

I C S W - THE INTERNATIONAL COUNCIL ON SOCIAL WELFARE -
TOTH REGIONAL SYMPOSIUM, KRISTIANSAND, 20. august 1979.

SOSIALPOLITIKKEN I SKANDINAVIA I ETTERKRIGSTIDEN.
HAR DEN NÅDD SINE MÅL?
INNLEDNING AV NORGES STATSMINISTER, ODVAR NORDLI.

Selv om emnet for dette symposium er skandinaviske forhold vil mitt foredrag vesentlig berøre Norge. Men hovedproblemene, utviklingstendensen og de viktigste prinsippene er imidlertid, som man vel kjenner til, meget like i alle de skandinaviske og nordiske land.

Det er vanskelig å gi en skarp definisjon av sosialpolitikk. Tradisjonelt er dens hovedelementer de offentlige trygder og det offentlige helsestell.

Ien med utviklingen av velferdssamfunnet er innholdet av sosialpolitikken blitt utvidet, slik at det nærmer seg området for den generelle økonomiske politikk. For å illustrere denne utviklingen kan jeg definere økonomisk politikk som de politiske tiltak som påvirker størrelsen og veksten i produksjon og inntekter. Sosialpolitikken sikter mot å påvirke fordeling og omfordeling av inntekter og andre elementer i det samlede velferdsbegrep. En hovedhensikt med omfordeling av inntekter er å gi like muligheter for alle. Våre politiske mål om å utjamne økonomiske og sosiale vilkår for familiene må ses under dette perspektiv.

I denne sammenheng representerer de sosiale trygder og det offentlige helsestell bare to av flere elementer. Andre viktige deler er distriktpolitikken, utdanningspolitikken, boligpolitikken, sysselsettingspolitikken.

Ved store overføringer til fiskere og småbrukere (de fleste bruk i Norge er småbruk), og til kommuner i tilbakeiggende områder prøver vi å nå en bestemt omfordeling. Videre prøver

vi gjennom en aktiv distriktspolitikk å forandre de økonomiske tilbakeliggende områder til å bli selvberende økonomiske samfunn med bedre muligheter.

Ved å desentralisere utdanningsvesenet ønsker vi å skape en realitet av prinsippet om^{gratis} / utdanning for alle. Utdanningen er ikke^{gratis} / hvis en ung jente eller gutt må reise langt hjemmefra for å få en videregående utdanning. Å sløyfe skolepenger er bare en betingelse, ikke en garanti for en virkelig gratis utdanning for alle. Store finansielle støttetiltak og offentlige låneordninger til boligsektoren skal gjøre det mulig for familier med lavere enn gjennomsnittets inntekt å få en god bolig til en kostnad som ikke er en for stor belastning.

En politikk med full sysselsetting er en grunnleggende del av sosialpolitikken i den videre forstand. Retten til arbeid er en grunnleggende menneskerett. Enhver som ønsker å arbeide og som er i stand til å arbeide, skal skaffes en jobb etter fritt valg, og med rimelig godtgjørelse. Arbeidsløshet ødelegger følelsen av menneske^{verd} og er en trusel mot den sosiale stabilitet i ethvert samfunn, og en trusel mot den personlige frihet.

Dette er korte eksempler på de "ikke-tradisjonelle" områder av sosialpolitikken. Til grunn for hvert av dem, og til grunn for andre eksempler som jeg ikke har^{nevnt} vil man finne et høyt beskatningsnivå^{med} en utpreget progressiv profil. Derfor kan man si at den generelle utjamning av velferd skapes både gjennom de høye skatter som krevs til den omfattende sosialpoli^{tikken} og gjennom de ulike sosiale programmer som de offentlige midler blir anvendt til.

Jeg har ønsket å gi denne bakgrunn før mine mer spesielle merknader om sosialpolitikken i tradisjonell forstand. Denne brede bakgrunn er nødvendig for å bedømme vår politikk, dens feilslag og dens gode resultater, samt oppgavene som vi ennå har foran oss. Man vil ikke fullt ut forstå det nordiske velferdssamfunn bare ved å se på den tradisjonelle sosialpolitikk.

