

SOCIALPOLITISKE PROBLEMER I DANMARK EFTER KRIGEN

AF F. ZEUTHEN

DET er naturligvis umuligt at sige, hvordan den politiske og økonomiske Udvikling vil komme til at forløbe efter Krigen. Det afhænger i saa høj Grad af Krigens ydre Resultat samt de muligvis voldsomme politiske Bevægelser, som kan rejse sig i Landene efter en Krig. Baade med Hensyn til den nationale og den internationale økonomiske Politik er der oprullet store og til Dels meget lovende Programmer, der skulde gøre det muligt at komme igennem uden den forrige Efterkrigstids Kriser og Ulykker. Paa den anden Side er det endnu ubekendt, i hvilket Omfang manglende Forstaaelse og ensidig Varetagelse af nationale og klasse-mæssige Særinteresser vil ødelægge Resultatet og maaske med den stærkere udviklede Kamp teknik og den skrøbeligere Samfundsindretning gøre Forholdene værre end sidst. Hertil kommer saa Krigens store, uhjælpelige Ødelæggelser.

Det gælder imidlertid inden for den sociale ligesom inden for den øvrige økonomiske Politik, at man med en vis Sikkerhed kan forberede sig paa i alt Fald en væsentlig Part af de **P r o b l e m e r**, som vil eller kan opstaa. Det følgende skal derfor opfattes som en — maaske lidt skematisk — Oversigt over socialpolitiske Efterkrigsproblemer, saaledes som disse tegner i Øjeblikket og hverken som Profeti eller et fast Program.

Udgangspunkterne for Behandlingen er Erfaringerne fra sidste Efterkrigsperiode, Krav og Ønsker fremsat før og under denne Krig, Spørgsmaal, der staar i Forbindelse med de almindeligt ventede økonomiske Efterkrigsforhold, og endelig den bekvemme Anledning til, efter at den normale Udvikling og Drøftelse har ligget stille en Række Aar, at optage Principspørgsmaal og kritisere de noget tilfældige Slutresultater af Fortidens nu ikke mere

aktuelt begrundede, ofte lejligheds- og kompromisprægede Lovgivning. Med Hensyn til den reelle Baggrund, de økonomiske Forhold, som kan ventes efter Krigen, skal blot mindes om, at ved Krigens Slutning vil den hidtidige Beskæftigelse ophøre for et Antal Personer paa 6—7 Mill. og derover i de store, krigsførende Lande og 100—200.000 her i Landet, at meget stor Arbejdsefterspørgsel kan opstaa indenfor andre Omraader i begrænsede Perioder paa Grund af Varemangel og Genopbygningsarbejder, og at en meget urolig Udvikling ventes i Overgangstiden, saafremt der da ikke foretages en kraftig og vellykket international Stabilisering, samt endelig, at man paa længere Sigt maa forvente Forhold, der svarer til Mellemligstidens, saafremt den økonomiske Politik ikke lægges kraftigt om.

Ved Slutningen af sidste Krig spillede Løfterne til Arbejderne og de hjemvendende Soldater en stor Rolle. De organiserede Arbejdere, hvis Realindtægt havde været lav under Krigen, stod ved Slutningen af den stærkt baade her og i andre Lande. De opnaaede ogsaa overalt som et varigt Fremskridt 8-Timers Arbejdsdagen og havde desuden i en Række Aar Held ved Gennemførelse af det »industrielle Demokrati«, iøvrigt i de forskelligste Former rundt om i Landene: Centraleuropas Bedriftsraad, Ruslands Arbejder- og Soldaterraad, Whitley-Committees i England, ofte Arbejdsgiver-orienterede Raad i U. S. A. Trods modsatte Ideologier og gensidig Forkætring var det de samme Problemer og i nogle Retninger de samme Løsninger, som samtidig kom frem i Landene. Bortset fra den roligere og mere beskedne Udvikling af det allerede eksisterende Tillidsmandssystem bl. a. i Danmark blev Resultatet af det industrielle Demokrati forbigaaende, idet det senere blev Staten, og ikke den enkelte Virksomheds Arbejdere, der kom til at udøve Kontrol, forsaavidt en saadan i det hele taget forekom. Som Resultat af Fagorganisationernes stærke Stilling, men ogsaa støttet af Staten lykkedes det endvidere Arbejderne i stort Omfang at hindre Pengelønnen i at følge med Prisserne under Prissfaldsperioderne i Begyndelsen af 20'erne og senere, hvad der betød en væsentlig Hævelse af Reallønnen for de beskæftigede Arbejdere, men var ugunstigt for Beskæftigelsen.

Den internationale Arbejdsorganisation, hvis Formaal og Forfatning fastsattes ved Versailles-Traktaten, tog i første Linie Sigt paa en Forbedring af Arbejdernes og fortrinsvis de industrielle Arbejderses Kaar bl. a. gennem Arbejderbeskyttelseslovgivning og Arbejderforsikring. Senere har saavel Arbejdsorganisationens som

de enkelte Landes Socialpolitik begyndt at udvikle sig fra ensidig Arbejderpolitik til en Folkevelfærdspolitik, der bl. a. gav sig Udslag i Forslag om Bolig- og Ernæringsreformer.¹⁾ Maalet for det største og førende Parti i Danmark og Sverige, Socialdemokratiet, udviklede sig i samme Retning. Om denne vil forandre sig mere end forbigaaende i Efterkrigstiden, kan ikke vides. Tegn paa en mere ensidig radikal Arbejderpolitik forekommer i et vist Omfang ligesom sidst.

