

Pekking á íslensku þjóðfélagi

Ritstjórar bókarinnar: **Guðný Björk Eydal og Stefán Ólafsson.**

Bókarheiti: **Þróun velferðarinnar 1988-2008.**

Gagnrýnandi: **Ingimar Einarsson**, félags- og stjórnmálafræðingur.

Útgáfa: **Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, Reykjavík 2012, 369 bls.**

Í umsögn gagnrýnenda kemur meðal annars eftirfarandi fram:

„Í bókinni um Þróun velferðarinnar 1988-2008 er að finna umfangsmikla og gagnlega greiningu á þróun helstu velferðarmála á Íslandi á tuttugu ára tímabili fram að krepunni. Þetta viðamikla rit hefði að öllu jöfnu átt að marka tímamót í rannsóknum á íslensku velferðarþjóðfélagi og samanburði við önnur lönd. Efnahagshrunið haustið 2008 setti hins vegar strik í reikninginn þannig að ýmislegt hefur breyst hin síðustu ár eða þróast í aðrar áttir en gera hefði mátt ráð fyrir undir lok rannsóknartímabilsins. Þess vegna er mikilvægt að fljótlega verði ráðist í sambærilega úttekt á þeim miklu breytingum sem átt hafa sér stað á Íslandi frá hruni. Á þann hátt yrði væntanlega unnt að skýra betur þær þjóðfélagsbreytingar sem átt hafa sér stað frá lokum níunda áratugar síðustu aldar til nútímans.“

Það er mikið fagnaðarefni að íslenskir þjóðfélagsfræðingar taka nú meiri þátt í norrænum rannsóknum og fræðaskrifum en áður var. Ég minnst þess þegar ég starfaði á norrænum vettvangi á níunda og tíunda áratugi síðustu aldar að oft var erfitt að fá íslenskt félagsvísindafólk og fræðimenn til að skrifa íslenska kaflann í norræn rit á vegum Norrænu ráðherranefndarinnar. Hvernig á þessu stóð hef ég ekki hugleitt fyrir en nú en sjálfsagt var bæði skortur á fjármunum og lítill áhugi sem olli því að framlag Íslands vantaði oft í hinar ýmsu ritraðir. Líklegt er að með bætту skipulagi á rannsóknarstarfi og auknum fjárveitingum hafi allt norrænt fræðastarf orðið auðveldara.

Árið 2007 voru félagsfræðingarnir og prófessorarnir Guðný Björk Eydal og Stefán Ólafsson meðal norrænna fræðimanna sem sóttu um öndvegisstyrk frá Norræna rannsóknarráðinu (NordForsk) til að gera úttekt á stöðu og árangri norrænu velferðarríkjanna. Í þeim tilgangi var komið á fót öndvegissetri sem ber nafnið REASSESS (Nordic



Centre of Excellence in Welfare Research – Reassessing the Nordic Welfare Model). Þau fengu síðan til liðs við sig fjölda fræðimanna og árangurinn af því samstarfi er viðamikilið fræðirit sem ber nafnið Þróun velferðarinnar 1998-2008, sem Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands gaf út árið 2012.

Þróun velferðarinnar 1998-2008 er yfirgripsmikil bók sem ekki verða gerð tæmandi skil í stuttri yfirferð. Ég hef því valið að takmarka umfjöllunina við helstu efnisþætti og þemu ritsins. Þetta eru viðfangsefni velferðarríkið, félagsþjónusta sveitarfélaga, fjölskyldan, vinnan, aldraðir, heilsa og lífskjör, innflytjendur og loks þriðji geirinn.

Velferðarríkið

Um áratugaskeið hefur Stefán Ólafsson verið meðal mikilvirkustu félagsfræðinga á Íslandi. Í bókinni um Þróun velferðarinnar 1988-2008 fjallar hann um viðfangsefni eins og lífskjör, velferðarríki og þróun velferðarútgjalda, tekjuskiptingu og fátækt. Það vekur sérstaka athygli að í upphafi rannsóknartímabilsins voru velferðarútgjöld hlutfallslega ekki jafn há hér á landi og á hinum Norðurlöndunum. Fram að hruni efnahagskerfisins hafði Ísland aftur á móti dregið á samanburðarþjóðirnar og nálgadist norrænu velferðarríkin á ýmsum sviðum.

