

STJÓRNMÁL
OG STJÓRNSÝSLA
VEFTÍMARIT

Sá veit gjörst
hvar skórin kreppir að
sem hefur hann á fætinum

Bragi Guðbrandsson
forstöðumaður

1. tbl. 2. árg. 2006
Erindi og greinar



[Erindi flutt á málþingi Rauða Kross Íslands 21. maí 2006]

Hr. forseti Íslands,
fundarstjóri, góðir fundarmenn!

Ég vil hefja mál mitt á því að óska Ómari H. Kristmundssyni nýkjörnum formanni Rauða kross Íslands til hamingju með kjörið og ekki síður vil ég óska Rauða krossinum til hamingju með Ómar. Fáir menn þekkja betur til mannkosta og starfshæfni hans en ég. Ómar hefur verið einn minn nánasti samstarfsmaður og ráðgjafi í mörg ár, fyrst á Félagsmálastofnun Kópavogs, þá á vettvangi stjórnarráðsins og loks sem hægri hönd mín á Barnaverndarstofu. Ég veit að framtíð Rauða kross Íslands er björt undir hans forystu.

Um leið og ég þakka fyrir að fá tækifæri til að tjá mig um efni skýrslunnar „Hvar þrengir að?“ vil ég að fram komi að ég tel hana vandaða, vel ritaða og taka á því sem mestu skiptir með hliðsjón af þeim manngildissjónarmiðum sem Rauði krossinn hefur jafnan sett á oddinn annars vegar og þeim samfélagsveruleika sem skýrslunni er ætlað að spegla hins vegar.

Hér er á ferðinni þriðja athugun Rauða kross Íslands á þessu viðfangsefni, sú fyrsta frá 1994, önnur frá 1999 og svo sú sem hér er til umræðu. Eftir lestur skýrslunnar verð ég að telja það athyglisverðast, og standa raunar algjörlega upp úr, að þeir þjóðfélagshópar sem allar skýrslurnar fjalla um eru að stærstum hluta þeir sömu þótt þær spanni rúmlega áratug: bótaþegar (öryrkjar, einkum geðfatlaðir, aldraðir), hópar lágtekjufólks (einstæðar mæður, einstæðingar) og börn sem glíma við erfiðleika. Sagt með öðrum orðum: séu viðteknir mælikvarðar fátæktar, einangrunar og mismununar lagðir til grundvallar hefur - að bestu manna yfirsýn - nánast engin teljandi breyting orðið á samsetningu þess hóps meðbræðra okkar sem höllum fæti standa í samfélaginu á heilum áratug. Eina markverða undantekningin á þessu er sú að í fyrstu könnuninni beindust sjónir manna m.a. að þeim sem voru atvinnulausir en nú eru innflytjendur komnir til sögunnar í þeirra stað. Ástæðan er augljós: uppgangur í efnahagslífinu hefur nánast eytt atvinnuleysinu en þess í stað skapað eftirspurn eftir vinnuafli sem ekki hefur verið unnt að mæta öðru vísi en með því að leita út fyrir landsteinana eftir erlendu verkafólki.

Ef sú niðurstaða skýrslunnar reynist rétt að í stórum dráttum séu það jafnan sömu þjóðfélagshóparnir sem búa við fátækt, einangrun og mismunun

nú og fyrir meira en áratug – niðurstaða sem ég fyrir mitt leyti fellst á - hljóta ýmsar áleitnar spurningar að vakna. Þær helstu hljóta einfaldlega að vera siðferðislegs eðlis: Er þetta ástand einfaldlega í góðu lagi að mati stjórnvalda eða jafnvel samfélagsins alls? Eða er skilningur manna e.t.v. sá að fátækt, einangrun og mismunun séu örlög vissra þjóðfélagshópa sem ekki verða umflúin og því engin ástæða til að bregðast við?

Í því sem á eftir fer mun ég leitast við að varpa ljósi á þessar spurningar með almennum hætti án þess að fjalla sérstaklega um málefni einstakra hópa sem skýrslan dregur fram. Mér rennur þó blóðið til skyldunnar að vekja athygli á umfjöllun skýrslunnar um hina svonefndu „þriðju kynslóð“ barna sem búa við ófullnægjandi uppeldisskilyrði. Vítahringur hins félagslega arfs verður ekki rofinn nema með markvissri íhlutun. Börnin sem ekki njóta ástúðar og umhyggju, aga og reglufestu, virðingar og viðurkenningar – og þau sem ekki fá tækifæri til að þroskast í samræðu við fullorðna – þau munu fyrirsjáanlega fylla þann flokk í framtíðinni sem býr við mismunun, einangrun og fátækt.

