

Umhverfi barna í velferðarríkjunum

Um áhrif velferðarríkisins á hag barna

Stefán Ólafsson

Desember 2004

Borgarfræðasetur

Háskóla Íslands og Reykjavíkurborgar



Umhverfi barna í velferðarríkjunum

Um áhrif velferðarríkisins á hag barna

Stefán Ólafsson

Borgarfræðasetur

Desember 2004

I. Markmið og leiðir velferðarríkisins

Markaðsþjóðfélagið breiddist út í Vestur Evrópu og Norður Ameríku á 19. öld. Það fól í sér miklar framfarir á sviði framleiðslu og viðskipta en þótti tengjast of mikilli misskiptingu lífskjara og þar með óstöðugleika í þjóðfélaginu. Í framhaldinu komu fram hugmyndir af tvennum toga til að bregðast við þessum meintu ókostum: sósíalismi í anda Marx og Engels annars vegar og hins vegar hugmyndir um félagslegar samtryggingar sem síðan þróuðust í hið nútímalega velferðarríki. Báðar þessar hugmyndir komu til framkvæmda á tuttugustu öldinni og má segja að með þeim hafi stærstu þjóðfélagstilraunum þeirrar aldar verið hleypt af stokkunum. Sósíalisminn leið undir lok sem áhrifamikið þjóðfélagsskipulag með hruni Sovétríkjanna um 1990, ekki síst vegna ófullnægjandi árangurs í framleiðslu, viðskiptum og lífskjarajöfnun, en velferðarríkið er alls staðar á Vesturlöndum ríkjandi þáttur í þjóðfélagsgerð nútímans. Það var þó innleitt í mismiklum mæli í ólíkum þjóðfélögum og almennt meira í Evrópu en Bandaríkjunum (Flora og Heidenheimer 1981).

Klassísk markmið velferðarríkisins hafa víðast verið þau að draga úr takmörkunum markaðsháttanna (*market failures*) og milda afleiðingar markaðsbúskaparins, í átt til aukins jafnaðar og minni fátæktar í þjóðfélaginu. Eftirfarandi er nánari útlistun á helstu markmiðum velferðarríkisins:

- Viðunandi framfærslutryggingar fyrir alla (vegna atvinnuleysis, sjúkdóma, örorku, elli, barneigna, ómegðar, menntunar, lakra búsetuskilyrða).
- Jafna tækifæri (jafna kjör milli stétta, veita aðgengi að heilsugæslu, menntun og félagsþjónustu, óháð efnahag).
- Minnka fátækt (bæta hag þeirra verst settu).
- Bæta samfélagið – auka stöðugleika (bæta uppeldisskilyrði barna, draga úr afbrotum, nýta mannauð samfélagsins, skapa samhug meðal borgaranna, skapa friðsamlegra og betur virkt samfélag).

Með því að tryggja öllum viðunandi lífsviðurværi þegar forsendur sjálfsbjargar með atvinnuþátttöku eru af ýmsum ástæðum ekki fullnægjandi er skotið öryggisneti undir samfélagið. Afkoma fjölskyldna og einstaklinga fer þá ekki undir visst lágmark. Með því að tryggja öllum eða sem flestum aðgang að heilsugæslu, menntun og mikilvægri félagsþjónustu, óháð fjárhagsafkomu fjölskyldna, er dregið úr takmörkunum tækifæra vegna stéttaskiptingar. Fleiri börn ná að blómstra og nýta getu sína. Þar með minnkar í reynd stéttaskiptingin í þjóðfélaginu. Ofangreind markmið koma svo saman í þeim

afleiðingum að úr fátækt dregur. Það hefur einmitt verið markmið þjóða og stjórnvalda um aldir að vinna bug á fátækt og velferðarríkið er því eitt nýjasta verkfærið í mannkynssögunni til að ná því markmiði.

En velferðarríkið hefur ekki aðeins staðið fyrir markmið um breytta og réttlátari lífskjaraskiptingu heldur hefur það einnig haft hagsýn markmið, þ.e. að bæta virkni þjóðfélagsins og auka stöðugleika. Það er meðal annars gert með því að útrýma óheppilegum þjóðfélagsaðstæðum og draga úr átökum og slæmri virkni þjóðfélagsins vegna ójafnaðar og særðrar réttlætiskennndar meðal þegnanna. Markmið velferðarríkisins eru þannig í senn félagsleg, siðferðileg og hagsýn.

Á síðasta aldarfjórðungi hefur nokkuð verið sótt að velferðarríkinu, ekki síst af hugmyndafræðingum harðrar markaðshyggju sem ekki sjá neina ástæðu til þess að ríkisvaldið breyti virkni og afleiðingum markaðsháttanna (Friedman og Friedman 1980, Pierson 1994 og 2001). Þeir telja gjarnan að heppilegast sé að leysa sem flest verkefni þjóðfélagsins á markaði og hafa alla jafna ekki miklar áhyggjur af ójöfnuði og fátækt sem sprettur af virkni markaðsaflanna. Mismunandi áhrif slíkra hugmynda eru ein af skýringum þess að þjóðir hafa gengið mislangt í eflingu velferðarríkisins. Þannig hafa slíkar hugmyndir verið áhrifamiklar í Bandaríkjunum, svo dæmi sé tekið, og þar eru umfang og áhrif velferðarríkisins alla jafna mun minni en almennt er í Evrópu.

Meginstoðir nútímavelferðarríkisins í Bandaríkjunum voru reistar af Roosevelt forseta á kreppuárum fjórða áratugarins og náðu þær aldrei að verða jafn veigamiklar og stoðir velferðarríkjanna í Norðvestur-Evrópu. Helstu ástæður þess, utan áhrifa peninga- og markaðshyggju í þjóðmálum, voru þær að launþegahreyfing í Bandaríkjunum var afar veik og stjórn málaöfl sem vildu beita sér fyrir leið evrópsku velferðarríkjanna voru ekki nægilega sterk. Þá hefur einnig verið ríkjandi í Bandaríkjunum sterkt hugarfar einstaklingshyggju og sjálfsbjargarviðleitni, sem felur í sér andóf gegn hlutverki stjórnvalda og forsjárhyggju í félagsmálum (Skocpol 1994). Þessar þjóðfélagsaðstæður hafa gert það að verkum að meiri fyrirstaða hefur verið gegn þróun opinbera velferðarkerfisins í Bandaríkjunum en almennt er í Evrópu.