Da vårt frie demokratiske liv startet igjen i 1945 etter 5 års krig og okkupasjon, hadde vi en helt spesiell politisk situasjon. I den nasjonale motstandsbevegelsen under krigen var de interne politiske meningsforskjeller lagt til side. Etter hvert som frigjøringen nærmet seg deltok ledere for de politiske partier i uformelle sammenkomster for å drøfte etterkrigstidens Norge. Dette førte til at alle politiske partier sluttet seg til fellesprogrammet, som dekket alle viktige områder i det politiske liv. Dette politiske fellesprogrammet ble gradvis erstattet av hvert partis egne program og politikk. Men hovedprinsippene i vår sosialpolitikk slik som de ble formulert i fellesprogrammet, spilte en grunnleggende rolle i etterkrigstiden i Norge.

Hovedprinsippene i denne politikk var en videreføring fra mellomkrigstiden. Vi ga høyeste prioritet til kampen mot sosial nød og fattigdom ved å utvide det sosiale trykkesystem. To hovedlinjer ble fulgt i dette programmet. For det første tok vi sikte på å erstatte de selektive behovsprøvede tiltak med generelle ordninger. En person skulle ikke behøve å søke med hatten i hånden om barmhjertighet fra offentlige myndigheter. Han skulle ha en ubetinget rett til visse ytelser fra det offentlige hvis han tilfredsstilte noen få generelle betingelser. Alderspension skulle således betales generelt til alle, det samme gjaldt ^{penge}telser under syketrygden.

For det annet tok man sikte på en vesentlig standardheving i ytelsene fra vårt sosialtrykkesystem.

Sosiale og økonomiske problemer knyttet til arbeidsløshet forekom ikke i etterkrigstiden. Mens arbeidsløshetsstønad og andre former for støtte til arbeidsløse var en viktig del av førkrigstidens sosialpolitikk, har vi gjennom hele etterkrigstiden lyktes å holde full sysselsetting. Selv i de siste par år har vår arbeidsløshet ikke oversteget 2 % av arbeidsstyrken.

Den sterke og stabile og langvarige økonomiske vekst fra den annen verdenskrig og til begynnelsen av 1970-årene gjorde det økonomisk mulig med en dramatisk øking i omfanget

av de sosiale trygdeytelser, og andre deler av sosialpolitikken. De politiske myndigheter utnyttet dette økonomiske grunnlag til en omfattende forandring av vårt samfunn, ved å skape det nåværende velferdssamfunnet.

Arbeiderpartiet, som har sittet i regjeringsposisjon i 18 av de 25 år mellom 1945 og 1970, kan gjøre ^{krav på en stor} del av ansvaret for dette. Men selv om jeg selv taler som medlem av Arbeiderpartiet, vil jeg understreke at det ikke har vært noen dyp politisk uenighet i Norge om de grunnleggende spørsmål i vår sosialpolitikk. Proposisjonen om den omfattende nye folketrygdloven ble lagt fram for Stortinget av en borgerlig regjering.

Uten å plage forsamlingen med for mange tall vil jeg peke på at de samlede utgifter til bistand og andre sosiale formål representerte 5 % av bruttonasjonalproduktet like etter den annen verdenskrig. I dag er denne prosentsetningen økt til 23. I samme ^{tidsrom er} nasjonalproduktet 4-doblet. Dette betyr at i reelle tall, korrigert for prisstigningen, er utgiftene til de sosialpolitiske programmer i dag 15 - 20 ganger høyere enn i 1946.

Jeg ville gjette på at hvis vi i 1945 var blitt presentert for muligheten av å gjennomføre en slik enorm øking, ville vi ha trodd at praktisk talt alle sosiale problemer ville blitt løst. Men erfaringen sier oss noe annet.

Hovedmålet er nådd. Fattigdom, slum og sosial nød slik som vi kjente disse forhold i 1930-årene, er avskaffet. Det er for første gang i dette lands historie, og i de andre nordiske lands, at vi definitivt kan si at fattigdom og sosial nød er blitt utryddet. Historisk er dette resultat bemerkelsesverdig. Jeg ville anta at i framtidens historiebøker vil dette forhold bli understreket.

Etter å ha understreket de lyse sider av bildet, la oss se på noen av de problemene som vi ennå har igjen.

La oss først se på det generelle sosiale trygdesystem vi

har i dag, med om lag 800.000 mottakere av pensjoner og andre trygdeytelser. I økonomisk sammenheng bæres dette systemet av de om lag 1,6 millioner i den yrkesaktive befolkning. Dette betyr at hver to personer av yrkesbefolkningen skaffer det økonomiske grunnlag for én trygdemottaker. Alderspensjonistene er den største gruppen etterfulgt av dem som mottar ytelser under sykestrygd. Ethvert menneske i den yrkesaktive befolkning betaler gjennomsnittlig om lag 20.000 kroner inn i våre sosiale trygdeordninger. Hvis vi også tar med utgifter til de offentlige hospitaler og andre utgifter som bevilges over statens og kommunenes og fylkenes budsjetter, kommer vi til et tall på mer enn 30.000 kroner pr. hode i årlige bidrag.