Á árunum í kringum útgáfu á fyrstu skýrslu Rauða kross Íslands „Hvar þrengir að?“ sem kom út árið 1994 afgreiddi Alþingi Íslendinga margvíslega löggjöf sem einmitt var ætlað að bæta verulega stöðu þeirra þjóðfélagshópa sem skýrslan sem nú er til umræðu fjallar um. Fyrsta löggjöfin um félagsþjónustu sveitarfélaga tók gildi árið 1991, en mér er hún sérstaklega kær vegna þess að ég starfaði að samningu hennar í um 2ja ára skeið. Markmið laganna er að bæta fjárhagslegt og félagslegt öryggi á grundvelli samhjálpur og er m.a. kveðið á um að það skuli gert með því að bæta lífskjör þeirra sem höllum fæti standa. Með þessum lögum urðu þáttaskil í félagsmálasögu á Íslandi þar sem um var að ræða fyrstu heildstæðu félagsmálalöggjöfina sem beinlínis var ætlað að rétta hlut þeirra sem hjálpar væru þurfi í félags- og efnalegu tilliti á hverjum tíma. Í stað ölmusuhugsunar fyrri tíma var nú réttur borgarans til margháttáðrar félagsþjónustu í samræmi við þarfir skilgreindur. Í stað framfærsluaðstoðar, sem fól í sér sveitfesti þess sem hennar naut, var kynntur til sögunnar réttur fátæks fólks til fjárhagsaðstoðar þegar öryggi almannatrygginga eða annarra tilfærslna brygðist. Félagsleg ráðgjöf og skylda til að veita öldruðum og fötluðum heimaþjónustu var í fyrsta sinn lögfest. Sérstakir kaflar laganna fjölluðu um þjónustu við börn og unglínga, fatlaða, aldraða, um aðstoð til handa þeim sem voru þurfsandi í húsnæðismálum, við atvinnulausa og við vímuefnaneytendur og fjölskyldur þeirra. Lögin mæltu fyrir um tiltekna skípan þessara mála á vettvangi sveitarfélaga og ekki síður ríkisins með því að málaflokkurinn heyrði undir eitt ráðuneyti í stað margra áður. Þessi lög eru enn í gildi án teljandi breytinga.

Mér eru líka þau önnur lög kær því ég var formaður nefndarinnar sem samdi frumvarpið sem varð að núgildandi lögum um málefni fatlaðra árið

1992. Markmið þeirra er að tryggja fötluðum jafnrétti og sambærileg lífskjör við aðra þjóðfélagsþegna með því að veita þeim rétt umfram þann sem fólst í almennum lögum. Ný hugsun var kynnt til sögunnar með þessum lögum um sjálfstæða búsetu með fjármögnun leiguíbúða fyrir fatlaða ásamt nauðsynlegri stoðþjónustu, t.d. liðveislu til aðstoðar við daglegar athafnir. Þannig átti að rjúfa einangrun fatlaðra og mismun gegn þeim með virkri þátttöku í samfélaginu. Nýmæli á borð við réttindagæslu fatlaðra var lögfest ásamt því að sérstakur kafla laganna var helgaður fötluðum börnum og fjölskyldum þeirra. Með hliðsjón af því að bág staða geðfatlaða er eins og rauður þráður í skýrslum Rauða krossins árin 1994, 1999 og í þeirri skýrslu sem við nú fjöllum um, er fróðlegt að rifja upp þau markmið sem sett voru með lögunum um málefni fatlaðra 1992. Í þeim var réttur geðfatlaðra til þjónustu sérstaklega tryggður en áður höfðu þeir ekki átt aðgang að þjónustukerfi fatlaðra. Í lögunum er jafnframt að finna einlægán ásetning um að gjörbreyta aðstæðum geðfatlaðra og nægir í þeim efnun að vísa til kafla laganna um Framkvæmdasjóð fatlaðra. Þar var kveðið skýrt á um að á næstu fimm árum eftir gildistöku laganna skyldi Alþingi ákvarða sérstakt framlag til Framkvæmdasjóðs fatlaðra sem ætlað var til uppbyggingu þjónustu í þágu geðfatlaðra.