Í Skandinavíu voru aðstæður á annan veg vegna mikilla áhrifa launþegahreyfingar og jafnaðarmanna á vettvangi stjórnmála, sem beittu sér sterklega fyrir uppbyggingu öflugs velferðarríkis. Þessir aðilar voru áhrifamestir í landstjórnnum frændþjóða Íslendinga á eftirstríðsárunum. Auk þess var rötgróið í menningu þessara landa að sýna samstöðu meðal þegnanna og leita jafnaðar og réttlætis í skipan

þjóðmála og líf skjara. Afleiðingin var sú að velferðarríkisleiðin var lengra gengin þar en víðast hvar annars staðar í hinum þróuðu löndum. Skandinavíska velferðarríkið er þekkt um allan heim sem sérstök leið í skipan þjóðmála, einmitt fyrir mikil áhrif stjórnvalda á dreifingu líf skjara og hátt þjónustustig hins opinbera á sviði velferðarmála. Stjórnvöld þar tryggja öllum þegnum góð lágmarkslíf skjör og hágæða þjónustu á sviði heilsugæslu, menntunar og félagsþjónustu, svo sem í dagvistun barna og aldraðra, endurhæfingu atvinnulausra, húsnæðis- og búsetumálum, barnavernd og annarri samfélagsforsjá. Á töflu 1 má sjá yfirlit um árangur þjóða sem fylgt hafa þremur helstu leiðum velferðarríkisþróunar og til samanburðar er íslenska velferðarríkisleiðin.

Tafla 1. Yfirlit um árangur ólíkra velferðarkerfa:
Bandaríska, þýska, skandinavíska og íslenska leiðin

Velferðarkerfi:	Bandarískt	Þýskt	Skandinavískt	Íslenskt
<i>Einkenni:</i>				
Hlutverk hins opinbera	Lítið	Nokkurt	Mikið	All mikið
<i>Árangur:</i>				
Tryggingavernd almennings	Lítill	Mikil	Mikil	Mikil
Líf skjör bótaþega	Lök	Háð stétt	Góð	Lök
Velferðarþjónusta	Lítill	Lítill	Mikil	Mikil
Umfang fátæktar	Mikið	Nokkurt	Lítið	Frekar lítið
Jöfnun tekjuskiptingar	Lítill	Nokkur	Mikil	Nokkur
Jöfnun kynja	Lítill	Lítill	Mikil	Mikil
Minnkun áhrifa stéttaskiptingar	Lítill	Lítill	Mjög mikil	All mikil

Byggt á Esping-Andersen 1990, 1999 og 2002; Scharpf og Schmidt 2000; Pierson 2001; Stefán Ólafsson 1999; OECD 2003.

Miða er við helstu þætti velferðarforsjár, þ.e. tryggingavernd almennings, gæði og upphæðir bóta almannatrygginga, umfang og gæði velferðarþjónustu, árangur þjóða í að draga úr fátækt og ójöfnuði tekjuskiptingar, minnkun stéttaskiptingar og kynjamismunar. Þessi atriði eru öll veigamiklir þættir klassískra markmiða velferðarríkjana. Samanburðurinn í töflunni, sem byggður er á fjölda viðamikilla rannsókna, sýnir að skandinavíska leiðin skilar mestum árangri, þá kemur þýska leiðin sem algeng er á meginlandi Evrópu og loks skilar bandaríska leiðin minnstum árangri. Þar er meira byggt á leið markaðshátta og góðgerðstarfi einkaaðila.

Íslenska leiðin er blönduð. Hvað snertir velferðarþjónustu (heilbrigðisþjónustu, menntun, dagvistun barna og aldraðra, félagsþjónustu) þá eru Íslendingar líkir Skandinöllum, en þegar kemur að tekjutilfærslum til einstaklinga og fjölskyldna þá gætir talsverðra engilsaxneskra áhrifa, sem koma fram í lágum upphæðum bóta og mikilli beitingu tekjutenginga. Bótakerfið er þannig meira

fátækramiðað en að það sé framkvæmt í anda borgararéttinda, þó lögin geri ráð fyrir því síðarnefnda. Þannig gætir meiri sparnaðar í tekjutilfærslum til fólks í íslenska kerfinu og kemur þetta meðal annars fram í minni útgjöldum hins opinbera til þessara mála en tíðkast á hinum Norðurlöndunum og víðast í Evrópu (Stefán Ólafsson 1999, NOSOSKO 2003). Þetta leiðir til heldur minni áhrifa íslenska velferðarkerfisins á dreifingu lífskjara en er á hinum Norðurlöndunum. Kjör lágtekjuhópa verða þess vegna heldur lakari á Íslandi.

II. Barnaumhverfið á Íslandi

Það hefur frá fyrstu tíð verið ljóst að markmið velferðarríkjanna nýtast börnum almennt í sama mæli og þau nýtast fólki almennt. Auk þess hefur velferðarríkið beint sérstökum aðgerðum að börnum og barnafjölskyldum. Þar er um að ræða að stuðla að því að fjölskyldufólki sé gert auðveldara að eignast og ala upp börn, búa börnum hagstæð þjófélagskilyrði, eftirlit og umönnun og sérstaklega draga úr hættu á því að börn þurfi að búa í fátækt, sem alla jafna felur í sér meiri áhættur fyrir þroska og lífsferil en er að finna hjá þeim sem alast upp í betur staðum fjölskyldum. Nú á dögum er gjarnan fjallað um þessa þætti sem beinast að börnum sérstaklega sem fjölskyldumál en einnig sem barnaverndarmál og þætti félagsþjónustu (dagvist ofl.). Það er því bæði um að ræða tekjutilfærslur til fólks vegna barna (barnabætur) og þjónustu við barnafólk. Tekjutilfærslur til barnafjölskyldna draga úr líkum á því að þær lendi undir fátæktarmörkum og góð dagvistunarþjónusta greiðir fyrir atvinnuþátttöku mæðra og er mikilvægur þéttur í jöfnun lífsskilyrða og tækifæra milli karla og kvenna, svo dæmi sé tekið (Sainsbury 1999).

En hver er þörfin fyrir slíka þætti í íslenska umhverfinu og hversu mikil áhersla er lögð á velferðarmál barna?