Í skrifum Stefáns kemur fram að þrátt fyrir umfangsminna velferðarríki við upphaf rannsóknartímabilsins hafi lífskjör á Íslandi að sumu leyti verið orðin sambærileg við afkomuna á hinum Norðurlöndunum. Þjóðartekjur á mann, ráðstöfunartekjur og einkaneysla hafi til dæmis verið á svipuðu róli. Íslendingar þurftu aftur á móti að hafa meira fyrir efnislegum lífsgæðum og bættu sér einfaldlega upp minni stuðning frá velferðarkerfinu með meiri vinnu.

Á heildina litið er óumdeilt að efnahagur landsmanna tók miklum stakkaskiptum á tímabilinu 1988-2008 og Ísland tók að skora hærra í öllum alþjóðlegum samanburði. Það birtist m.a. í auknum fjárframlögum til velferðarþjónustu, fjölskyldumála og örorku. En tekjutengingar voru áfram mjög miklar í íslenska kerfinu. Í aðdraganda efnahagshrunsins óx hins vegar ójöfnuður, sem bendir til þess að lífskjör lægri- og millitekjuhópa hafi ekki batnað jafnmikið og hjá efri tekjuhópum, þar sem hagvöxturinn rann þá meira upp í efstu þrep tekjustigans. Eftir hrunið snérist sú þróun við og lækkuðu ráðstöfunartekjur lágtekjufólks hlutfallslega minna á Íslandi en annarra þjóðfélagshópa, öfugt við það sem gerðist víða í Evrópu.

Niðurstaðan er því sú að þrátt fyrir að íslenska velferðarríkið hafi að ýmsu leyti nálgast þau skandinavísku haldi Ísland enn sérkennum sínum, þó í minna mæli sé.

Félagsþjónusta sveitarfélaga

Í kaflanum um „Félags- og velferðarþjónustu sveitarfélaga“ beina Guðný Björk Eydal og Halldór S. Guðmundsson sjónum sínum að félags- og velferðarþjónustu sveitarfélaga. Lýst er breytingunni frá fátækrahjálpi til félagsþjónustu og helstu verkefnum félagsþjónustu sveitarfélaga. Er hér um að ræða almenna ráðgjöf og þjónustu, fjárhagsaðstoð, barnavernd og félagslega heimaþjónustu aldraðra. Á rannsóknartímabilinu tók lagaumgjörð

félagsþjónustunnar miklum breytingum og hefur fyrirkomulag hennar færst nær því sem gerist annars staðar á Norðurlöndunum.

Sveitarfélög hafa áfram mikið sjálfræði um mótun félagsþjónustunnar þar sem löggin um félagsþjónustu sveitarfélaga frá árinu 1991 eru fyrst og fremst rammalöggjöf. Upplýsingar um uppbyggingu þjónustu í einstökum sveitarfélögum eru takmarkaðar og þekkingu skortir á því hvernig stefnumótun og framkvæmd á sviði félagsþjónustu hefur verið hagað. Eitt er þó víst að þjónusta og starfsemi sveitarfélaga hefur aukist mikið á þeim tíma sem rannsóknin náði til.

Fjölskyldan

Fjölskyldan er umfjöllunarefni Guðnýjar Bjarkar Eydal og Sigrúnar Júlíusdóttur. Í grein sinni „*Fjölskyldur og velferð*“ bendir Guðný Björk á að grundvallarbreytingar hafi orðið á mörgum þeirra þátta er lúta að fjölskyldustefnu. Hugtakið vísi nú oftast til þess stuðnings sem hið opinbera veitir barnafjölskyldum og það hafi fengið sinn sess í þjóðfélagsumræðunni. Samþætting vinnu og einkalífs sé ekki lengur einkamál barnaforeldra. Undir lok rannsóknartímabilsins hafi samt komið ýmislegt fram sem bendir til þess að aftur hafi dregið úr vægi málaflokkins, m.a. höfðu barnabætur rýrnað, en á móti kom þó meiri áhersla á fæðingarorlof og fjármögnun þess.

Sigrún Júlíusdóttir nálgast viðfangsefnið frá annarri hlið í sinni grein „*Fjölskyldan – umbreytingar, samskipti og skilnaðarmál*.“ Áhersla er á fjölskylduþróunina í tengslum við þjóðfélagsbreytingar og tilkomu mismunandi fjölskyldugerða. Nútímafjölskylda þess tíma hafi komið í kjölfar hinnar hefðbundnu fjölskyldu sem átti sínar rætur í gamla bændasamfélaginu. Frá því á sjöunda áratugnum hafi hlutverkaskipting kynjanna tekið miklum breytingum. Skilnaðir, afkoma og lífsgæði eru annars þungamiðja greinarinnar. Höfundur er þeirrar skoðunar að þróunin í skilnaðarmálum hafi verið jákvæð hér á landi og löggjöfin hafi stuðlað að foreldarajafnrétti og meira tillit sé nú tekið til hagsmuna barna en áður var.