Núgildandi almannatryggingalög voru afgreidd frá Alþingi samhliða lögum um félagslega aðstoð árið 1993 og ég man að ég kom líka að samningu þeirra þó í litlum mæli væri. Þessi lög eru hvorutveggja eins og kunnugt er bótalög, kveða á um rétt til greiðslna gagnstætt þeim lögum ég hef hér gert að umtalsefni og eru í eðli sínu þjónustulög. Enn á ný var markmið löggjafans skýrt: opinberar tilfærslur átti að gera markvissari þannig að í stað þess að allir fengju lítið átti með aukinni tekjutengingu bóta að sjá til þess að þeir sem byggju við raunverulega fátækt bæru meira úr bítum. Samhliða breytingar voru gerðar á þessum tíma á tilfærslum í skattalögum. Þannig voru barnabætur tekjutengdar að mestu þannig að meira væri til skiptana fyrir þá sem minnst bæru úr bítum og að auki var sérstakur barnabótaauki kynntur til sögunnar ætlaður tekjulágum einstæðum foreldrum.

Árið 1994 var Alþjóðaár fjölskyldunnar samkvæmt ákvörðun allsherjarþings SP og var það tilefni víðtækra aðgerða um allt land undir forystu sérstakrar landsnefndar, líklega þeirrar stærstu sem skipuð hefur verið. Alls sátu í henni meira en 30 fulltrúar óopinberra félagasamtaka, stéttarféлага og samtaka atvinnulífsins, kirkjunnar auk fulltrúa ríkis og sveitarféлага en það kom í minn hlut að leiða starf hennar. Efnt var til málþinga, rannsókna á stöðu barnafjölskyldna á Íslandi og síðast en ekki síst skilaði nefndin af sér tillögu að mótun opinberrar stefnu í málefnum fjölskyldunnar. Tillagan gerði ráð fyrir stofnun Fjölskylduráðs sem væri stjórnvöldum til ráðgjafar við stjórnvaldsákvarðanir og jafnframt stofnun Fjölskyldusjóðs sem m.a. var ætlað

að standa straum af kostnaði við fjölskylduráðgjöf og rannsóknum á sviði fjölskyldumála. Í tillögunni fólust m.a. áherslur á aðgerðir er varða barnafjölskyldur og innflytjendur. Alþingi afgreiddi þingsályktunina að endingu þótt í breyttri mynd væri.

Tilgangur minn með því gefa þetta sögulega yfirlit í velferðarmálum sem ég varð þeirrar gæfu aðnjótandi að vera virkur þátttakandi í, er alls ekki að raupa í einhverri „nostalgíu“. Þvert á móti er tilgangurinn sá að gera tilraun til að skilja – og kannski í leiðinni að hjálpa öðrum til að skilja - hvers vegna svo hægt miðar þrátt fyrir að lagður hafi verið grunnur sem hefði átt að skipta verulegu máli fyrir lífsgæði þeirra sem höllum fæti standa.

Niðurstöður mínar vil ég fremur setja fram í formi spurninga og athugasemda heldur en svara.