Tíðni fæðinga á Íslandi hefur um langt árabil verið með því hæsta sem þekkist í þróuðu löndunum. Það þýðir að meðalfjöldi barna á íslenskum heimilum er meiri en almennt er í Evrópu. Að auki er atvinnuþátttaka beggja foreldra mjög mikil (há atvinnuþátttaka mæðra og langur vinnutími karla utan heimilis). Þetta þýðir að álag á íslenskum heimilum er að öðru jöfnu mikið. Dagvistarþjónusta barna er afar mikilvæg í þessu samhengi. Hún hefur stórbatnað á síðasta áratug, ekki síst í Reykjavík. Nú á dögum eru Íslendingar með hátt hlutfall barna á forskólaaldri í formlegri dagvistun á vegum hins opinbera (sveitarfélaga), ásamt Dönum og Svíum (Guðný Eydal og Stefán

Ólafsson 2003, OECD 2003). Hinar norrænu þjóðirnar eru einnig með góða forsjá á þessu sviði og á meginlandi Evrópu er notkun dagvistunar áberandi mikil hjá Frökkum og Belgum (Scharpf og Schmidt 2000, Esping-Andersen 2002). Lítum nánar á gögn um skólagöngu og dagvistun barna í OECD-ríkjunum.

Tafla 2: Hlutfall barna á aldrinum 3-6 ára sem eru í einhvers konar leikskóla eða grunnskóla.

OECD-ríkin árið 2000

	3ja ára	4urra ára	5 ára		6 ára	
	Leikskóli	Leikskóli	Leikskóli	Grunnskóli	Leikskóli	Grunnskóli
Ástralía	16,4	50,1	32,5	68,7	0,0	100,0
Austurríki	39,3	79,6	89,4	0,0	32,7	62,5
Belgía	98,2	99,2	97,8	1,2	4,8	94,7
Kanada	0,0	39,9	88,4	0,0	0,0	100,0
Tékkland	54,9	81,0	98,0	0,1	47,2	52,8
Danmörk	71,8	90,6	96,6	0,0	95,6	4,4
Finland	33,9	41,9	49,6	0,0	72,7	1,0
Frakkland	100,0	100,0	100,0	1,4	1,4	100,0
Þýskaland	54,8	81,4	83,8	0,0	65,0	48,9
Grikkland	0,0	57,6	87,1	2,9	0,0	99,5
Ungverjaland	68,6	89,2	97,1	0,0	73,5	37,2
Ísland	86,9	90,9	92,5	0,3	0,1	98,8
Írland	2,9	2,0	1,2	99,4	0,0	100,0
Ítalía	97,6	97,3	97,4	2,1	2,8	97,5
Japan	59,8	94,9	96,1	0,0	0,0	100,0
Kórea	9,7	25,1	43,2	1,1	0,0	92,4
Lúxemborg	37,5	94,3	91,2	2,8	3,4	91,3
Mexíkó	14,6	57,2	80,8	9,9	0,9	100,0
Holland	0,1	99,5	98,5	0,0	0,0	99,5
Nýja Sjáland	80,5	93,1	2,7	96,4	0,0	99,1
Noregur	70,9	78,1	81,2	0,0	1,1	99,3
Pólland	23,3	33,3	40,9	0,0	96,7	0,7
Portúgal	55,9	72,2	81,6	0,0	3,2	100,0
Slóvakía	56,1	70,3	81,5	0,0	34,2	0,0
Spánn	79,6	93,5	100,0	0,0	0,1	100,0
Svíþjóð	68,0	72,8	75,8	0,0	96,4	4,3
Sviss	7,0	30,7	83,1	0,7	65,1	35,4
Tyrkland	0,0	0,0	18,9	5,5	0,0	86,1
Bretland	53,9	100,0	0,1	99,9	0,0	98,9
Bandaríkin	36,0	63,6	74,2	6,0	10,6	88,3

Heimild: OECD Education database.

Í töflu 2 má sjá hve stórt hlutfall árganga barna á aldrinum 3-6 ára er í leikskólum eða forskólum hvers konar, sem og í hvaða mæli grunnskólasókn hefst við 5 eða 6 ára aldurinn. Ef við skoðum fyrst 3ja ára börn kemur í ljós að frekar hátt hlutfall barna á þessum aldri á Íslandi er í einhvers konar skóla (þ.e. aðallega leikskóla), eða tæp 87%. Einungis þrjú lönd eru með hærra hlutfall, en það eru Frakkland, Belgía og Ítalía. Í sumum kaþólsku löndunum er algengt að börn sæki einhvers konar skóla á vegum kirkjunnar og skýrir það líklega hátt hlutfall ítalskra barna hér. Lægst er hlutfallið í

Tyrklandi, Hollandi, Grikklandi, Kanada, Írlandi og Sviss. Þegar lítið er til 5 ára barna er myndin hins vegar all breytt. Þá er Ísland með um 92% barna í leikskólum en níu lönd eru með hærra hlutfall fyrir þátttöku barna í einhvers konar skólum eða námskeiðum. Ætla má að form skólagöngu hjá forskólabörnum sé mjög breytilegt milli landa, bæði hvað snertir umfang og gæði. Írar, Nýsjálendingar og Bretar byrja svo grunnskólagöngu við fimm ára aldur en flest hinna landanna binda það við 6 ára aldur, samkvæmt þessum gögnum sem eru frá OECD.

Tafla 3: Börn á forskólaaldri sem eru í dagvistun (*day care*), árið 1998-9.

	0-3 ára	3ja ára að skólaskyldu
Danmörk	64	91
Bandaríkin	54	70
Svíþjóð	48	80
Slóvakía	46	90
Kanada	45	50
Ísland	42	67
Nýja Sjáland	40	90
Noregur	40	80
Írland	38	56
England	34	60
Belgía	30	97
Frakkland	29	99
Finnland	22	66
Ástralía	15	60
Japan	13	34
Portúgal	12	75
Þýskaland	10	78
Kórea	7	24
Ítalía	6	95
Holland	6	98
Spánn	5	84
Austurríki	4	68
Grikkland	3	46
Tékkland	1	85

Source: OECD (2001), *Employment Outlook*, table 4.7

Í ljósi þess hve mismunandi form eru á “skólun” forskólabarna er rétt að skoða frekari gögn um vistun barna á forskólaaldri. Tafla 3 sýnir tötlur frá OECD um dagvistun (*day care*) forskólabarna, en það eru eðlisólíkar upplýsingar frá því sem birt er í töflu 2. Hér er um að ræða vistun barna á dagheimilum hvers konar, opinberum eða einkareknum. Löndunum er raðað eftir hlutfalli barna að þriggja ára aldri sem eru í dagvistun. Danir eru með hæst hlutfall, en almennt má segja að norrænu þjóðirnar og

engil-saxnesku þjóðirnar séu með hæst hlutfall yngri barna í dagvistun, enda er atvinnuþátttaka kvenna, og mæðra sérstaklega, hvað hæst í þessum löndum. Minnst er um dagvistun barna á þessum aldri í löndum Suður-Evrópu, auk Tékklands, Hollands og Kóreu. Hins vegar er mun algengara að börn á aldrinum 3-6 ára séu í dagvistun og eru sum landanna sem eru með lágt hlutfall fyrir 0-2ja ára börn með mikið umfang dagvistunar fyrir eldri hópinn. Mörg lönd eru með hærra hlutfall dagvistunar en Ísland fyrir þennan hóp.