Dette tallet er stort, men ikke for stort. Yrkesbefolkningen har stadig en høy materiell standard. Og den sikkerheten som er bygd inn i dette systemet er av umåtelig verdi i menneskelig og psykologisk sammenheng, både for befolkningen og for samfunnet sett under ett. Velferdssamfunnets etikk er en verdifull og viktig del av vårt sosiale liv.

Men med det høye nivå som vi nå har nådd i økonomisk sammenheng for de sosiale ytelser, er det vanskeligere og meget kostbart å gå til ytterligere store generelle økninger. Den samlede beskatning i dette landet er høy, og jeg tror det er små muligheter for en ytterligere øking.

Man kan imidlertid spørre om det er behov for og krav om noen slik generell betydelig øking i de sosiale ytelser. Uten å svare direkte på dette spørsmålet tror jeg det er rimelig å minne en selv om det forhold at det er en viss treghet i alle deler av offentlig politikk. Den politiske opinion og de politiske programforfattere har en tendens til å ta med i sine dokumenter et ønske om en kontinuerlig øking i sosiale ytelser. Det er også en tendens til at de politiske partier i sin konkurranse ^{seg imellom} opprettholder et slikt kappløp.

Alt i alt mener jeg det er andre oppgaver som i dag er viktigere enn å gjennomføre store generelle tillegg til alle pensjons- og trygdemottakere. Vi kan kanskje si at

vi har nådd førkrigstidens mål om å etablere ethvert menneskes rett til å ha en rimelig økonomisk og sosial standard. Men vi har mindre grupper med spesielle behov, og i individuell sammenheng ofte betydelig behov for offentlig bistand og finansielle bidrag. Dette kan eksempelvis gjelde de blinde, de psykisk handikappede og andre grupper. I de senere år har vi konsentrert vår oppmerksomhet om behovene til disse mennesker. Vi har nådd oppmuntrende resultater, men jeg tror at her fortsatt er et stykke igjen inntil vi har nådd et nivå som er tilfredsstillende for vår ambisjoner i sosialpolitikken.

Viktigere nye problemer i vår sosialpolitikk kan sies å ha oppstått som biprodukter av den generelle økonomiske og sosiale utvikling. Enkelte mennesker ser ut til å mangle evnen til å leve opp til de forventninger som dagens samfunn forventer. Den raske økonomiske og sosiale vekst har brakt med seg en rask urbanisering. De nye bysamfunn gir folk en høy materiell standard og god adgang til offentlige tjenester. Men de synes å mangle "noe", som er viktig for et harmonisk liv i samfunnet for enhver, særlig for unge mennesker.

Den generelle utvidelsen av vårt undervisningssystem har vært til fordel for det store flertall av ungdommen som er ivrige etter å få mer utdanning. Men det mindretallet som er mindre egnet for den slags utdanning som våre skoler tilbyr, ser ut til å mangle evnen til å tilpasse seg i det moderne samfunn. Vi strever, som i de fleste andre land, for å finne løsninger på dette. Så lenge vi ikke har vært i stand til å finne en slik løsning sitter vi igjen med problemet om å prøve å helbrede istedenfor å forebygge denne sosiale "sykdom".

Problemer i Norge og i andre nordiske land med hensyn til alkohol, narkotika og kriminalitet kan synes beskjedne sammenliknet med hva man finner i de større land med større bysamfunn. Men likevel, vi oppfatter dette problemet som alvorlig, og vi må innrømme at vi ennå ikke har funnet noen generell løsning på det. Det kan hende at det ikke fins noen generell løsning, men jeg håper at vi kan nå

lengre i å tilby denne del av vår ungdom utdanning, jobber, og sosiale omgivelser som er mer hensiktsmessige for dem enn tilfellet er i dag.

Jeg ønsker også å si noen få ord om et spesielt problem i vår sosialpolitikk, byråkratiproblemet. I gamle dager før vi hadde noen størstilt offentlig sosialpolitikk, var sosial velferd et privat ansvar for familien og det lokale samfunn. Selv om dette system hadde betydelig mangler, hadde det én fordel, det var en direkte og personlig kontakt mellom samfunnet og de mennesker som trengte dets bistand.