1. Getur verið að sú undirstöðulöggjöf sem m.a. hér hefur verið gerð að umtalsefni og er beinlínis ætlað að tryggja velferð þeirra hópa sem skýrslan fjallar um – lög um félagsþjónustu fatlaðra, lög um málefni fatlaðra og almannatryggingalöggjöfin samsvari ekki lengur þeim félagslega veruleika sem við blasir nú? Það gæti hjálpað okkur við að svara þessari spurningu að þekkja bráðabirgðaákvæði með lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga frá 1991 sem hljóðar svo: „Lög þessi skal endurskoða innan fimm ára frá gildistöku þeirra“. Og bráðabirgðaákvæði með lögum um málefni fatlaðra frá 1992 hljóðar svo: „Lög þessi skal endurskoða innan fjögurra ára frá gildistöku þeirra með hliðsjón af endurskoðun laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr.40. 1991“. M.ö.o. við blasir því að nú er meira en áratugur síðan endurskoðun beggja þessara laga átti að vera lokið. Í þessu felst að þeim var frá upphafi ætlað að verða áfangar í vegferð. Sú vegferð virðist hafa fengið hægt andlát á sínum tíma. Hins vegar hefur verið reynt að blása lífi í lög um almannatryggingar en breytingar á þeim frá gildistöku fylla nú vel í fjórða tuginn. Er nema von að forstjóri TR hafi líkt almannatryggingarlögunum við stagbæta flík. Spyrja má hvað þurfi til svo semja megi ný lög sem mæti þörfum fátækra í nútíðinni?
2. Má það vera að vandinn sé ekki fyrst og fremst fólgin í löggjöfinni heldur frekar í því að henni er alls ekki hrint í framkvæmd vegna þess að fjármagn fylgir ekki með? Þetta hljómar e.t.v. sem klisja en ég vil þó nefna tvö dæmi til skýringar:
 - a) Við samningu laga um málefni fatlaðra frá árinu 1992 var gert samkomulag við hagsmunasamtök fatlaðra þess efnis að Framkvæmdasjóður fatlaðra fjármagnaði kostnað vegna viðhalds stofnana og sambýla og vissa þætti í rekstri gegn því að sjóðnum yrðu tryggðar óskertar tekjur Erfðafjárjóðs sem hafði verið helsta

tekjulind Framkvæmdasjóðs frá upphafi. Þess var ekki langt að bíða að Framkvæmdasjóður fatlaðra var sviptur þessum eina markaða tekjustofni sínum. Í þessu ljósi ætti ekki að koma neinum á óvart að nú er talið brýnt að verja a.m.k. einum og hálfum milljarði til að geðfatlaðir fái viðunandi úrlausn. Hliðstæða raunasögu mætti raunar segja af misræmi orða og efnda varðandi Framkvæmdasjóð aldraðra.

- b) Við framlagningu á tillögu um mótun opinberrar fjölskyldustefnu var fellt út ákvæði um stofnun svonefnds Fjölskyldusjóðs sem ætlað var að vera til ráðstöfunar vegna starfa Fjölskylduráðs sem skipað var árið 1998. Ég held að ekki sé of djúpt í árinna tekið þótt sagt sé að afleiðingin hafi verið sú að Fjölskylduráðið var andvana fætt. A.m.k. þótti ástæða til að skipa sérstaka fjölskyldunefnd á vegum forsætisráðuneytisins í fyrria til viðbótar Fjölskylduráðinu, þótt ekki sýnist málefni fjölskyldunnar hafa orðið fyrirferðameiri þrátt fyrir það.
- c) Má það vera að opinberar stofnanir samfélagsins sem ætlað er að vinna gegn fátækt, einangrun og mismunun meðborgaranna séu orðnar svo sjálfhverfar og uppteknar af eigin naflaskoðun að þær séu ekki lengur aflögufærar til að veita þeim sem á þurfa að halda viðunandi úrlausn? Kann að vera að áherslur í nýskipan ríkisrekstursins, gerð árangursstjórnunarsamninga, útboð rekstrarverkefna, mannauðsstjórnun, þekkingarstjórnun, verkefnisstjórnun, gerð stefnumiðaðra skorkorta, starfsmannaþróun, stofnanasamningar, starfsmannaviðtöl, jafnréttisáætlanir, endurmenntunarstefna, þróun tölvu- og gagnaskráningakerfa, skjalastjórnun, persónuvernd, rannsóknarstörf o.s.frv.– taki úr opinberum stofnunum allan kraft svo fólkið sem þær eiga að þjóna verði að eins konar afgangsstærð? Getur verið að síauknar kröfur til formlegrar menntunar í félags- og heilbrigðisþjónustunni feli í sér firringu fagfólksins og skapi sífellt meiri fjarlægð þess við þá hópa sem eiga allt sitt undir því?
- d) Mér segist svo hugur að ekki dugi að leita svara í siðferði stjórnsmálanna og stjórnsýslunnar heldur sé jafnframt rétt að líta til samfélagsins alls, ríkjandi gildismats eins og það birtist í þjóðarsálinni á hverjum tíma. Opinber umræða og fjölmiðlaumfjöllun sérstaklega segir mikið um verðmætamat okkar samhliða því að móta og viðhalda því. Efst á baugi eru gjarna fréttir af stjórnsmálum og efnahagsmálum með sívaxandi áherslu á afkomutölur fyrirtækja og fjármálastofnana, fregnum af fjárfestum og vangaveltur um fjárfestahópa, gengi verðbréfa, gjaldmiðla og annarra fréttu frá kauphöllum, stórfelld útrás íslensks fjármagns á erlendri grundu og þannig mætti áfram telja. Ætla mætti að þjóðin öll byggi við ótakmarkaða velmegun á öllum sviðum. Þó getur þetta breyst í einu veffangi þegar fréttir berast af efasemdum erlendra álitsgjafa í