De mest omtalte Programpunkter denne Gang er Beskæftigelsessspørgsmaalet og »den sociale Sikkerhed«. Disse to Punkter stod paa Programmet for den internationale Arbejdsorganisations Møde i Philadelphia i April. Men ogsaa blandt Vedtagelserne paa Mødet, som den tyske Arbejdsfront holdt med Repræsentanter for andre europæiske Lande i Salzbrunn i Marts, var social Sikkerhed som almindelig Borgerret og Retten til Arbejde nogle af de mest bemærkelsesværdige. Ogsaa inden for de enkelte Lande har man interesseret sig særlig for social Sikkerhed og Beskæftigelse. Lønsspørgsmaalet vil desuden melde sig automatisk under Afviklingen af Krigstilstanden. Medens Beskæftigelsessspørgsmaalet vil være aktuelt baade i Overgangsperioden og senere, drejer Sikkerhedsspørgsmaalet sig overvejende om den mere varige Ordning.

I. BESKÆFTIGELSE OG LØNPOLITIK

Disse Spørgsmaal kan ikke behandles isoleret som rent socialpolitiske Spørgsmaal. De hænger nøje sammen med Hovedpunkterne i den almindelige økonomiske Politik.²⁾ Trods deres afgørende Betydning skal de derfor ikke behandles mere udførligt her, hvor det navnlig drejer sig om de specielt socialpolitiske Problemer.

Beskæftigelse i snævrere Betydning, Sysselsætning i Stedet for Lediggang, er ikke det afgørende. Det afgørende er dels Opretholdelse af de enkeltes Indtægt og Lefevod og dels Opretholdelse

¹⁾ Det er dog med Rette, at Alva Myrdal i sin Artikel »International og svensk Socialpolitik« i »Ett genombrott. Den svenska socialpolitikens utvecklingslinjer och framtid«, 1944, kritiserer Arbejdsorganisationens mærkelige Fastholden af en forældet Arbejderforsikringslinie.

²⁾ Dette fremtræder f. Eks. meget stærkt i Kaj V. Petersens af Aarhus L. A. B. prisbelønnede Bog »Beskæftigelsesproblemet i Danmark ved Overgangen fra Krigs- til Fredsøkonomi«. Universitetsforlaget Aarhus, 1944. Bogen giver en god, populær, ikke-kritiserende Fremstilling af, hvad man maa sige kan kalde Aarhuskolens Teori.

af Samfundsproduktionen og den totale Realindtægt ved Udnyttelse af saavel Arbejdskraft som andre Produktionsmidler. Beskæftigelsen i Lande af alle Typer under Krigen og i Diktaturlandene før denne viser, at Problemet kan løses ogsaa i et moderne Samfund, — ja at det under Krigen løses alt for voldsomt, saaledes at der fremkommer Arbejdermangel, forceret Arbejde og hensynsløs Udnyttelse af svage Arbejds kræfter. Spørgsmaalet om, hvor svært Problemet har været at løse i de forskellige Lande, og om de Ofre og Skader, Anvendelsen af Midlerne har medført, skal ikke diskuteres her. Jørgen Dich lægger i sin Betænkning om Arbejdsløshedsproblemet i Danmark 1930—38 (1939) afgørende Vægt paa den ulige Stigning i Antallet af Personer i arbejdsdygtig Alder i de forskellige Lande, cfr. mine Bemærkninger i dette Tidsskrift, 1940, S. 5.

Det er iøvrigt ikke svært at se, hvordan man har løst Spørgsmaalet. Tilstrækkelig Købekraft maa stilles til Raadighed for en eller anden Efterspørgsel, saa at denne kan udnytte ogsaa de hidtil ledige Produktionsmidler, og det maa samtidig hindres, at denne Købekraft anvendes til Oppustning af Priser paa Varer og Produktionskræfter i Stedet for til fuld Udnyttelse af større Mængder af disse. De kredit- og finanspolitiske Midler, som skal til for at forstærke Efterspørgslen, maa derfor kombineres med Beherskelse af Priser samt Lønninger og andre Betalinger for Ydelser. Opgaven vil iøvrigt sikkert blive adskilligt vanskeligere at løse i en Efterkrigsperiode, hvor Efterspørgslen, hovedsagelig fra privat Forbrug og Investering, maa antages at være sværere at beregne forud og vil være stærkere skiftende baade efter Art og Størrelse end Efterspørgslen under en Krig, hvor man har en stor standardiseret Krigsproduktion, og et ligeledes stærkt standardiseret privat Forbrug. Hertil kommer de politiske Vanskeligheder, naar Krigens nationale Sammenhold ophører. For de demokratiske Lande vil det imidlertid blive en afgørende Prøve, om de kan klare Efterkrigsperiodens indre Vanskeligheder nogenlunde ligesaa godt som Krigstidens. At Planøkonomi og Tvangsforanstaltninger maa til for at holde Produktionen oppe i et Samfund, som er gennemkrydset af stærke private Organisationer, synes utvivlsomt. Uden en fælles Plan vil det hele opløse sig i Kamp mellem Nutidens stærkt organiserede Erhverv og Klasser. Enhver vil søge at sætte sine Priser op, og hvis de samlede Indtægter og Udgifter ikke faar Lov til stadig at stige tilsvarende — hvad de vel næppe faar — vil Produktionens og Forbrugets Omfang blive indskrænket.

Det har været diskuteret¹⁾, i hvilket Omfang Bekæmpelse af Arbejdsløsheden er Ofrene værd. Det er ogsaa rigtigt, at Virkningen af Forøgelse i Beskæftigelsen ikke kan udregnes ved simpel Forøgelse af Arbejdsindtægt og Nationalindtægt i Forhold til Stigningen i Beskæftigelsen. Man maa regne med, at de hidtil ubeskæftigede Arbejders Effektivitet ligger noget under Gennemsnittet, og at de ny Beskæftigelsesmuligheder ogsaa er forholdsvis ugunstige, samt endelig med at Fordelingsforholdet ved den marginale Beskæftigelse bliver relativt ugunstigt for Arbejderne, saafremt der ikke samtidig sker en Forøgelse af den producerende Realkapital, hvad der skulde være Mulighed for, saafremt den ny Beskæftigelse tilvejebringes ved eller giver Anledning til produktiv Investering. Det er iøvrigt muligt, at man i stor Udstrækning ved Differentiering kan forhindre Virkningen paa det øvrige Arbejdsmarked. I Reglen vil der formentlig være Tale om en mindre Real-lønnesættelse som Følge af Prisforhøjelser og Forbrugsforskydninger fremkaldt af de beskæftigelsesfremmende Midler.