I utvidelsen av vår moderne sosialpolitikk har det vært et viktig mål å skape et generelt system uten diskriminering og uten behovsprøving. Jeg tror at vårt sosiale system i et moderne samfunn fortsatt må være slik. Men jeg må innrømme at vårt nåværende system noen ganger mangler evnen til å behandle folk individuelt og med den nødvendige personlige kontakt.

Det kan synes ironisk at jo bedre og mer komplisert vi lager vårt system med sikte på å nå flere og flere av de mennesker som trenger dets bistand, jo vanskeligere gjør vi det for de folk som virkelig trenger det, å gjøre full nytte av dette systemet. Dette gjelder særlig for gamle mennesker og for folk med liten utdanning og som er lite vant med formelle dokumenter og skjemaer og formell ordbruk. For slike mennesker er det i dette land i dag ikke alltid lett å forstå myndighetene når de henvender seg til en gjennom vårt sosiale trygdevesen. Byråkratiet som er mellomleddet mellom de politiske myndigheter og publikum må følge formelle regler. Administratoren må være nøyaktig og fullstendig når han henvender seg til publikum. Dette er en riktig holdning, men det blir samtidig noen ganger vanskelig for enkeltpersoner å forstå fullt ut det språk som myndighetene bruker. De nye datamaskinene og deres metoder gjør det ikke alltid lettere å få en personlig korrespondanse mellom myndigheter og publikum.

Videre er det et problem i dag for en person å ha full oversikt over alle de muligheter som tilbys.

Dette problemet er igjen mest utpreget for dem som har det største behov for disse tjenester. I tillegg til alderspensjonen er det eksempelvis spesielle støtteordninger for boliger, telefon, reiser, medisin, og innen arbeidsmarkedspolitikken er det spesielle støtteordninger for yrkesutdanning, omskoling, reise- og flyttetilskudd osv. Men det kan være vanskelig nok selv for et medlem av regjeringen å ha full oversikt over disse ordningene, og enda vanskeligere må det være for dem som virkelig trenger opplysningene.

Det er også vanskelig å forene administrasjonen av formelle regler med den nødvendige fleksibilitet som ofte trengs i enkeltsaker.

Selv om våre lover og forskrifter er skrevet av de beste fagfolk vil det aldri være mulig å formulere regelverket slik at det passer enhver. Vi kan aldri nå en så høy fullkommenhet. Det som da trengs er en tolerant holdning og en fleksibilitet hos administrasjonen når det gjelder å håndtere enkeltsakene. Dette er ikke alltid lett, og når det er vanskelig, er ikke dette fordi våre offentlige tjenestemenn ikke er effektive og vennlige og humane nok. Generelt er dette en meget god gruppe innen våre offentlige tjenestemenn. Men problemet er å overføre de formelle regler til menneskelige, fleksible, tolerante, praktiske ordninger som passer dem som egentlig har behov for det.

I tillegg til dette problemet må vi også være på vakt mot forsøk på å misbruke og utnytte systemet. Få ting er mindre populære i den alminnelige opinion enn misbruk og utnyttning av det sosiale trygdesystem. Noen ganger kan vi atpå til bli redd for at enkeltepisoder om slikt misbruk kan skape et dårlig rykte for hele systemet. Jeg tror ikke dette er noen alminnelig fare, men jeg må innrømme at for administrativt personell i vårt sosialvesen er det vanskelig å finne den rette balanse mellom å være på vakt overfor folk som prøver å misbruke systemet, og på den andre siden å håndtere den godtroende klient som ber om en menneskelig tilpasning

av regelverket for å passe til vedkommendes spesielle behov.

Etter at vi har lyktes å løse problemet med sosial økonomisk nød, tror vi og håper vi at vi har organisert vårt samfunn godt nok til å forebygge at slike problemer på nytt skal vende tilbake.

Men det nye samfunn som vi har skapt i denne prosess har brakt med seg nye sosiale problemer. I tillegg til de problemene med manglende tilpasning som jeg har referert til, kan det også sies at vi kanskje bør behandle våre eldre og våre langtidspasienter annerledes enn vi nå gjør. Det er mye som taler for at man i sterkere grad bør integrere disse mennesker nærmere i våre samfunn istedenfor å isolere dem i institusjoner.

