

Arbeidsnotater

STATISTISK SENTRALBYRÅ

IB 65/4

Oslo, 1. september 1965

Sosialstatistikk

av

Signy Arctander

Planer om en systematisk utbygging av sosialstatistikken har det i Statistisk Sentralbyrå vært arbeidet med i flere år. De områder som hittil er tatt opp er få og tilfeldige. Og den vanskelige arbeidskraftsituasjon gjør at det vil ta tid før en fullstendig utbygging kan komme i gang. Men en oversikt over feltet må være et nødvendig ledd i den totale planlegging, derfor er denne utredning foretatt. Utredningen vil da også ta med korte oversikter over de forberedende planer og de utvalg som har arbeidet med saken.

1. Hva er sosialstatistikk?

Det har alltid vært vanskelig å trekke skarpe grenser for hva der skal regnes som sosialstatistikk. Enkelte har til sosialstatistikk villet regne all samfunnsstatistikk. I min utredning om "Sosialstatistikkens historie i Norge gjennom 100 år (1850-1950)" har jeg satt svært vide grenser for omfanget. Dette var nødvendig fordi oppfatningen hadde vært forskjellig i de ulike tids-epoker, avhengig av det vekslende samfunnssyn. Men når vi behandler spørsmålet i dag, må grensene trekkes ut fra vår tids oppfatning, og det må da bli et snevrere omfang. Likefullt vil det være vanskelig å trekke skarpe grenser mellom de ulike områder. Det er således mange deler av befolkningsstatistikken som burde regnes som sosialstatistikk, f.eks. statistikk over ervery og yrke, utvandring, flytninger og boligforhold. I helsestatistikken er der oppgaver over helseinstitusjoner og sosiale institusjoner - gamle- og pleiehjem, barnehjem m.v. Statistikk over priser og forbruk og lønninger og inntekter ble tidligere regnet med i sosialstatistikken, men i de senere år regnes dette som regel med til økonomisk statistikk. Statistikk over arbeidsmarkedet og over arbeidsvilkårene må derimot regnes som sosialstatistikker. Der finnes ellers også i

Dette notat er et internt arbeidsdokument og må ikke offentliggjøres eller sendes andre etater, institusjoner e. l., verken i sin helhet eller i utdrag.

næringsstatistikken, f.eks. i jord- og skogbruksstatistikk, områder som naturlig må regnes som sosialstatistikk, så noen bestemte og absolutte skillelinjer er der ikke.

2. Den nordiske sosialstatistikkomité

Ved det nordiske sosialministermøte i København 1945 ble det vedtatt at der skulle treffes tiltak for å oppnå større ensartethet mellom de nordiske lands oppgaver over utgiftene til sosialtrygd og sosial forsorg. På grunnlag av dette vedtak ble der nedsatt en ekspertkomité som fikk til oppgave å koordinere statistikken over de sosiale utgifter. Siden har komitéen fått utvidet mandatet til å omfatte omfanget av og deknningen av den sosiale lovgivning og andre sosiale tiltak. Komitéen kalles Den nordiske sosialstatistikkomité. Den har hittil utgitt 8 rapporter i Nordisk Statistisk Skriftserie. Rapportene har både et sosialpolitisk og et statistisk preg. Omfanget er meget vidt. Foruten trygder og oppgaver over helseforhold, omfatter rapportene helsepersonale, sykehusplasser, åndssvakeforsorg, barnevern, gamle hjem og trygdeboliger, hjelp til mødre og spebarn, daghjem, barnehager og fritidshjem, barnatilskott og forskottsvis utbetaling av barnebidrag, skolemåltider og skolehelsepleie, husmorvikarer, boliglån og husleietilskott til familier med barn, feriekolonier, husmorferier og sosial forsorg. De sosiale tiltak kan være av noe forskjellig art i de nordiske land, men kommentarene skulle gjøre det mulig å jamføre dem. Et par spesialundersøkelser har trengt dypere inn i forskjellen mellom landene, f.eks. undersøkelsene om stønadsmulighetene i den danske, norske og svenske arbeidsløshetsstrygd, om mulighetene for inntekt i sykdomstilfelle i de nordiske land og betydningen for utbetalingen av dagpenger gjennom offentlig syketrygd. Det er Rikstrygdeverket som i Norge har ansvaret for sosialstatistikkomitéen. Men også Statistisk Sentralbyrå har atskillig arbeid med å skaffe oppgaver.