Medens Forringelsen af Arbejdets Udbytte vil gøre sig stærkt gældende ved en ved politiske Midler fremkaldt hurtig Udvidelse af Beskæftigelsen, maa det antages, at Arbejdsefterspørgslen er langt mere elastisk, naar der gives Tid til en Tilpasning af hele Landets Teknik og Erhvervsfordeling, navnlig saafremt et lille Land som Danmark kan regne med nogenlunde fri Handelsforbindelse med andre Lande. Under sidstnævnte Forudsætning er Forholdet altsaa gunstigt ved en Afskaffelse af den kroniske Arbejdsløshed. Og lukkes der permanent af for Raastoffer eller Eksportmuligheder, er der vel ingen anden Udvej end Sænkning af Levfoden for hele Befolkningen (ved høj Grad af Selvforsyning) eller Indskrænkning af Befolkningens Størrelse, eventuelt ved Masseudvandring. At lade en tilfældig Kreds af arbejdsløse varigt bære Byrden eller forringe Nationalindtægten yderligere ved ikke — selv med noget lavere marginalt Udbytte — at anvende hele Arbejdskraften, synes urimeligt.

Naar det derimod gælder Opretholdelse af Beskæftigelsen under et midlertidigt Tilbageslag i Arbejdsefterspørgslen, hvad der selv i et godt styret lille Land let kan indtræde som Følge af Begivenheder i Udlandet, maa man regne med en ugunstig Mangel paa

¹⁾ Jørgen Gelting: Er fuldstændig Beskæftigelse ønskelig? *Finanstidende* Nr. 30, 1944, og *Diskussionen* med J. O. Krag i »Arbejdsmandenes Fagblad«, Nr. 9, 1944 og senere.

Elasticitet. Under disse Omstændigheder er der virkelig Grænser for, hvor langt det kan betale sig at drive Beskæftigelsespolitikken. For saa vidt nødprægede Beskæftigelsesforanstaltninger til rimelige Omkostninger ikke kan findes, maa man her ty til Understøttelse i større Stil, hvad der ogsaa modvirker en sekundær Udbredelse af Arbejdsløsheden. Da der i alle Tilfælde vil være en sidste Del af Arbejdsløsheden, som staar i Forbindelse med Forholdenes Omskiftelighed, vil der altid være en Grænse for, hvor langt det kan betale sig at gaa under Hensyn til de direkte Omkostninger og de Byrder, Reguleringer og Indgreb lægger paa Borgerne og disses hidtidige Virksomhed. Hvor langt man vil gaa i Bekæmpelsen af Arbejdsløsheden, maa bero paa, hvor haardhændede Midler man vil gaa til og kan anvende til Omflytning af Arbejderne og Regulering af det økonomiske Liv.

Forudsætningerne for Lønniveauet efter Krigen er i høj Grad ubekendte og afhængige dels af den indre Udvikling i andre Lande og dels af Arten af de internationale økonomiske Forbindelser, som vil blive etableret efter Krigen. Medfører f. Eks. Afviklingen af Krigen Tab i den sidste Ende en forstærket Prisstigning i andre Lande, og vil man alligevel lægge noget i Retning af Førkrigs-kurser til Grund for den fremtidige Forbindelse mellem Landene, kan man tænke sig, at der bliver Plads for stærke Stigninger i Priser og Pengelønninger. Hvis der derimod omvendt gennemtvinges en international Forbindelse til omkring de gamle Kurser med Lande med mindre Stigning i Priser og Lønninger, kan en meget ubehagelig Sænkning af Priser og Pengeløn blive nødvendig, navnlig hvis en Importregulering som 30'ernes bliver uigennemførlig eller ikke ønskelig. Den bekvemmeste Udvej, som vel kan tænkes baade i Tilfælde af Uafhængighed og ved Samarbejde med Udlandet med faste Kursforhold, synes at være Opretholdelse af Lønniveauet ved Krigen Slutning og en nedadgaaende Tilpasning af Priserne, naar Raastofknapheden og den afbrudte Arbejdsdeling med Udlandet forsvinder, og dermed Forhøjelse af Reallønnen til omkring Førkrigniveauet med Mulighed for en Stigning over dette ved senere tekniske Fremskridt eller Forbedring af Produktionsbetingelserne iøvrigt. Det kan eventuelt faa stor Betydning for Beskæftigelsen, om Arbejdernes Følelse af Forurettelse under Krigen kan finde andre Baner end Forhøjelse af Pengelønnen.

Hensigten med denne kortfattede og noget almindeligt holdte Behandling af Hovedspørgsmaalene vedrørende Beskæftigelse og

Lønniveau har været at vise deres afgørende Forbindelse med Landets økonomiske Stilling og den økonomiske Politik som Helhed og dermed ogsaa Løsningernes stærkt betingede Karakter. Vi skal nu komme ind paa nogle mere specielle Omraader, hvor det drejer sig om Ordninger, der mere direkte vedrører Arbejdsmarkedet.

1. Opretholdelse af Arbejds- og Forligsnævnet?

Saaframt det skal være muligt at opretholde Beskæftigelsen, samtidig med at uønskede Prisbevægelser undgaas, bliver det nødvendigt, specielt i Overgangsperioden, at kontrollere Lønningerne, dels paa Grund af deres direkte Betydning som Omkostningselement og Købekraft, og dels fordi andre Indtægter i stort Omfang maa antages at følge Lønningerne. Hvis imidlertid en formentlig overvejende begrænsende Lønkontrol ikke skal virke fordelingsmæssigt til Skade for Arbejderne, maa den suppleres med en effektiv Priskontrol (ogsaa omfattende Landbruget), progressiv Beskatning og offentlige Udgifter til Gavn for de mindre bemidlede, jfr. Artiklens Slutning.