Vinnan

Í grein Kolbeins H. Stefánssonar „Umfang vinnunnar í lífi Íslendinga“ er réttilega bent á að í henni skapast þau verðmæti sem standa undir efnislegum gæðum hvers þjóðfélags og þær tekjur sem hver og einn aflar. Fyrir suma er vinnan ill nauðsyn sem menn leggja á sig til að hafa í sig og á en fyrir aðra er vinnan lykilkpáttur í tilverunni. Viðhorf til vinnu eru almennt jákvæð á Íslandi. Eitt af megineinkennum íslensks þjóðfélags er mikil atvinnuþátttaka. Árið 2008 var hún hæst á Íslandi innan OECD-landanna.

„*Atvinnuleysi og vinnumarkaðsúrræði*“ eru viðfangsefni Guðnýjar Bjarkar Eydal, Halldórs S. Guðmundssonar og Tómasar Björns Bjarnasonar. Þar er brugðið upp hinni hliðinni þegar ekki er nægjanlegt framboð á atvinnu. Í greininni er fjallað um atvinnuleysi á Íslandi og það borið saman við það sem gerist í öðrum löndum. Sjónum er beint að atvinnuleysi og búsetu, kyni, aldri, menntun og þjóðerni. Jafnframt er gerð grein fyrir fyrirkomulagi atvinnuleysistrygginga og þjónustu við atvinnulausa. Athyglisvert er að sjá

hversu vel hefur gengið, þrátt fyrir verulegar efnahagssveiflur, að halda niðri atvinnuleysi á rannsóknartímabilinu.

Í framlagi Halldórs S. Guðmundssonar „*Starfsendurhæfing, virkni og aðlögun að vinnu-
markaði*“ er lýst helstu verkefnum félagsþjónustu ríkisins og félagsþjónustu sveitarfélaga á sviði starfsendurhæfingar og aðlögun einstaklinga að vinnu-
markaði. Greinarhöfundar telja brýnt að mörkuð verði opinber stefna á sviði endurhæfingar, starfsendurhæfingar og atvinnutengdrar hæfingar og endurhæfingar. Í þeirri stefnu þurfi að skilgreina hlutverk ríkis og sveitarfélaga í framboði á velferðarþjónustu, ábyrgð og skyldur, starfsmannahald og stjórnun ásamt því að setja almennar reglur um starfsleyfi og eftirlit með starfsemi á sviði starfsendurhæfingar og þeirra sem starfrækja slík úrræði.

Aldraðir

Í rannsókn Guðnýjar Bjarkar Eydal og Halldórs S. Guðmundssonar „*Þróun velferðar í þágu aldraðra*“, var könnuð velferðarþjónusta við þann hóp eldri borgara sem þarf á þjónustu að halda og þeim breytingum sem orðið hafa á viðhorfum til málefna aldraðra á árunum 1988 till 2008. Þar er að finna forvitnilegar upplýsingar um öldrunarþjónustu sem velferðarþjónustu, aukin áhrif eldri borgara, húsnæðis- og búsetumál, þjónustu við eldri borgara, nýjar leiðir í þjónustu, gæði þjónustu, rannsóknir á velferð og þjónustu. En þrátt fyrir að margt hafi færst til betri vegar telja aldraðir samt sem áður að þeir hafi ekki nægjanlega mikil áhrif á hvernig þjónustu við þá er háttáð.

Í kafla Stefáns Ólafssonar, „*Lífeyrisþegar – fjölgun og afkoma*“, er sýnt hvernig lífeyriskerfið hefur haft áhrif á afkomu elli- og örorkulífeyrisþega á tímabilinu. Nokkuð vantar uppá að hagvöxturinn hafi skilað sér til fulls í bættum hag lífeyrisþega og skipta í því máli bæði breyttar reglur um tekjutengingar og breytt skattbyrði. Hins vegar fara Íslendingar seint á ellilífeyri og nýtur Ísland talsverðs styrkleika á sviði lífeyristrygginga umfram margar grannþjóðir í Vestur Evrópu.