verðbréfa- og bankamálum en venjulega jafnar þjóðin sig á slíkum dýfum eftir ábyrgðarfulla samræðu fjármálasérfræðinga sem fæstir skilja. Og við tekur Evrovísion eða önnur sambærileg skemmtun til að létta geð guma. Þess á milli örlar þó á því það kunnir að vanta upp á að allt sé með felldu.

- e) Af og til fáum við þó vísbendingar um tilvist þessa hóps sem skýrslan fjallar um. Aldrað fólk finnst látið eitt og yfirgefið löngu eftir andlát. Öldruðum hjónum er stíð í sundur á ævikvöldinu vegna skorts á vistrýmum. Aðstandendur aldriðra verða að annast þá vegna manneklu á stofnunum. Foreldrar langveikra barna ákalla þjóðina um úrbætur um þjónustu, örmagna eftir langvarandi sólarhrings vöku yfir barni sínu þar sem barnaspítalinn hefur ekki fjármagn til að manna vaktir. Ekki er unnt að framkvæma lækniþjónu á börnum sem sætt hafa kynferðisbrotum í Barnahúsi vegna fjárskorts. Því fer víðsjarri að unnt sé að veita börnum með geðraskanir viðhlítandi þjónustu. Geðfatlaðir finnst í reiðuleysi. Fíklar finnst látnir og aðrir fá ekki meðferð og þannig má áfram telja. Getur verið að sú fjölmiðlaumfjöllun sem boðið er uppá og varðar lífsskjör þeirra hópa sem hér eru til umræðu sé því marki brennd að henni sé fremur ætlað að vera dæmi um einstaka harmleiki, eins konar drama, sem er frekar söluvara í samkeppni um áhorf og hlustun en raunveruleg samfélagsrýni? Eru kallaðir til sérfræðingar til að greina vandann líkt og þegar fréttir úr fjármálaheiminum ber á góma eða er leitað eftir erlendum álitsgjöfum í hliðstæðum mæli? Er umfjöllunin til þess fallin að kalla til ábyrgðar stjórnvöld, forsvarsmenn samfélagsstofnana eða að höfða til ábyrgðar hvers og eins okkar á lífi samborgarana? Eða er hún líklegri til að hafa þau áhrif að við gleðjumst yfir eigin hag, þökkum bara fyrir að við sjálf fyllum ekki hópa hinna lakast settu?

Ég valdi svohljóðandi fyrirsögn á þetta erindi mitt – „Sá veit gjörst hvar skórin kreppir að sem hefur hann á fætinum” en hún er að sjálfsögðu úr riti nóbelsskálldsins, Sölku Völku. Ég valdi hana vegna þess að í henni felst sjónarhorn sem okkur er hollt að minnast þegar við fjöllum um þá sem höllum fæti standa í samfélagi okkar. Þeir hópar fólks sem skýrslan tekur til eru jadarhópar í samfélaginu og sem ekki hafa pólitísk völd og þaðan af síður efnahagsleg. Þeir stjórna heldur ekki umræðunni í samfélaginu, fjölmiðlunum og almenningsálitinu. Þeir hafa lítil áhrif á lífsaðstæður sína og afkomu. Þeir geta hins vegar best hjálpað okkur til að skilja hvar skórin kreppir að. Lífsstarf mitt hefur verið í barnavernd að stórum hluta. Ég hef lært það að til að skilja börn þarf að hlusta á þau. Og líka að eiga samræðu við þau – til að skilja þau betur og til að sýna þeim virðingu sem þau eiga tilkall til. Ef við hvorki hlustum né eigum samræðu við þá samfélagshópa sem höllum fæti standa í lífinu getum við hvorki rofið einangrun, eytt mismunun né unnið bug á fátæktinni.