Skal Lønpolitikken indgaa som et Led i Landets økonomiske Politik i en Tid med stærkt skiftende økonomiske Betingelser, maa dens Hovedlinie bestemmes af samme Organ for Statsmagten, som er bestemmende for Statens øvrige økonomiske Politik: Finans-, Kredit-, Handels-, Pris- og Beskæftigelsespolitik. Det vil sige, at Lovgivningsmagten paa alle disse Omraader maa fastsætte Retningslinierne for den Del af Ordningen, som er af mere stabil Karakter, medens Regeringen selv maa kontrollere og tage Ansvaret for de vigtigste konkrete og variable Størrelser som Løn-satser, Rentehøjder, Priser og Avancer og overlade den detaljerede Gennemførelse fra Dag til Dag til sagkyndige, udførende Organer som Arbejds- og Forligsnævnet [*NB.* med indskrænket Kompetence og Ansvar]¹⁾, Nationalbanken og Prisdirektoratet. En relativt uafhængig Administration gennem Handels-(og Industri-), Landbrugs- og Arbejds- og Socialministerier, der til en vis Grad tøler sig som Sagførere for bestemte Befolkningsgrupper — og et Finansministerium, der repræsenterer Statskassen — virker, som Erfaringen synes at vise, uheldigt.

¹⁾ Jfr. Thorkil Kristensen: Arbejdsmarkedets fremtidige Ordning i dette Tidsskrift 1942, specielt S. 245 n.

Afskaffede man den varige Statskontrol med Lønningerne, vilde Resultatet formentlig snart blive, at man vendte tilbage til 30'ernes stadige Lejlighedslovgivning, idet i Reglen den ene Part kan vente Fordel ved Statsindgrebet, og idet store og langvarige Konflikter ligesom navnlig de Afgørelser, der naas efter en Kamp, vil gribe forstyrrende ind i den afbalancerede Helhedspolitik, som iøvrigt føres.

Staar Arbejderne stærkt paa Arbejdsmarkedet, men ikke stærkt nok inden for Staten til at opnaa den Planøkonomi, de ønsker, vil de have Interesse i at bekæmpe Lønafgørelserne, men de Ulemper, der vilde følge af en hensynsløs Lønpolitik, kan da maaske gøre andre Grupper interesserede i, at Lønafgørelser tilsammen taget med andre Afgørelser træffes af Staten paa en saadan Maade, at ogsaa Arbejderne kan gaa med til dem. Paa tilsvarende Maade er Industri, Landbrug og andre Grupper hver for sig interesserede i at undgaa Statsregulering over for Bestræbelserne for at hæve sine egne Priser og Indtægter. Men det er et Spørgsmaal, om en Bekæmpelse af den organisationsmæssige, det vil sige »monopolistiske«, Prispolitik fra alle Sider — og af den dermed følgende Produktionsbegrænsning — ikke kan muliggøre væsentlig bedre Vilkaar for alle større Grupper. Dette til Motivering af Statsregulering af Lønningerne i Forbindelse med tilsvarende Reguleringer paa andre Omraader.

2. Tilpasning af Forholdet mellem Fagenes Løn.

Medens der i Mellemkrigsperioden er sket talrige store Forskydninger mellem Fagenes og Erhvervenes Forhold, har der næppe været tilstrækkelig Lejlighed til at tilpasse Relationen mellem Fagenes Løn hertil. Overenskomstforhandlingerne har her i Landet i langt højere Grad end i andre Lande været koncentreret i en sidste afgørende, ofte forhastet Forhandling mellem Hovedorganisationerne under mere eller mindre bestemmende Medvirken af Statsmagten. Bortset fra mere begrænsede Aftaler inden for de enkelte Fag og Rettelse af nogle Detailler hos Forligsmanden har Afgørelserne gerne lydt paa et ensartet absolut eller procentvis Tillæg, eller undertiden Fradrag, med en vis ensartet Modifikation for Ungarbejdere, Kvinder og lavtlønnede. Paa nogle Omraader navnlig med Hensyn til Akkorder og individuelle Lønninger og under særlige Betingelser kan der dog foregaa Særbewægelser, som det bl .a. vil fremgaa af en Sammenligning mellem

Tillæggene i Henhold til de sidste Aars Lønafgørelser og den gennemsnitlige Timefortjeneste. Desuden har man en forstærket Bevægelighed paa de svagt organiserede Omraader af Arbejdsmarkedet (Landbrugsarbejdere, huslig Medhjælp og Funktionærer), som i Tider med normalt stor Arbejdsløshed staar tilbage i Løn og bl. a. derfor kan stige stærkt ved høj almindelig Beskæftigelsesgrad.

At der foreligger en Slags Uligevægt mellem Fagenes Lønniveau lader sig ikke direkte iagttage, da relativt høj Løn ikke behøver at føre til relativt stor Arbejdsløshed inden for Faget, idet Beskæftigelsesmulighederne stadig kan gaa til de til Faget fast knyttede Arbejdere, medens de overflødige hurtigt skilles ud.

Et nærmere Studium af hele Udviklingen af Forholdet mellem Arbejdsmarkedets Dele i Perioden siden sidste Krig og Virkningerne af denne Udvikling vil være af stor Interesse. Paa Forhaand kan man dog ud fra en mere teoretisk Betragtning sige, at Spørgsmaalet ingenlunde kan være ligegyldigt. De Arbejdere, der af den høje Løn i nogle Fag skubbes over i daarligere lønnede Fag, faar lavere Indtægt og bidrager formentlig samtidig med en mindre Værdi til den samlede Produktion. Og da der er Grænser for, hvor meget lavere Løn Folk er villige til at arbejde for paa Arbejdsomraaderne med fri Tilgang, sker der desuden en Reduktion af den samlede Beskæftigelse. (Det er dog muligt, at en ligelig Fordeling af Arbejdet inden for alle, ogsaa bedre lønnede Arbejdsomraader, til dem, der vil være med, kan tænkes at give en endnu lavere total Beskæftigelse og Produktion).