Heilsa og lífskjör

Í grein sinni „Góð heilsa og lífskjör“ bregður Tinna Laufey Ásgeirsdóttir ljósi á þá staðreynd að sterk bönd eru milli heilsufars og lífskjara. Góð heilsa sé hluti af velferð og lífs-
gæðum einstaklingsins sem og samfélagsins. Athuganir hennar sýna að heilsa Íslendinga hafi verið mjög góð á því tímabili er um ræðir. Ekki er þó hægt að horfa fram hjá því að ýmsar blikur hafi verið á lofti sem raktar eru til lífsstílsbreytinga og mataræðis. Ein helsta birtingarmynd þess er almenn þyngdaraukning og væntanlega vaxandi sjúkdómabyrði jafnhliða fjölgun í elstu aldurshópunum. Heilbrigðiskerfið á Íslandi er vissulega gott en það er kannski fullsterkt að halda því fram að biðtími eftir heilbrigðisþjónustu sé síst lengri en í þeim löndum sem við berum okkur saman við. Starfssemistölur Landspítalans sýna til að mynda að mun stærra hlutfall sjúklinga á biðlistum bíður lengur en þrjá mánuði eftir þjónustu en annars staðar á Norðurlöndum.

Innflytjendur

Ekki liggja fyrir miklar rannsóknir eða úttektir á stöðu innflytjenda í velferðarkerfinu.

Það var því athyglisvert að lesa niðurstöður rannsóknar Unnar Dísar Skaptadóttur, Guðnýjar Bjarkar Eydal og Hilmu H. Sigurðardóttur um „*Innflytjendur og velferðarkerfið*“. Í greininni er fjallað um innflytjendur á tímabilinu 1988 til 2008, lög um útlendinga og rétt til velferðarþjónustu, ásamt stefnumörkun og gerð áætlana í málefnum innflytjenda, lífsskjör og lífsgæði innflyjenda. Það virðist samt augljóst að erfiðlega hafi gengið að tryggja innflyjendum jöfn tækifæri og öðrum landsmönnum eða gera þá að jafn virkum þátttakendum í samfélaginu. Athyglisvert er hversu innflytendum hefur fjögð á síðustu 2-3 áratugum. Á árinu 1988 töldust innflytjendur vera tæplega 2% af íbúum landsins en árið 2008 var þetta hlutfall um 7% og nú á árinu 2014 er hlutfallið um 8%.

Þriðji geirinn

Þriðji geirinn er nýtt nafn í flóru þeirra nafngifta sem stafsemi innan heilbrigðis- og velferðargeirans hefur verið gefin. Fyrir þá sem ekki átta sig á samhenginu þá er hér um að ræða aðgreiningu frá einkageiranum og hinum opinbera geira. Ómar H. Kristmundsson og Steinunn Hrafnadóttir hafa í grein sinni „*Þróun og einkenni þriðja geirans í velferðarþjónustu*“ gert ágætlega grein fyrir tilurð og notagildi hugtaksins. Sjálfur hef ég kallað þessa aðila frjáls félagsamtök en verð þó að viðurkenna að þriðji geirinn hefur fengið meiri hljómgrunn hjá þeim sem starfa á vettvangi þessara frjálsu hreyfinga. Þriðji geirinn er hins vegar engin nýjung í íslenskri velferðarsögu því um langt skeið hefur hann verið einn af burðarásunum í félags- og heilbrigðisþjónustunni. Upplýsingar um starfsemi þessara aðila hafa samt fram til þessa verið af skornum skammti. Það er því mikilsvert að í framhaldi af þessari úttekt verði ráðist í frekari rannsóknir á hlutverki og möguleikum þriðja geirans í velferðarþjónustunni.

Niðurstaða

Í bókinni um Þróun velferðarinnar 1988-2008 er að finna umfangsmikla og gagnlega greiningu á þróun helstu velferðarmála á Íslandi á tuttugu ára tímabili fram að krepplunni. Þetta viðamikla rit hefði að öllu jöfnu átt að marka tímamót í rannsóknnum á íslensku velferðarþjóðfélagi og samanburði við önnur lönd. Efnahagshrunið haustið 2008 setti hins vegar strík í reikninginn þannig að ýmislegt hefur breyst hin síðustu ár eða þróast í aðrar áttir en gera hefði mátt ráð fyrir undir lok rannsóknartímabilsins. Þess vegna er mikilvægt að fljótlega verði ráðist í sambærilega úttekt á þeim miklu breytingum sem átt hafa sér stað á Íslandi frá hruni. Á þann hátt yrði væntanlega unnt að skýra betur þær þjóðfélagsbreytingar sem átt hafa sér stað frá lokum níunda áratugar síðustu aldar til nútímans.