Annað sem athyglisvert er að skoða í þessu sambandi er í hvaða mæli dagvistun er á vegum hins opinbera og þá með formlegu skipulagi skólaihalds. Norðurlöndin skera sig að nokkru leyti úr hvað þetta varðar, en einnig er hlutur slíkrar þjónustu stór í Frakklandi og Belgíu. Í Bandaríkjunum og sumum öðrum engil-saxneskum löndum er hlutur einkarekinna dagvistunarstofnana hins vegar mun stærri og kostnaðarþátttaka foreldra þar oft meiri.

Tafla 4: Hlutfall barna 0-6 ára sem eru á opinberum dagvistunarstofnunum/leikskólum á Norðurlöndum

	Danmörk	Finnland	Ísland	Noregur	Svíþjóð
1990	61	44	43	33	48
1995	68	39	53	44	59
2000	77	49	58	52	68
2002	77	50	62	56	69

Heimild: Nososko (ýmis ár). Tölur Noregs fyrir 2000 og 2002 ná til barna á aldrinum 0-5 ára.

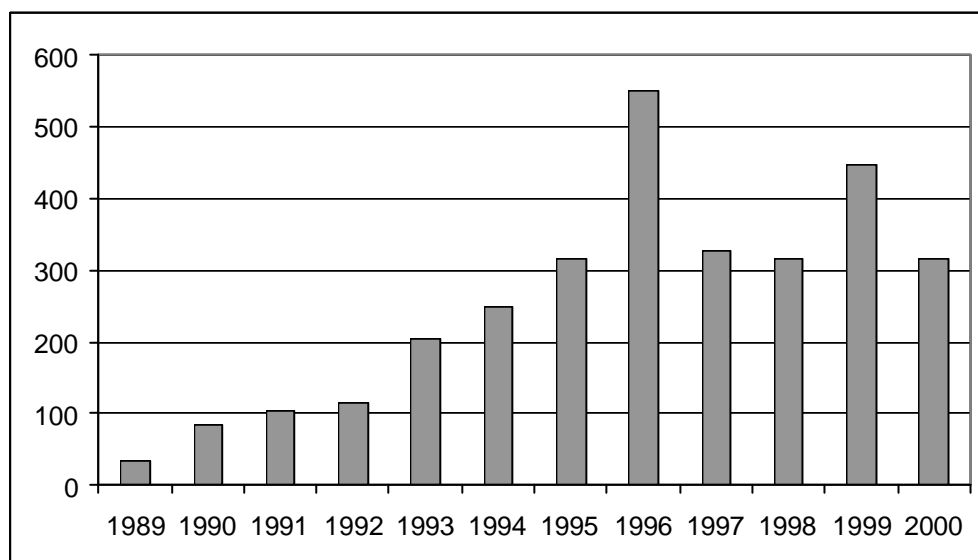
Að lokum sýnum við hér staðlaðar tölur frá Norðurlöndunum um hlutfall barna á forskólaaldri (meðaltal 0-6 ára barna) sem voru í opinberum leikskólum á árunum frá 1990 til 2002. Í öllum norrænu löndunum hefur sókn í leikskóla aukist umtalsvert á þessum tíma. Minnst var aukningin í Finnlandi, en þar jókst atvinnuleysi verulega á fyrri hluta tíunda áratugarins, og hvað örust var aukningin í Noregi, Íslandi og Svíþjóð. Danir, Svíar og Íslendingar eru með hæst hlutfall á síðustu árunum en Finnar eru með það lægsta. Það er því óhætt að segja að Ísland sé í fremstu röð hvað snertir nýtingu opinberra leikskóla fyrir forskólabörn.

Á Íslandi hefur á síðustu árum einnig orðið mikil framför í einsetningu skóla og veitingu heitra máltíða í skólum, sem bætir mjög barnaumhverfið. Á árum áður voru oft mikil brögð að því að börn gengju að nokkru leyti sjálfala á Íslandi (lyklabörn), meðal annars vegna þess að stofnanir og þjónusta í barnaumhverfinu voru

ófullnægjandi þrátt fyrir að atvinnuþátttaka foreldra hér á landi væri með því mesta sem þekktist í heiminum (Baldur Kristjánsson 2001, Stefán Ólafsson 1990).

Þrátt fyrir góðar framfarir á þessu sviði er þó ljóst að umtalsverðar áhættur leynast enn í barnaumhverfinu sem hægt er að vinna betur gegn. Umtalsverður hluti barna elst upp í fjölskyldum einstæðra foreldra. Þeir búa að öðru jöfnu við erfiðari skilyrði en þar sem tveir foreldrar eru á heimili, ekki síst fjárhagslega. Rannsóknir sýna að börnum einstæðra foreldra er hættara en öðrum börnum við að lenda afvega, meðal annars vegna erfiðari fjárhagsafkomu. Á Íslandi er hlutfall einstæðra foreldra hátt samanborið við önnur vestræn lönd og það hefur farið ört vaxandi á síðasta áratug. Árið 1991 bjuggu tæp 17% barna undir 15 ára aldri í fjölskyldum einstæðra foreldra en árið 2000 var það komið í rúm 20% (Hagstofa Íslands, Félags- og heilbrigðismál 1990-2000). Það er mikil aukning á stuttum tíma. Ef ætla má, eins og rannsóknir erlendis benda til, að börn í slíkum fjölskyldum búi við meiri áhættur en önnur börn virðist ljóst að þessi þáttur sé tiltölulega stór hér á landi.

Annar áhættuþáttur sem steðjar að börnum er fíkniefnavandinn. Eins og sjá má á mynd 1 hefur hann farið vaxandi í Reykjavík á síðasta áratug (sjá Hildur Kristjánsdóttir 2003).



Mynd 1. Fjöldi fíkniefnabrota á hvert 100.000 íbúa í Reykjavík, 1989-2000.