3. Kan Byggefagenes Sæson- og Konjunkturarbejdsløshed nedsættes ved Indgreb paa Arbejdsmarkedet?

Det forventes almindeligt, at Boligbyggeriet vil komme til at spille en væsentlig Rolle for Beskæftigelsen i den nærmeste Periode efter Krigen. Hertil kommer offentlige Bygge- og Anlægsarbejder samt tilsvarende Arbejder ved private Produktionsanlæg, som det i høj Grad vil være ønskeligt at fremme. Det vil være af stor Betydning at reducere Sæsonsvingningerne inden for disse Omraader. Arbejdet er her noget mindre fordelagtigt inden for en lang Vinterperiode. Det har derfor hidtil betalt sig helt at koncentrere det i den gunstige Aarstid. Der har været nok Arbejdere i Faget i alt Fald til en ret stærk Koncentration, og det har under disse Om-

stændigheder ikke været fordelagtigt at anvende Vinterarbejde mod Betaling af den fulde Arbejds løn. Forholdet vil imidlertid stille sig anderledes, saafremt der naas en almindelig Forhøjelse af Beskæftigelsesgraden.

Anvendte Arbejdsgiverne fast ansatte Helaararbejdere, vilde det formentlig betale sig at benytte dem den allerstørste Del af Aaret. Da Byggearbejderne ogsaa skal leve om Vinteren, kan en tilsvarende Betragtning anvendes, naar man ser paa, hvad der betaler sig for Samfundet som Helhed. En væsentlig højere Beskæftigelsesgrad inden for Byggefagene vilde muliggøre en Reduktion af Lønsatserne med rigelig Opretholdelse af Aarsfortjenesten, hvad der formentlig kan stimulere Efterspørgslen efter Bygninger noget.

Der skal blot her henvises til de mange Forslag om sæsonmæssig Udjævning af Byggeriet, man har været inde paa: Helaarskontrakter for de enkelte Arbejdere, forskellig Vinter- og Sommerløn, særlige Tilskud til Vinterbyggeriet paa Basis af sparede Understøttelser eller Udligningsafgifter paa Sommerbyggeriet. I Sverige har man været inde paa Planer om at paalægge Arbejdsgiverne en Garanti for Beskæftigelse af en vis Varighed, samtidig med at den almindelige Lønsats sænkes¹⁾. En Udjævning af Byggeriets Sæsonbeskæftigelse er dér under Krigen realiseret i betydeligt Omfang, og det er udregnet, at en fuld Gennemførelse medfører en Stigning i Produktionsresultatet pr. Arbejder paa 20 pCt. Ogsaa i England, hvor der i Løbet af 10—12 Aar skal opføres 3—4 Mill. Boliger, er det Hensigten at anvende garanteret Løn med Pligt til at tage anvist Arbejde, jfr. tidligere Ordninger bl. a. for Havnearbejderne.

Selv om de hidtil foreliggende Forslag ikke egner sig til umiddelbar praktisk Gennemførelse, er Tanken om en fælles Interesse i Udnyttelse af Arbejdskraften ogsaa paa Aarstider, hvor Værdien af dens Ydelser ligger noget under Værdien i den bedste Sommer, saa rigtig, at en Løsning bør tilstræbes.

Ved Udlandets store Genopbygningsplaner lægges der Vægt paa stadigt Byggeri i en lang Aarrække og de Besparelser, der kan opnaas herved. — En Del taler for at gaa en anden Vej og benytte

¹⁾ Gustav Cederwall: Säsonerna och lönesystemet inom byggnadsindustrin. Ekonomisk Tidskrift. 1941. Jfr. Utredning ang. byggnadskostnaderna. S. O. U. 1941 : 4. Om Sæsonudjævning specielt i Byggefag og Landbrug henvises iøvrigt til min Bog »Arbejds løn og Arbejds løshed«, S. 295, 280, 235 og 344.

Byggeriet til at skabe Modkonjunktur. Dette kan formentlig praktiseres forholdsvis effektivt med Hensyn til forberedt, offentligt Byggeri. For saa vidt angaar Støtte af privat Boligbyggeri, vil det vistnok være klogt i alt Fald som et Udgangspunkt at anvende Planer med konstant Byggeri over længere Aarrækker. Naar saadanne store, offentligt støttede Planer er i Gang, kan de forholdsvis let forceres eller trækkes længere ud.

Bl. a. i Byggefagene kan en Vinterferie med Løn muligvis være praktisk, jfr. Geltings S. 197, Note 1 citerede Diskussionsindlæg.

4. Modvirken af de tiltagende Sæsonsvingninger i Landbruget.

Der gælder her noget lignende som inden for Byggeriet, og der vil kunne anvendes lignende Midler. Desuden kan der anvendes Støtte til Vinterarbejde paa Landet uden for det egentlige Landbrug samt systematisk Begrænsning af offentligt Anlægsarbejde og andet Arbejde udenfor selve Landbruget i dets travle Perioder. En svensk Kommission foreslaar, at forskelligt offentligt støttet Arbejde foretages saaledes, at Arbejderne i de travleste Perioder kan flyttes over til Landbruget. En saadan »kunstig« Kombination svarer helt til den gammeldags Forbindelse mellem Landbrug og Husflid, den Gang Landmanden havde sine Arbejdere hele Aaret.

En Del af Landbrugets afskedigede Arbejdere tager paa Grund af daarlige Chancer for Arbejde, Bolig og Understøttelse paa Landet til Byerne om Efteraaret, hvad der bidrager væsentligt til at skabe Arbejdmangel den følgende Sommer — en Arbejdmangel, man kan kalde selvforskyldt, for saa vidt Landbrugets Arbejdsgivere ikke sørger for Underhold om Vinteren af de Folk, de har Brug for om Sommeren, og maaske tilmed ikke vil have igen, hvis de først en Tid har været inde i Byerne.