Hvorfor gjør vi ikke dette i større utstrekning? Våre hjem er ikke bygd og innredet for slike forhold. Men dette er egentlig ikke noe godt svar. Det leder bare til neste spørsmål. Hvorfor er ikke våre hjem bygd og utstyrt for slike formål? Dette bringer meg til mitt siste poeng:

De sosialpolitiske hensyn og de sosialpolitiske behov bør bli bedre integrert i vår fysiske planlegging i regioner, byer og boligområder.

Når de nye boligstrøk bringer med seg et element av utilpasset ungdom er dette i en dypere sammenheng ikke bare denne ungdommens feil, men også en feil hos planleggerne og i samfunnet.

Videre, når vi har lange ventelister av eldre ved aldershjemmene er ikke dette noe som vi bare kan kritisere kommunene for. Mange gamle ønsker egentlig ikke å flytte inn på en slik institusjon. De vil ofte foretrekke å bli boende hjemme eller å bo hos slektninger hvis samfunnet hadde vært i stand til å tilby dem visse tjenester, hjelpemidler osv. Dette er et annet eksempel på mangelfull planlegging.

Jeg kan bare antyde to løse ideer for å **forbédre** denne mangelfulle planlegging.

For det første, sosialsektoren bør bringes nærmere inn i planleggingsprosessen. Med sosialsektoren tenker jeg ikke på noen spesiell yrkesgruppe. Det jeg tenker på er sosialsektorens interesser, behov og ekspertise som bør integreres bedre med planleggingsprosessen.

For det annet bør vi få mer fleksibilitet i vår planlegging for å kunne ta hensyn til de skiftende behov som oppstår ved forandringer i befolkningsmønsteret, aldersfordeling etc.

For å konkludere:

Har så sosialpolitikken i etterkrigstiden gitt resultater som svarer til forventningene?

En bør kanskje stille spørsmålet: Hvilke forventninger? Forventningene til arkitektene for denne politikken sprang ut av datidens samfunn, dels problemer og prioriteringer. Når for mange mennesker i våre samfunn enda ikke har fått den livssituasjon som harmonerer med disse ideene er ikke dette en dom over fortidens sosialpolitikere.

Våre samfunn er gjennomsyret av ideene om sosial trygghet og menneskelig likeverd.

På en rekke områder har vi antakelig langt oversteget de dristigste forventninger. Det sosiale idelalsamfunnet blir ikke skapt en gang for alle; om det i det hele er oppnålig. Vi vil alltid være under veis.

Nye samfunnssituasjoner gir nye sosiale utfordringer. Det sies ofte når sosiale problem oppstår at det er samfunnets skyld. Jeg har en reservasjon. Ingen sosiale systemer eller hjelpetiltak kan eller bør ta bort ansvar og utfordringer fra det enkelte menneske. Vi må bare huske at ikke alle mennesker stiller med den samme "håndbagasje". Men i et samfunn bygd på ideene om menneskelig likeverd har de sin rett til å realisere de menneskelige verdier de er utstyrt

med. Det er også en sosialpolitisk oppgave å åpne mulighetene for dette.

De omfattende, generelle sosialpolitiske ordninger vil her bare hjelpe et stykke på vei. Vi ser behovet for individuelt tilpassede tiltak, like mangfoldige i sin karakter som menneskene selv er det. Oppgavene sprenger seg langt ut over rammene for den tradisjonelle sosialpolitikken. De åpenbare vanskeligheter dette reiser må vi ikke se på som hindringer men utfordringer når vi skal gå videre i utformingen av morgendagens sosialpolitikk.

De betydelige beløp vi bruker til sosiale trygdeordninger og helsearbeid har skapt en radikalt ny samfunnssituasjon. De har gjort våre samfunn bedre og tryggere.

Men et slikt system, om det drives for langt, kan også lide av en svakhet som vi må være oppmerksom på.

Det er sannsynlig at det brukes milliardbeløp over sosial- og helsebudsjettene for å lege skader forårsaket av lite menneskevennlige forhold i våre samfunn. Vi må ikke la de samme milliardene dekke over samfunnsforhold som kan og bør endres og bedres.

Det er ikke godt for menneskene og derfor heller ikke for våre samfunn.

Store ressurser kan ikke brukes til å skjule åpenbare mangler ved våre samfunn. De må settes inn for så langt råd er å forhindre at de sosiale skadene oppstår.

Her reises de sosialpolitiske oppgavene i samfunnsplanlegging og forming på alle nivåer. Der hvor det enda finnes "vegger" mellom planleggingskontorene og sosial- og helsekontorene bør disse fjernes snarest.