Aukning slíkra brota er mjög mikil og þó hún geti að hluta verið vegna aukinnar og bættrar löggæslu er vafamál að svo mikla aukningu megi eingöngu rekja til þess. Vandinn virðist í reynd hafa farið vaxandi. Þegar litið er til afskipta barnaverndarnefnda af börnum vegna vandamála í fjölskyldum þeirra kemur

sömuleiðis í ljós mikil aukning. Þannig þrefaldaðist fjöldi barna sem nefndirnar höfðu afskipti af frá 1991 til 2000 (Hagstofa Íslands, Félags- og heilbrigðismál 1990-2000). Í flestum tilvikum var um tilsjón og ráðgjöf að ræða enda er ekki aukning á vistun barna utan heimilis á þessum tíma. Ætla má að þessi aukning sé bæði vegna bættrar þjónustu og fagmennslu á sviði barnaverndar og vegna aukinnar þarfar í umhverfinu.

En hversu miklum fjármunum veitir íslenska velferðarkerfið til barnamála sérstaklega. Vísendingar um það má finna í töflu 5 (NOSOSKO 2004).

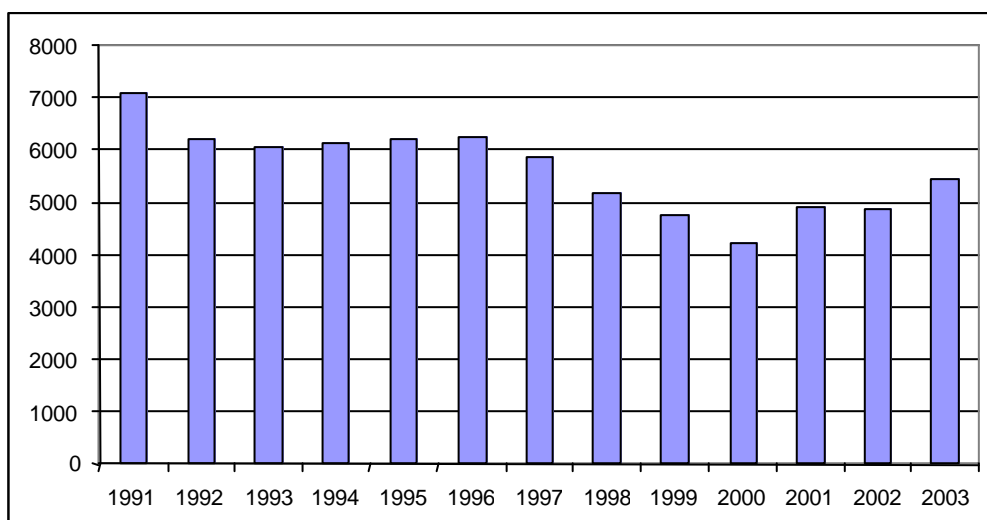
Tafla 5. Stuðningur hins opinbera við barnafjölskyldur: Tekjutilfærslur og þjónusta. Evrur á hvert barn 0-17 ára, árið 2002

	Danmörk	Finnland	Ísland	Noregur	Svíþjóð
Heildargr. til barna - fjölskyldna	1832	1714	1189	2571	2044
Þjónusta við barnafjök.	2771	1320	1323	1547	1638
Samtals	4603	3034	2512	4117	3682

Frændþjóðirnar á hinum Norðurlöndunum eru þekktar fyrir að leggja mikla áherslu á velferðarmál og verja stórum hluta þjóðartekna til þeirra málaflokka. Eins og taflan sýnir verja þær talsvert hærri fjárhæðum (í rauntölum að teknu tilliti til mismunandi kaupmáttar). Einkum verja Íslendingar minni fjárhæðum í tekjutilfærslur til barnafjölskyldna. Þannig eru útgjöld Finna þetta árið um 44% hærri en Íslendinga og Norðmenn sem eru með mestar tekjutilfærslur verja um 116% hærri upphæð en Íslendingar á hvert barn. Þegar litið er til þjónustuútgjaldanna, sem einkum eru niðurgreiðslur á kostnaði eins og við dagvistun, munar minna en Íslendingar eru þar í neðsta sæti með Finnum en Danir verja langmestu.

Á heildina litið eru Danir með hæst úrgjöld á hvert barn, þá Norðmenn og svo Svíar, en Íslendingar eru með lægstu upphæðina. Ef hliðsjón er höfð af álagi á íslenskum heimilum og meiri fjölda barna hefði á hinn bóginn mátt ætla að útgjöldin væru mest á Íslandi, þ.e. ef þau væru í beinu samhengi við þörf.

En hvernig hefur þróun barnabóta á Íslandi verið á síðasta áratug eða svo? Vísendingar um það má sjá á mynd 2. Þar eru sýndar tölur um heildarútgjöld hins opinbera til barnabóta frá árinu 1991 til 2003, á föstu verðlagi ársins 2003. Þetta eru því raunútgjöld (Fjármálaráðuneytið 2003).



Mynd 2. Heildarútgjöld hins opinbera til barnabóta 1991-2003.
Milljónir króna. Fast verðlag ársins 2003.

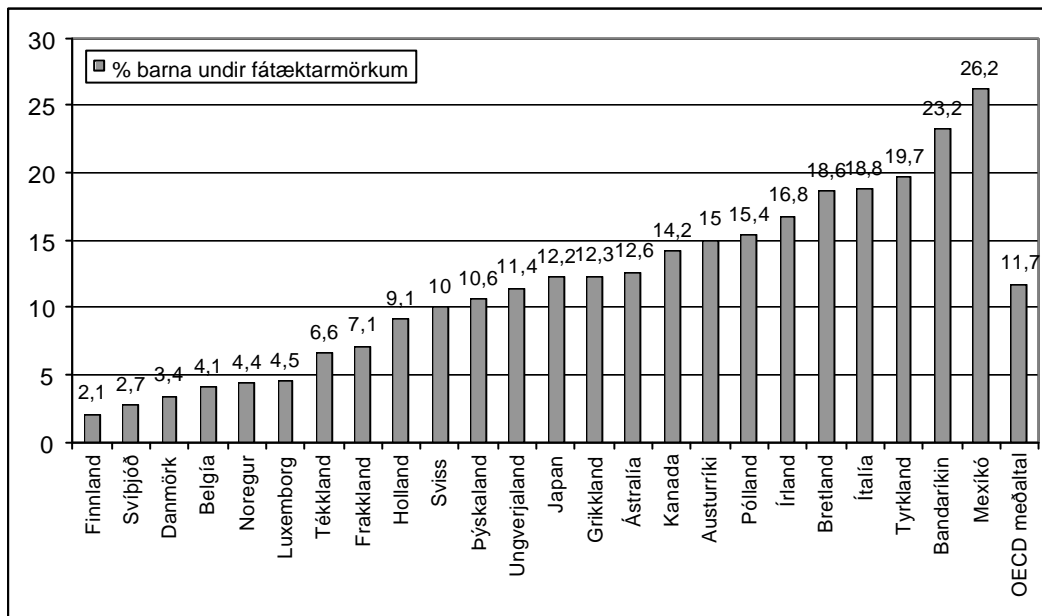
Hæst voru útgjöldin á árinu 1991, lækkuðu svo árið 1992, en frá og með 1997 var beitt verulega auknum tekjutengingum við greiðslu bótanna sem fækkaði bótaþegum verulega og lækkaði greiðslur til fólks með meðaltekjur. Þessi þróun stóð til ársins 2000 en frá þeim tíma hafa greiðslur barnabóta farið hækkandi, meðal annars eftir að stjórnvöld höfðu gefið ákveðin loforð um slíkt fyrir kosningarnar 1999. Nú á árinu 2004 lofa stjórnvöld síðan frekari hækkun um tvo milljarða fyrir lok kjörtímabilsins, en með því nálgast útgjöldin aftur það stig sem var á árinu 1991. Þær hækkarnir sem orðið hafa síðan árið 2000 eru því einungis í áttina að byrjunarstöðunni við upphaf tíunda áratugarins en ekki raunviðbætur. Því má segja að við séum enn á fjórtán ára gömlum byrjunarreit. Enda hefur ekki saxast á bilið milli Íslands og frændþjóðanna norrænu í þessum efnum á síðasta áratug (NOSOSKO, ýmis ár).