5. Kan der naas større faglig og lokal Bevægelighed paa Arbejdsmarkedet?

I de krigsførende Lande lægger man stor Vægt paa Overflytningen af Ammunitionsarbejderne efter Krigen og Beskæftigelsen af de hjemsendte Soldater ofte paa ny Arbejdsomraader. I England vil det f. Eks. dreje sig om ca. 7 Mill. Personer. De Erhvervsomlægninger, man kan vente efter Krigen, bl. a. paa Grund af Ændringer i den internationale Handel, gør ogsaa Spørgsmaalet aktuelt her. Endelig vil en Overgang fra Mellemløstidens daarlige Beskæf-

tigelse med Arbejderreserver paa saa godt som alle Omraader til en eventuel fremtidig Tilstand med nogenlunde fuld Beskæftigelse kræve en hurtigere og mere omfattende Overflytning mellem Fag og Steder. Det er jo tit en Betingelse for, at der ikke skal opstaa Standsning paa store Omraader, at der ikke mangler Arbejdere til enkelte Specialiteter. Den konjunkturfri økonomiske Politik kræver derfor et let bevægeligt Arbejdsmarked.

Spørgsmaalet om en ny Oplæring, forbedret Oplæring af svagt kvalificerede, Tilskud i Overgangstiden samt mere effektiv Arbejdsanvisning og Fremskaffelse af Arbejde er for Tiden stærkt fremme ikke alene i de krigsførende Lande, men ogsaa i Sverige, hvor Arbejdsmarkedskommissionen allerede fører en omfattende Arbejdsmarkedspolitik og er forsynet med hidtil dog lidet benyttede Bemyndigelser til Anvendelse af Tvang.¹⁾

Fra særlig sagkyndig Side er fremhævet, at en overdreven Anvendelse af Faguddannelse her i Landet binder unødvendigt store Antal af all round uddannede Arbejdere til de enkelte Fag, samtidig med at den lavsmæssige Monopolisering af Fagomraaderne fremmes. En Begrænsning i Antallet af egentlig faglærte ved Hjælp af Erhvervsvejledningen i Forbindelse med Anvendelse af Folk med en kortere og mere almindelig Oplæring skulde muliggøre Tilpasning ved skiftende Behov paa forskellige Arbejdsomraader. Betingelsen baade for Begrænsning i Antallet af faglærte og Anvendelse efter Behov af andre Arbejdere sammen med og i Stedet for disse synes at være Kontrol med Lønningerne og uhæmmet Adgang til forskellige Arbejdsomraader i god Overensstemmelse med en solidarisk Løn- og Beskæftigelsespolitik. Sekretæren for de engelske samvirkende Fagforbund tager ogsaa til Orde for større Bevægelighed og Opgivelse af hindrende Bestemmelser til Beskyttelse af enkelte Arbejdergrupper.

Iøvrigt kan der være Grund til at undersøge, i hvilket Omfang Førkrigstidens Ubevægelighed hang sammen med stor Arbejdsløshed paa alle Omraader. De store Omflytninger under Krigen beror i alt Fald for en stor Del paa ganske særlig store Løngevinsten; i København har man stadig haft Arbejdsløshed under Perioder med stærk Efterspørgsel efter Arbejdere andre Steder.

¹⁾ Se bl. a. Socialt Tidsskrift, 1940, S. 184 og 1942, S. 303, Arthur Thomsen: Arbetsmarknadens reglering, 1940, og Artiklen af samme i det S. 195, Note 1 nævnte Værk fra 1944.

6. *Er det i Længden praktisk, at den statsstøttede Arbejdsløshedsforsikring sker gennem Fagenes Arbejdsløshedskasser, og at disse udøver den største Del af Arbejdsanvisningen?*

Selv om Arbejdsløshedsforsikringen de fleste Steder begyndte med Fagforeningernes Forsikring, og Lovgivningen adskillige Steder har bygget videre herpaa, er man nu næsten overalt gaaet over til en Statsforsikring omfattende alle Arbejdere. Med sit Bidrag til Arbejdsløshedsunderstøttelserne har Staten da ogsaa overtaget Arbejdsanvisningen og Kontrollen med de arbejdsløse. Pligten til at tage Arbejde uden for det tilvante Omraade og navnlig ved længere Arbejdsløshed paa andre Vilkaar end de hidtidige som Betingelse for Hjælp fra offentlige Kasser kan uden Skade for Arbejderne skærpes, saafremt det samtidig bliver muligt i langt større Udstrækning end nu at anvise normalt Arbejde.

7. *Kan Arbejdsløshedslovgivningen uden Skade for Arbejderne gøres mere beskæftigelsesfremmende?*

Varigheden af Retten til Understøttelse fra de faglige Kasser er her i Landet meget lang og er stadig blevet forlænget; i 1940 var den gennemsnitlig 217 Dage om Aaret for Arbejdsløshedskasse og Fortsættelseskasse tilsammen. I Sverige har den kun været 120 Dage, og Staten har kun givet Tilskud med Hensyn til de første 35 Dage. Det er imidlertid ikke Hensigten her at reklamere for en Forkortelse af Retten til en tilstrækkelig Arbejdsløshedsunderstøttelse. Tværtimod. Her skal nævnes en anden Løsning, Beveridgerapportens Forslag: Ret til Arbejdsløshedsunderstøttelse af ubegrænset Varighed, men med Pligt til efter en vis Tid — normalt 6 Maaneder — for yngre noget kortere Tid, at underkaste sig Oplæring for at kunne gaa over til andet Arbejde. I Tyskland indskrænkedes Arbejdsløshedsforsikringens Ydelser allerede i 1932 til 6 Uger og er senere indskrænket yderligere. Rusland afskaffede Forsikringen helt i 1930. Det internationale Arbejdsbureaus Forslag til Philadelphia Mødet gaar ogsaa ud paa Pligt til efter en vis Tid at tage passende Arbejde, selv om Løn, Arbejdssted og Arbejdets Art ændres. Professor Jørgen Pedersen¹⁾ har stillet det mere radikale Forslag: Ret til Ventepenge lig med Lønnen for Arbejdsmand, indtil der skaffes Arbejde, i Forbindelse med en Pligt for Staten til at opretholde Beskæftigelsen og Pligt for den

¹⁾ Se bl. a. dette Tidsskrift, Nr. 3, 1944, S. 176.

arbejdsløse til at tage Arbejde uden for Faget. Motiveringen af Forslaget, at Indkøbet af Forbrugsvarer opretholdes, rammer sikkert noget meget væsentligt. Forslaget stiller dog Krav til offentlig Arbejdsanvisning, Kontrol og Arbejdsfremskaffelse, som man formentlig først burde se i nogen Grad opfyldt, før man indlader sig paa at give saa høj Understøttelse.