Under en konferanse med direktør Alexander i juni 1963 uttalte han at rapportene hadde fått en hensiktsmessig form og var nyttige oppslagsverk for sosialinstitusjonene i Norden. De hadde også fått internasjonal anerkjennelse. (De siste rapporter er også utgitt på engelsk.) Sammenstilling av talloppgaver for de enkelte lands sosiale sikkerhetsordninger er så vanskelig at Alexander anså det for heldig at trygdeeksperter var sterkt representert i komitéen. Sosialstatistikkomitéen burde, mente han, fortsatt arbeide etter de samme linjer som hittil.

3. Sosialdepartementets utvalg for sosialstatistikk

I januar 1959 oppnevnte Sosialdepartementet et utvalg for sosialstatistikk med følgende mandat:

1. Å utarbeide og holde ajour et fast tabellverk som gir en samlet oversikt over de sosiale trygdeordninger.
2. Å vareta de statistiske interesser ved planlegging og gjennomføring av nye sosialpolitiske tiltak og endring av bestående trygdeordninger.

Byråsjef Hiorth, som da var ansatt i Statistisk Sentralbyrå, ble formann og Turid Sletten sekretær. Hiorth ble senere avløst av underdirektør Signy Arctander. I utvalget var ellers representanter for Sosialdepartementet, Kommunal- og arbeidsdepartementet, Arbeidsdirektoratet, Helsedirektoratet og Rikstrygdeverket.

Byråsjef Hiorth hadde i 1959 flere møter med utvalget, og det ble utarbeidet et forslag til et tabellverk for de sosiale trygdeordninger og pensjoner (10/11-59). Det skulle legges en vid tolkning av begrepet til grunn. Først når en hadde funnet frem til en form for statistikken over de rene trygdeordninger i tradisjonell betydning og pensjoner, skulle en ta opp andre sider ved de sosiale sikkerhetsordninger, dvs. slike tiltak som husmorvikarordninger, aldershjem, husmorferie, feriekolonier, alkoholistforsorg, hjemmehjelp osv.

Utvalget fant det naturlig, til grunn for den første del av sitt arbeid, å legge den resolusjon vedrørende "social security statistics" som ble fattet på den 9. arbeidsstatistikerkonferanse i Geneve i 1957. Den gikk ut på at landene i større grad enn hittil skulle skaffe til veie standardiserte oversikter over sine sosiale sikkerhetsordninger, slike som gjelder de stønadsbehov som er nevnt i I.L.O.-konvensjon nr. 102/1952, nemlig: Sykebehandling, sykepenger, arbeidsløshetsstønad, aldersstønad, yrkesskadestønad, familiestønad, barselstønad, uførhetsstønad og etterlattestønad. Innenfor disse områder skulle alle sikkerhetsordninger av vesentlig betydning med - både offentlige trygder, offentlige ytelser ellers og private forsikringsordninger.

Utvalget tenkte seg på lengre sikt at Byrået skulle utarbeide en samlepublikasjon for sosialstatistikk. Men til å begynne med foreslo utvalget et tabellverk på 8-12 sider vedrørende de sosiale trygder i tradisjonell forstand og offentlige og private pensjonsordninger. Det skulle publiseres i Statistisk årbok eller som et selvstendig små-skrift.

En var i tvil om pensjonsordninger skulle med, fordi de bygger på andre prinsipper enn trygdene. Men de må utvilsomt ansees som sosiale sikkerhetsordninger, og I.L.O.-resolusjonen anbefaler at de tas med. Dessuten har pensjonsordninger interesse i seg selv hvis man skal karakterisere den grad av sikkerhet borgerne i et land har mot alderdom, uførhet og tap av forsørger.

Utvalget foreslo at der skulle gis standardiserte statistiske oppgaver i et sammenhengende tabellverk for følgende områder: Sykestrygd, arbeidsløshets-trygd, alderstrygd, yrkesskadetrygd, barnestønad, uførestønad, krigspensjonering. Statistikken skulle omfatte private ordninger, statstrygder med kommunale tillegg og kommunale særtrygder. Av pensjonsordninger skulle lovbestemte pensjonsordninger, kommunale pensjonsordninger og private pensjonsordninger tas med.

Der ble foreslått følgende 6 tabeller:

- Tab. 1. Medlemmer pr. 31/12 i ordninger som bygger på premieinbetalinger.
 Tab. 2. Personer som får stønad under de ulike ordninger ved årets utgang spesifisert etter stønadsart. For syke- og arbeidsløshetsstrygd etter stønadstilfelle i året.
 Tab. 3. Oppgaver over stønadenes størrelse og gj.sn. stønad pr. stønadtaker.
 Tab. 4. Utgifter i alt ved de enkelte ordninger.
 Tab. 5. Finansieringen av de enkelte ordninger.
 Tab. 6. Plassering av fonds.