III. Áhrif velferðarríkisins á fátækt barna

Í hvaða mæli börn þurfa að alast upp við fátæktarskilyrði skiptir verulegu máli fyrir líkur á því að þau nái fullum þroska og fái notið tækifæra sem bjóðast í lífinu. Fátækt er ekki aðeins óþægilegt ástand heldur hefur hún margvísleg skaðleg áhrif á þroskamöguleika, heilsufar og lífsferil (Harpa Njáls 2003). Fátækt tengist alla jafna fjölda annarra félagslegra vandamála, ekki síst afbrotum og ógæfulegu lífshlaupi. Það er ljóst að eitt af mikilvægustu markmiðum velferðarríkisins er að draga úr hættu á því að börn þurfi að lifa við fátæktarskilyrði. Rannsóknir Rowntrees í York fyrir um einni öld síðan sýndu meðal annars að barnafjölskyldum var hættara en öðrum við að lenda í fátækt, ekki síst vegna framfærslukostnaðar. Félagsmálastefna Englendinga og

annarra vestrænna þjóða frá upphafi 20. aldar miðaði því meðal annars að bættum hag barnafjölskyldna (Rimlinger 1971). Hvernig hefur til tekist í þeim efnum?

Ljóst er að skilgreina má fátækt með margvíslegum hætti og nota mismunandi viðmið við mælingar á henni. Alltaf er þó í grundvallaratriðum um það að ræða að tengja fátæktarhugtakið við skort og hamlandi lífsskilyrði fyrir þátttöku í venjulegu mannlífi þjóðfélagsins. Fátækt takmarkar tækifæri barna og það er ef til vill skaðlegasti þáttur fátæktaráhrifanna til lengri tíma. Í seinni tíð hefur verið algengast að miða fátækt í ríku löndunum við frávík frá meðaltekjum, þ.e. afstæðar mælingar á fyrirbærinu. Í þróunarlöndum er hins vegar oftast miðað við algild viðmið um framfærslukostnað (Townsend o.fl. 2004). Ekkert aftrar því að báðum aðferðum sé beitt samhliða, enda eru útkomur slíkra rannsókna, til dæmis á Íslandi, mjög áþekkar (sjá t.d. Stefán Ólafsson og Karl Sigurðsson 2000 og Hörpu Njáls 2003).



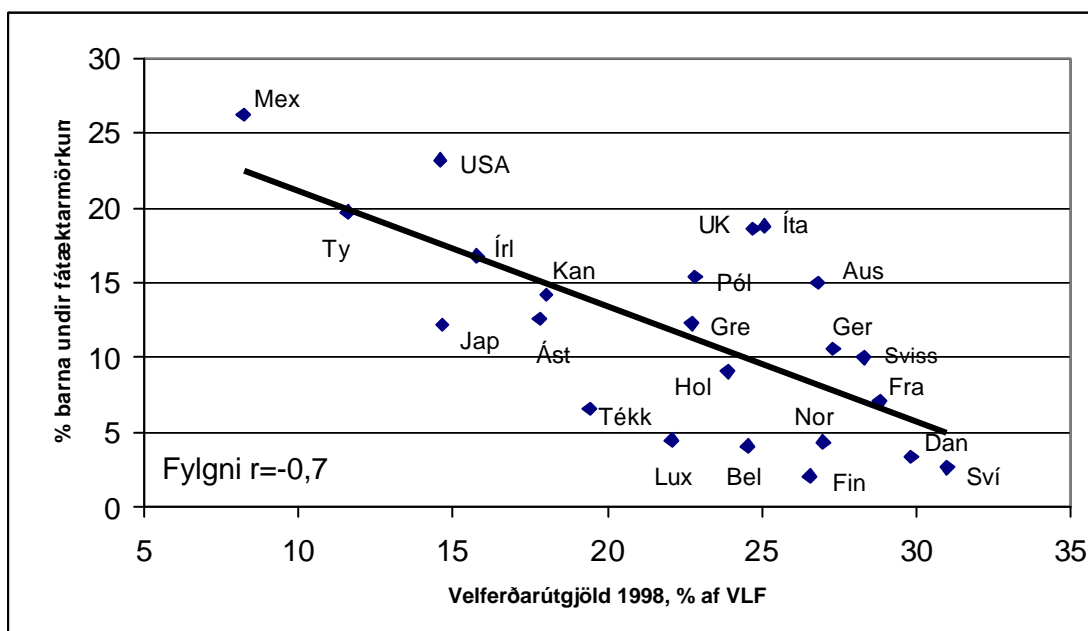
Mynd 3. Hlutfall barna sem lifa undir fátæktarmörkum í OECD ríkjum.

Gögnin á myndinni sýna hve stór hluti barna viðkomandi þjóða búa í fjölskyldum sem hafa minna en helming af meðal ráðstöfunartekjum þjóðarinnar á hvern fjölskyldumeðlim um miðjan tíunda áratuginn (OECD 2002). Þetta eru nýjustu gögnin um fátækt og stærð lágtekjuhópa sem OECD hefur gefið út og byggja á samhæfðum tekjuupplýsingum Luxembourg Incomes Study (www.lisproject.org og Atkinson o.fl. 1995). Myndin sýnir að skandinavísku þjóðirnar (Finnar, Svíar, Norðmenn og Danir) búa við minnsta tíðni fátæktar meðal barna, ásamt Belgíu og Luxemborg. Það er

reyndar vel þekkt í fjölþjóðlegum rannsóknum á fátækt að skandinavísku þjóðirnar koma yfirleitt afar vel út. Þar búa afar fáir við fátækt.