Formaalet med Arbejdsløshedsforsikringens Bestemmelse om Retten til at nægte at tage Arbejde under en vis Løngrænse maa fra Statens Synspunkt være at opretholde Lønniveauet for de forskellige Arter af Arbejde og ikke at opretholde de enkelte Personers Løn, hvis de kun kan finde Beskæftigelse paa lavere lønnede Omraader end hidtil.

Samtidig med en virkelig arbejdsfremmende Revision af Arbejdsløshedsloven var der Anledning til at fjerne en Del af de yderst smaalige og paa Grund af politisk Kompromis komplicerede Bestemmelser i de 3 Love fra Sommeren 1942 samt iøvrigt at fjerne alle de upraktiske Bestemmelser, som synes at være Resultatet af en ualmindelig intensiv Tovtrækning, hvor den ene Bestemmelse ophæver Betydningen af den anden, jfr. Pristalsreguleringen efter § 15, 3. Stk. for $\frac{1}{3}$ af Arbejdsløshedsunderstøttelsens Maksima, men saaledes at der reguleres med 25 pCt. for hver 10 pCt. Ændring i Pristallet; d. v. s. at der reelt reguleres med $83\frac{1}{3}$ pCt. eller meget nær fuldt ud; endvidere Bestemmelsen om, at Kommunerne skal refundere $\frac{1}{3}$ af Statens Udgift til Arbejdsløshedsunderstøttelse, hvad der tyder i Retning af at give de enkelte Kommuner en Interesse i at kontrollere Kassernes Udgifter, en Interesse, der dog helt elimineres ved at den »kommunale« Udgift afholdes under ét for hele Landet, jfr. § 13, 6. Stk.; og endelig de meget komplicerede og irrationelle, delvis rent lejlighedsprægede Regler i § 19, 5. og 6. Stk. om, hvornaar der lukkes op for Understøttelsen fra Fortsættelseskasserne.

8. *Mere effektiv Organisation af Ledelsen af Beskæftigelses- og Arbejdsløshedspolitikken.*

Toporganisationen med Hensyn til Beskæftigelsesspørgsmaalet er for saa vidt i Orden: Regeringens Beskæftigelsesudvalg, Beskæftigelsesraadet og Generalsekretariatet. Udvalget vil gennem de deltagende Ministre og Raadet gennem Departementscheferne have det nødvendige Tag i Statens Styrelsesgrene. Det svære er natur-

ligvis at faa Medlemmerne paa det afgørende Tidspunkt, d. v. s. i Tiden, hvor Beskæftigelsesspørgsmaalet endnu ikke er aktuelt, til at interessere sig for Forberedelsen af Arbejder. Førrige Sommer knyttede man til Beskæftigelsesudvalget Repræsentanter for de store Erhvervsorganisationer og Nationalbanken, hvorved man fik noget i Retning af et økonomisk Raad med særlig beskæftigelsesmæssig Indstilling. Gennem Generalsekretæren har Raadet desuden Forbindelse med »Professorudvalget«. Ved Siden af det centrale Udvalg med Raad og Generalsekretariat har man imidlertid Beskæftigelsescentralen, Teknisk Central, Arbejdsløshedsfonden og Arbejds- og Socialministeriets Beskæftigelsesudvalg (som dog næppe fungerer?).

I Spidsen for Arbejdsløshedsadministrationen staar Arbejdsdirektoratet, der fra 1921 forener Tilsynet med Forsikringen og Ledelsen af Arbejdsanvisningen. Da det meste af Anvisningen ligesom Forsikringen foregaar gennem Arbejdsløshedskasserne, har Direktoratets effektive Virkekreds og Horizont imidlertid næppe strakt sig langt ud over Kassernes Virksomhed. Ved Siden af Direktoratet har det københavnske Centralarbejdsanvisningskontor — trods den mere primitive Statsinstitutions Bestræbelser for at holde det nede — spillet en betydelig Rolle bl. a. som Foregangsvirksomhed for det øvrige Land. Desuden er der de kommunale 3 (eller 5) Mandsudvalg og som halvautoriseret Institution paa Arbejdsfremskaffelsens Omraade: L. A. B. Saavel dennes Arbejde som Statens Virksomhed efter Beskæftigelsesloven indskrænker sig i det væsentlige til mere subsidiær Beskæftigelse af mindre kvalificeret Arbejdskraft, hvad der ogsaa er betydeningsfulde Opgaver. Man savner imidlertid et Organ, der f. Eks. kan paatage sig større Omflytninger af fuldt kvalificerede Arbejdere mellem normale Erhvervsomraader og i Forhandling med Statsinstitutioner, Erhverv og Organisationerne paa Arbejdsmarkedet l e d e Bevægelserne paa dette eller i det mindste vejlede og støtte ved ønskelige Omstillinger. Beskæftigelsescentralen har dog allerede i betydeligt Omfang virket arbejdsformidlende, f. Eks. ved Overførelse af Arbejdskraft til Tørvemoser og Landbrug, og det er muligt, at dens Kompetence kan udvides videre i denne Retning. Desuden er der nedsat et Udvalg med Repræsentanter for de forskellige Institutioner til at raadgive m. H. t. Arbejdsanvisningen og Forsøg paa at forbedre denne. En effektiv — efter Ønske mere eller mindre nænsom — Arbejdsmarkedspolitik i nøjeste Tilknytning til Ar-

bejdsløshedsunderstøttelse og Anvisning lod sig formentlig forholdsvis let gennemføre, hvis Staten overtog Arbejdsløshedsforsikringen for alle Arbejdere og Funktionærer, jfr. Punkt 6 ovenfor.