Tabellene vil ikke kunne fylles ut på grunnlag av de opplysninger de sentrale statsinstitusjoner i dag sitter inne med. De kan først utarbeides etter at der er fastsatt nye regler for de lokale trygdekontorers og pensjonskassenes statistikkføring og etter at man har fått etablert en løpende statistikk for kommunale og private pensjonsordninger. Det foreslåtte tabellverk må derfor betraktes som et framtidsmål.

Ansvar for å skaffe statistiske oppgaver må fordeles slik:

Rikstrygdeverket

Alle sykestrygdordninger.
 Statens alderstrygd og kommunale tillegg til denne.
 All yrkesskadetrygd.
 Alm. barnetrygd.
 Forsørgerstrygd.
 Statens uføretrygd.
 Krigspensjoneringene.
 Pensjonstrygden for skogsarbeidere og fiskere.

Sosialdepartementet

Statens pensjonskasse.
 Statsbanenes pensjonskasse.
 Pensjonstrygden for sjømenn, statens arbeidere, apoteketaten, stortingsrepresentanter, statsråder og åremålstilsatte.
 Private pensjonsfond og -kasser¹⁾
 Kollektive pensjonsforsikringer

1) Utarbeides nå av Byrået.

Statistisk Sentralbyrå

Kommunal alderstrygd (under 70 år).
 Kommunal morstrygd.
 Kommunal uførhetstrygd.
 Kommunal tuberkulosestrygd.

Arbeidsdirektoratet

Arbeidsløshetstrygd.

Kommunal- og arbeidsdepartementet

Kommunale pensjonsordninger.

Før utvalget arbeidet videre med saken, ville det vente til Sosialdepartementet hadde tatt standpunkt.

I brev av 11/2-1961 viser Sosialdepartementet til Byråets brev av 20/11-1959 og de møter i utvalget som senere var holdt. Departementet var stort sett enig i opplegget og mente arbeidet kunne settes i gang fra 1961.

Imidlertid ble det nødvendig å gå igjennom tabellforslaget påny fordi det var foretatt flere endringer i reglene for trygder og pensjonsordninger. En ville også bli klar over hvilke av de opplysninger som trengtes som forelå, og hvilke de forskjellige etater måtte påta seg å skaffe.

Utvalget holdt i 1961 og 1962 en rekke møter, og det opprinnelige forslag ble delvis omarbeidet. Men etter den tid har utvalget ikke fortsatt sitt arbeid. Det er skjedd store endringer i utbygging av trygdene i disse årene, både i deres innhold og omfang, og før trygdesystemet er slutført fant man det uheldig å låse fast en varig statistisk ordning. Dertil kommer at den nye folkepensjonen, når den begynner å virke, må gripe inn i de andre pensjonsordninger.¹⁾ Omleggingen fra forsorg til sosial omsorg betyr også en ganske stor forandring i det tidligere system. Det vil bli nødvendig å gå igjennom og vurdere den någjeldende fordeling av statistikken i de forskjellige statsinstitusjoner. Arbeidsdirektoratet utarbeider statistikken over arbeidsløsestrygd, Rikstrygdeverket sykestrygden og yrkesskadetrygden, og for de andre trygder er det planlagt en egen statistisk publikasjon. Statistisk Sentralbyrå utarbeider statistikk over de kommunale trygder og tilleggsordninger og over forsorg (nå sosialomsorg).

Det er beklagelig at der ikke kan pekes på endelige resultater av utvalgets og særlig byråsjef Hiorths store arbeid med denne sak, men når der sosialpolitisk kan registreres endelige avgjørelser og en fullstendig oppbygging av området, vil en sikkert kunne ha nytte av det utredningsarbeid som er gjort.

1) Der arbeider for tiden et utvalg med en vurdering av samordning av Statens Pensjonskasses pensjonsordninger med folkepensjonsordningen. Dette vil sannsynligvis til en viss grad danne mønster for det videre arbeid med samordning av private pensjonsordninger med folkepensjonen.

4. Nordisk samarbeidsutvalg for sosialstatistikk

Under det nordiske sjefstatistiker møtet i Reykjavik i august 1963 ble der opprettet et nytt nordisk samarbeidsutvalg for sosialstatistikk. Som spesiell arbeidsoppgave skulle det undersøke mulighetene for en nordisk samordning av forbruksundersøkelsene. Utvalget har hatt 2 møter, i Oslo 1964 og i Stockholm 1965. De videre planer for dette utvalgsarbeid er ikke fastsatt, men det har vært antydning at lønnsstatistikken påny skulle tas opp til nordisk undersøkelse. Denne har tidligere vært behandlet på nordisk basis av et utvalg nedsatt av Sosialminister møtet i 1945. Det ga sin innstilling i 1950.

