Fjarðaáls sem flutt var á Alþingi 12. október 2006. Arðsemi Keflavíkurflugvallar byggir á ávöxtun eigin fjár ISAVIA á árunum 2010-2019.



# Sambætting þjónustu í þágu farsældar barna er arðbær langtímafjárfesting

Sambætting þjónustu í þágu farsældar barna er **arðbær langtímafjárfesting** sem **bætir afkomu hins opinbera til framtíðar litið**