Á hinum enda dreifingarinnar eru síðan tiltölulega fátækar þjóðir eins og Mexíkanar og Tyrkir en með þeim eru hins vegar ein ríkasta þjóð heims í dag, Bandaríkin. Það skýtur auðvitað skökku við að svo hagsæl þjóð sem Bandaríkin eru skuli búa við það að um 23% barna þar í landi lifi við lífsskilyrði sem teljast undir stöðluðum fátæktarmörkum. Það er til marks um að ríkjandi áherslur í stjórnámálum þar í landi fela ekki í sér einarða afstöðu til þess að berjast gegn fátækt af hálfu hins opinbera. Bandaríkjamenn umbera einfaldlega afar mikinn ójöfnuð í afkomu almennings og þar með mikla fátækt við hlið gríðarlegs auðs. Þetta er einnig í samræmi við algenga afstöðu í Bandaríkjunum til opinbera velferðarríkisins sem nefnd var hér að framan. Bretar og Írar eru einnig með háa tíðni fátæktar meðal barna, ásamt Ítölum, Pólverjum, Austurríkismönnum og Kanadamönnum.

Á mynd 4 má síðan sjá vísbendingu um öfluga skýringu á mismunandi útkomum þessara þjóða í mælingum á fátækt meðal barnafjölskyldna. Þar er sýnt sambandið á milli útgjalda til velferðarmála sem hlutfall af vergri landsframleiðslu og umfangs fátæktar meðal barna í hópi vestrænna þjóða (frumgögn frá OECD).



Mynd 4. Samband velferðarútgjalda og umfangs fátæktar meðal barna í OECD-ríkjum.

Sambandið er afar reglulegt og sterkt, þannig að þar sem opinberu velferðarútgjöldin (velferðaráherslur) eru meiri þar er fátæktarreynsla barna markvert minni. Fylgnin er neikvæð og sterk, eða um 0,7, sem telst mikil fylgni og getur bent til orsakasambands.

Ísland er ekki sýnt með í þessum gögnum en samkvæmt rannsóknum Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands má búast við að Ísland sé á svipuðum slóðum og Tékkland á myndinni, þ.e. með ívið hærra fátæktarhlutfall barna en hinar norrænu þjóðirnar og tæplega 20% af vergri landsframleiðslu í velferðarútgjöld (Stefán Ólafsson 1999). Þar gætir sem sé að nokkru minni áherslu íslenskra stjórnvalda á tekjutilfærslur til barnafjölskyldna og lágtekjufólks en tíðkast hjá frændþjóðunum á hinum Norðurlöndunum. Íslendingar eru þó að ná þokkalegum árangri í minnkun fátæktar miðað við hve lág velferðarútgjöldin eru hér á heildina lítið.

Bandaríkin, Mexíkó og Tyrkland eru svo með sterk tengsl milli hlutfallslega lítilla velferðarútgjalda og mikillar fátæktar meðal barna. Þjóðirnar á meginlandi Evrópu eru margar um miðbik kvarðans á myndinni. Þar er þó til dæmis athyglisvert að Bretar og Ítalir eru með tiltölulega mikla fátækt meðal barna miðað við það sem búast mætti við af umfangi velferðarútgjalda þeirra og á hinn bóginn ná skandinavísku þjóðirnar góðum árangri í minnkun fátæktar, jafnvel þó tekið sé tillit til útgjalda (þetta má lesa út úr fráviki viðkomandi þjóða frá aðhvarfslínunni á mynd 4). Ef sams konar mynd er gerð fyrir tengsl milli umfangs barnabóta og fátæktar meðal barna kemur einnig svipað samband í ljós (fylgni=-0,6). Það sýnir að minni fátækt barna er hjá þeim þjóðum sem verja stærri hluta þjóðartekna til barnabóta.

Pegar allt er saman tekið er óhætt að segja, að ofangreint samband milli umfangs velferðaráherslna nútímaþjóða og fátæktaráhættu barna sé sterk vísbending um að velferðarríkið sé vel til þess fallið að draga úr fátækt meðal barna. Það skilar afar góðum árangri á því sviði sem og á mörgum öðrum sviðum þjóðfélagsmála. Skandinavíska leiðin í velferðarmálum hefur reyndar sérstöðu á þessu sviði í heiminum og mætti vera öðrum þjóðum, til dæmis Bandaríkjamönnum og Bretum, meiri fyrirmynd en verið hefur. Þessi ályktun á auðvitað einungis við ef viðkomandi stjórnvöldum er það sérstakt kappsmál að draga úr fátæktarreynslu barna innan sinna landamæra.

IV. Niðurstaða

Reynslan af þróun velferðarríkjanna á tuttugustu öldinni sýnir með nokkuð óyggjandi hætti að hægt er að hafa mikil áhrif á dreifingu lífskjara milli þjóðfélags hópa. Það er hægt að haga skipan þjóðmála með þeim hætti að úr ójöfnuði í lífskjaraskiptingunni dragi og íþyngjandi félagslegum vandamálum sé haldið í skefjum. Velferðarríkið

hefur víða skilað gríðarlegum árangri, þó ætíð megi gera betur og nýta fjármuni með hagkvæmari hætti.

Börn eru mikilvæg viðfangsefni velferðarríkisins í öllum vestrænum löndum. Markmið velferðarríkjanna sem snúa að börnum eru margvísleg, allt frá því að stuðla að eðlilegri tíðni fæðinga í löndunum til samþættingar milli vinnu og heimilislífs og bættra þroskaskilyrða í félagsumhverfinu. Þá er barna- og fjölskyldustefna stjórnvalda sífellt mikilvægari þáttur í þeim markmiðum að jafna skilyrði og tækifæri karla og kvenna í nútímaþjóðfélagi.

Í samantekt má segja að rannsóknir í mörgum nútímaríkjum sýni að velferðarríkin draga markvert úr fátækt meðal barna og jafna kjör milli þjóðfélagshópa. Þau jafna tækifæri og stuðla þannig að bættri nýtingu mannauðsins í þjóðfélaginu. Velferðarríkin fækka áhættum fyrir börn jafnt sem fullorðna og auka skilvirkni þjóðfélagsins með margvíslegum hætti. Velferðarríkisskipanin hefur þannig félagslega jafnt sem efnahagslega þýðingu sem um munar.