5. Den nåværende sosialstatistikk i Statistisk Sentralbyrå

For tiden er statistikken over trygdene så lite samordnet at det ikke er mulig å utarbeide en samlet oversikt på dette felt.

Det som i dag finnes i Statistisk Sentralbyrå av sosialstatistikk i snevrere forstand hører under 7. kontor. Utgiftene til de sosiale sikkerhetsordninger fremgår av 3. kontors statistikk over stats- og kommuneregnskapene. 3. kontor har også regnskapsstatistikken for private pensjonsordninger.

Ved 7. kontor regnes retts- og undervisningsstatistikken som egne områder, men da de delvis også har et sosialt preg, kalles de andre deler av kontorets virksomhet for annen sosialstatistikk. Her går da for tiden alkoholstatistikk, barnevernsstatistikk, statistikk over kommunale trygder, husmorvikarvirksomhet og hjemmesykepleie og forsorgsstønning. En mer tilfeldig utredning er adopsjonsstatistikken. Det er trolig at kontoret i nær framtid også vil utarbeide statistikk over daghjem og barnehager.

6. Forsorgsstønning og sosial omsorg

Fattigstatistikk, senere kalt forsorgsstatistikk, er den eldste sosialstatistikk vi har. Den første ble utarbeidet av Eilert Sundt 1866 med oppgaver tilbake til 1851. Det ble lenge lagt stor vekt på denne statistikk som sosial og økonomisk indikator for utviklingen. Der er også fra tid til annen foretatt mer inngående analyser bl.a. om trangens årsaker m.v. Men i en rekke år har vi nå bare hatt en summarisk statistikk for hovedpersoner som mottar stønning, geografisk fordelt og med fordeling etter kjønn og hjemstavn. Hjemstavn har vært et nøkkelbegrep i den hittil gjeldende forsorgslov. Forsorgsstatistikken har i de senere år vært publisert sammen med statistikken over personer med kommunal trygd.

Fattigloven av 1845 var det første landsomfattende sosiale lovverk her i landet. Loven bygger på det prinsipp at alle som sakner midler til livsopphold, skal få hjelp fra det kommunale forsorgsvesen. Loven ble senere avløst av lov om forsorgsvesenet av 19/5-1900 som bygget på det samme grunnprinsipp. Forsorgsstønad var opprinnelig den eneste form for offentlig hjelp til trengende. Etter hvert som det ble innført sosiale trygder, fikk forsorgsstønaden mere karakter av en suppleringsordning. I fellesprogrammet 1945 ble de forskjellige politiske partier enige om følgende: Sosiallovgivningen utvides med sikte på å gjøre forsorgsvesenet overflødig.

Den nye lov om sosial omsorg som avløste forsorgsloven, ble vedtatt 5. juni 1964 og trådte i kraft 1. januar 1965. Denne loven skal dekke de tilfelle som ikke kommer inn under noen trygd. Prinsippet hjelp, som skal gi det nødtørftige til livets opphold, forsvant. Dette var helt naturlig i et samfunn som var preget av nød, og hvor målsettingen for det sosiale arbeid derfor måtte bli begrenset til nødhjelp. Nå for tiden er sosialpolitikens viktigste oppgave å hindre nød, å gi det enkelte menneske hjelp til å nytte ut sine muligheter.

En kan se på § 2 i loven som gir uttrykk for sosialstyrets oppgaver som en prinsipperklæring. Sosialstyret skal gi opplysninger, råd og veiledning til den som trenger det for å bli selvhjulpent eller for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon. Loven regner opp en rekke former for sosialhjelp her (noe forkortet):

- a. Lån, garanti for lån eller bidrag til yrkesopplæring.
- b. Arbeid mot godtgjøring i arbeidshjem eller vernet bedrift.
- c. Opphold i aldershjem, pleiehjem eller annen passende institusjon.
- d. Privat forpleining.
- e. Bidrag eller i unntakstilfelle lån til livsopphold.
- f. Lån eller bidrag til andre formål.

Selv om loven peker på at de som ikke kan greie seg selv må plasseres i en institusjon eller i privat forpleining, er den tydelig preget av attførings-tanken, hjelp til å komme i arbeid, ny opplæring, plassering i arbeidshjem eller vernet bedrift. Der er pekt på mange former for hjelp, og det blir da for Sosialstyret en vurdering av hva der egner seg for ulike mennesker, altså en individuell behandling. Derfor må dette bli en personstatistikk som kan gi oversikt over de ulike tiltak og med tiden se virkningene av dem.