Loks er vaxandi skilningur á því nú á dögum að stefna stjórnvalda gagnvart börnum í samfélaginu eigi að taka mið af þeirri hugsun að það sé skynsamlegt að fjárfesta í börnum. Nýting mannauðsins í hagkerfum framtíðarinnar þarf í vaxandi mæli að felast í því að koma sem flestum börnum til manns, efla þroska, menntun og færni þeirra og forða þeim frá afvegum og áhættum sem víða leynast. Það er auðvitað klassískt markmið fólks að vernda og gera vel við afkomendur sína en í hinu nýja umhverfi þekkingarhagkerfisins fær það markmið aukna hagræna þýðingu frá því sem verið hefur. Barna- og fjölskyldupólitík er í vaxandi mæli að verða hluti af góðri hagstjórnarspeki. Umfjöllunin hér að framan bendir til þess að velferðarríkið muni áfram hafa stórt hlutverk á þessu sviði, bæði í þágu félagslegra og efnahagslegra markmiða um bætt samfélag.

Heimildir:

- Atkinson, A., Rainwater, L. og Smeeding, T. (1995), *Income Distribution in OECD Countries*. París: OECD.
- Baldur Kristjánsson (2001), *Barndomen och den sociala moderniseringen -om att växa upp i Norden på tröskeln till ett nytt millennium*, doktorsritgerð frá Háskólanum í Stokkhólmi.
- Esping-Andersen, G. (1990), *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (2002), "A Child-Centered Social Investment Strategy", í Esping-Andersen (ritstj.), *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: OUP.
- Esping-Andersen, G. (2002), "A New Gender Contract", í Esping-Andersen (ritstj.),

- Why We Need a New Welfare State*. Oxford: OUP.
- Flora, P. og Heidenheimer, A. (1981), *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick: Transaction Press.
- Friedman, Rose og Milton (1980), *Free to Choose*. Harmondsworth: Penguin.
- Guðný Björk Eydal og Stefán Ólafsson (2003) "Social and Family Policy- The case of Iceland" Report for the project *Welfare Policy and Employment in the Context of Family Change* (birt á vef Borgarfræðaseturs www.borg.hi.is).
- Hagstofa Íslands (2002), Félags- og heilbrigðismál 1990-2000 (www.hagstofa.is).
- Harpa Njáls (2003), *Fátækt á Íslandi*. Reykjavík: Borgarfræðasetur.
- Hildur Kristjánsdóttir (2003), "Afbrot í Reykjavík" (birt á vef Borgarfræðaseturs, www.borg.hi.is).
- NOSOSKO, (2004), Social tryghed i de nordiske lande. Kaupmannahöfn: Norræna ráðherranefndin.
- OECD (2003), *Society at a Glance*. París: OECD.
- Pierson, P. (1994), *Dismantling the Welfare State*. Cambridge: CUP.
- Pierson, P. (ritstj.)(2001). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: OUP.
- Rimlinger, G. (1971), *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*. New York: John Wiley.
- Sainsbury, D. (1999), *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford: OUP.
- Scharpf, W. og Schmidt, V. (ritstj.)(2000), *Work and Welfare in the Open Economy* (2 bindi). Oxford: OUP.
- Skocpol, T. (1994), *Social Policy in the United States*. Princeton: PUP.
- Stefán Ólafsson (1990), *Lífskjör og lífshættir á Norðurlöndum*. Reykjavík: Iðunn.
- Stefán Ólafsson (1999), *Íslenska leiðin*. Reykjavík: Háskólaútgáfan og Tryggingastofnun ríkisins.
- Stefán Ólafsson og Karl Sigurðsson (2000), Poverty in Iceland, í Björn Gustafsson og P. J. Pedersen, *Poverty and Low Incomes in the Nordic Countries*. Avebury: Ashgate.
- Townsend, Peter; Gordon, D.; Bradshaw, J.; Williams, J. 'The Concept and Measurement of Poverty.' Í *Poverty and Social Exclusion in Britain: The Millennium Survey*. Edited by Pantazis, C.; Gordon, D.; Levitas, R. Policy Press, 2004.
-

Borgarfræðasetur

Í þessari ritgerð er fjallað um markmið velferðarríkisins og hvernig þau tengjast aðstæðum og kjörum barna. Greint er frá ólíkum leiðum sem þjóðir hafa farið við uppbyggingu velferðarkerfa sinna, einkum skandinavísku, þýsku og bandarísku leiðunum. Þá er fjallað um hvernig íslenska leiðin í velferðarmálum tengist algengustu erlendu leiðunum og hvernig þessar ólíku aðferðir tengjast mismunandi árangri í mótun lífshæðar þjóða. Almennt hefur skandinavíska leiðin skilað mestum árangri á sviði velferðar.

Þá er fjallað um barnaumhverfið á Íslandi, einkenni þess og áhættur sem í því felast. Sýnt er að börn eru að jafnaði fleiri á íslenskum heimilum en almennt er í Evrópu og vinna foreldra er afar mikil utan heimilis. Íslensk heimili eru því undir miklu álagi samanborið við heimili í grannríkjunum. Þá er gerð grein fyrir opinberum stuðningi við barnafjölskyldur og loks gerð grein fyrir sambandi velferðarríkispróunar og fátæktarreynslu barna. Sýnt er að þær þjóðir sem búa við öflugustu velferðarríkin hafa jafnframt lægst hlutfall barna sem búa við fátækt.

Stefán Ólafsson lauk námi í þjóðfélagsfræðum frá Edinborgarháskóla og Oxford háskóla. Hann er prófessor í félagsfræði við Háskóla Íslands og forstöðumaður Borgarfræðaseturs. Hann var fyrsti forstöðumaður Félagsvísindastofnunar HÍ (1986-1999) og tók síðan við Borgarfræðasetri við stofnun þess árið 2000. Helstu bækur Stefáns eru Lífskjör og lífshættir á Norðurlöndum (1990), Hugarfar og hagvöxtur (1996), Búseta á Íslandi (1997) og Íslenska leiðin (1999).

Þau rannsóknarverk, skýrslur, ritgerðir og bækur sem Borgarfræðasetur gefur út ber ekki á neinn hátt að skoða sem hluta af stefnu eða sjónarmiðum borgaryfirvalda Reykjavíkur né Háskóla Íslands. Verkin eru alfarið á ábyrgð höfundu og forstöðumanns Borgarfræðaseturs.

Stefán Ólafsson,
forstöðumaður Borgarfræðaseturs

Borgarfræðasetur

Háskóla Íslands og Reykjavíkurborgar