Det lot seg ikke gjøre å innføre denne nye statistikk fra 1965, da saken krevet lengre forberedelse. 1965 må derfor bli en overgang med summariske oppgaver. Men fra 1. januar 1966 tar en sikte på å få i gang statistikken over

sosialhjelp med personoppgaver. I samarbeid med Sosialdepartementet og Oslo kommunes sosialavdeling er der utarbeidet utkast til skjema og rettleiding for den nye sosialhjelpstatistikk.

I Sosialstatistiske oppgaver i Statistisk årbok er tatt inn tabeller utarbeidet av Byrået om Kommunale trygder, Forsorgsstønad, Barnevern, Edruskapsnemnder og Kursteder for alkoholikere, Alkohollovforseelser og Drukken-skapsforseelser. Men der er også tatt inn flere tabeller utarbeidet på grunnlag av Rikstrygdeverkets materiale om sykestrygd, yrkesskadetrygd, alderstrygd og kommuner med tilleggspensjoner til alderstrygd, uførhetstrygd og kommuner med tilleggspensjoner, Forsørgerstrygd for barn og Barnetrygd. Særskilte tabeller for pensjonstrygd for skogsarbeidere og fiskere og for krigspensjone-ringene er ikke tatt inn i Årboken, heller ikke tabeller for tilleggstrygden for sykepengere til arbeidstakere og for Fellesordningen for tariffestet pensjon. Den nye enke- og morstrygd er kommet til fra 1965. Tabellen over Arbeidsløse-trygd utarbeides av Arbeidsdirektoratet, og tabellene over Arbeidsformidling, Sysselsetting og Arbeidsløse meldt til arbeidskontorene er tatt fra Arbeidsdirektoratets publikasjoner. Tabellene over arbeidsløse fagforeningsmedlemmer og over arbeidskonflikter utarbeides av Byrået.

8. Konklusjon

For den eldste sosialstatistikk om forsorg som nå er avløst av sosial omsorg, er vi som nevnt i gang med å forberede en helt ny individualstatistikk.

Ellers bør en før der arbeides videre med planlegging og samordning på dette område først trekke opp bestemte grenser for hva her skal tas med. Sentraliseringsutvalget har muligens drøftet med Rikstrygdeverket hvordan arbeidet med trygdestatistikken bør fordeles mellom Rikstrygdeverket og Statistisk Sentralbyrå. Her bør kanskje trekkes en grense mellom regnskapsstatistikken og andre oppgaver i trygdestatistikken. For den økonomiske statistikk bør der samarbeides med statistikken over Statens og Kommunenes Finanser.

Å ta opp pensjonsordninger i sin helhet nå er vel neppe hensiktsmessig, fordi arbeidet med folkepensjonen må gripe inn på mange områder. Men en bør ihvertfall følge utviklingen. Noen av de ordningene som administreres av Rikstrygdeverket ligger på grensen av sosiale trygder og pensjoner. Som sosiale trygder ansees ikke tjenestepensjonsordninger, som f.eks. pensjonstrygden for statens arbeidere.

En drøfting av fordelingen av sosialstatistikken mellom Arbeidsdirektoratet og Byrået er tatt opp med Utvalget for statistikkens sentralisering.

De andre offentlige tiltak, statlige og kommunale, som etter hvert bør komme med i sosialstatistikken bør gjennomgås før en videre utbygging settes i gang.

10. august 1964 skrev Sosialdepartementet til Statistisk Sentralbyrå og anmodet Byrået om å lage utkast til en standard for klassifikasjon av visse deler av sosialstatistikken. Sosialdepartementet nevner i brevet at det i sammenheng med bl.a. planleggings- og budsjettarbeidet er behov for en systematisk og forholdsvis detaljert klassifikasjon av den virksomhet som foregår innen området helsestell og andre sosiale tiltak. Til sammenlikning blir pekt på den av Den nordiske sosialstatistikk-komité utarbeidde tabell over de offentlige utgifter til sosiale formål i de nordiske land (tatt inn i Statistisk  rbok), men tabellen burde etter Departementets oppfatning være mere detaljert.

Statistisk Sentralbyrå svarte 7. september 1964 at det gjerne ville påta seg arbeidet med å lage utkast til en standard, men foreslo at det arbeidsutvalg som skulle drøfte saken først skulle oppnevnes. En har imidlertid ikke hørt noe mere fra Sosialdepartementet om dette utvalg.

F r en tar til med videre forberedelser av opplegg av en omfattende sosialstatistikk, bør arbeidet i de forskjellige komitéer og utvalg samordnes - også dette siste arbeidsutvalg om det blir oppnevnt.