9. *Forudsat Suspension af Arbejdsfordelingsordningerne, naar der er Beskæftigelsesmuligheder paa andre Omraader.*

Dette var den oprindelige Hensigt.¹⁾ En hidtil ubenyttet Adgang til at fremme Bevægeligheden paa Arbejdsmarkedet findes allerede i Arbejdsfordelingslovens § 8.

II. SOCIAL SIKKERHED

Man kan undre sig over, at Kravet om »social Sikkerhed« indtager en saa stor Plads paa Efterkrigstidens Reformprogrammer. Her i Danmark var den sociale Forsikrings- og Forsørgelseslovgivning tilsyneladende naaet til en foreløbig Afslutning ved Socialreformen 1933, og baade før og efter denne stod i alt Fald de store europæiske Industrilande ikke tilbage for Danmark.²⁾ Man kan sige, at det f. Eks. med Hensyn til Nord- og Sydamerika drejer sig om en Forstærkelse af 30'ernes Bevægelse for at indhente Foregangslande i Europa og Australien. Naar ogsaa andre Lande med en allerede omfattende social Lovgivning er med, synes det at bero paa en øget Trang til social Sikkerhed, opstaaet paa Baggrund af Krigens Ulykker og den forventede Efterkrigstids økonomiske Usikkerhed for Størstedelen af Befolkningen. Det drejer sig ikke alene om de krigsefterladte, saarede, bomberamte, omflyttede, inflationsramte o. s. v.; men store Dele af Befolkningen langt op i Indtægts- og Formueklasserne er formentlig rokkede i deres Tro paa den tilvante borgerlige Sikkerhed.

Social Sikkerhed betyder intet andet end økonomisk Sikkerhed ogsaa for den Hovedpart af Befolkningen, som ikke er i Stand

¹⁾ Arbejdsløshedsraadets Betænkning af 24. Marts 1934.

²⁾ En Sammenligning af Udgifterne i forskellige Lande er vanskelig, idet de Opgaver, der et Sted løses efter Forsikrings- og Forsørgelseslove, et andet Sted falder under Sundhedslovgivningen eller private Organisationer. I 1926 var de sociale Udgifter pr. Indbygger lidt større i Tyskland og England end i Danmark, hvad der dog i nogen Grad kan sættes i Forbindelse med større Industrialisering, jfr. min Artikel i Socialt Tidsskrift 1930, S. 212. Ogsaa 1939 var Udgifterne lidt større i England end i Danmark, jfr. Beveridge Reporten, S. 241, og Socialt Tidsskrift 1940, Nr. 2, S. 53 og 61.

til selv at sikre sig mod en afgørende Nedgang i Levefoden, naar den normale Arbejds- eller Erhvervsindtægt svigter. Medens Skabelse af økonomisk Sikkerhed ved Beskyttelse af Ejendomsretten og Sikring af Pengeværdien længe har staaet ikke alene som en Velfærdssag for de toneangivende Dele af Befolkningen, men ogsaa som en vigtig Forudsætning for Samfundsproduktionen, har der i de foregaaende Generationer været en Ængstelighed over for den sociale Sikkerhed, den tilsvarende Sikkerhed for det mindre bemidlede Flertal af Befolkningen. Man synes endog til Tider at have betragtet Chancen for at gaa til Bunds som sund og stimulerende og set bort fra den positive Værdi, Opretholdelse af en vis minimal Standard og Sikkerhed har for Befolkningens Sundhed, Arbejdskraft og Arbejdsmod, d. v. s. fra den Værdi, som ogsaa denne Sikkerhed har for Samfundsproduktionen. Stimulansen til Selvhjælp ud over offentlig Sikring af de minimale Grundbehov vil ikke formindskes, saafremt Selvhjælpen ikke kommer til Fra- drag i den offentlige Hjælp, jfr. Punkt 1 nedenfor; tværtimod vil en saadan Hjælp udefra først gøre det muligt for de fleste at hjælpe med selv. Hovedvanskeligheden ved i et Land som Danmark i stigende Grad at lade det offentlige overtage Forsørgelsesopgaverne er, at der findes en stor Landbefolkning, som endnu delvis lever under Naturaløkonomi, Selvforsyning og Selvhjælp og for hvem kontant og regelmæssig Betaling af Skatter og Forsikringspræmier er relativ ubekvem.

Muligheden for økonomisk vanskelige Tider efter Krigen er ingen Grund til at udskyde Arbejdet for at forøge den sociale Sikkerhed. Det er tværtimod fuldt i Overensstemmelse med Princippet i Krigtidens Rationering, at man under en Knaphedssituation først og fremmest dækker de fælles Bundkrav og hindrer, at en Del af Befolkningen bliver slaaet helt ud. Det er heller ikke en Sag, der alene vedrører et særlig daarligt stillet Mindretal, som f. Eks. ligger under den egentlige Arbejderklasse. Risikoen er netop i et moderne Samfund i stigende Grad til Stede for Størstedelen af Befolkningen. Skaderne rammer dels det store Flertal i kortere Perioder ved Sygdom og Arbejdsløshed og dels den stigende Del af Befolkningen, som kommer til at leve en Række Aar efter at have passeret de arbejdsdygtige Aldersklasser. I det Omfang Udgiften ved Dækning af en Risiko overflyttes fra egen Opsparing, egne Forsikringspræmier eller Udgift til Støtte af Slægtninge til en progressiv Beskatning, betyder den sociale Sikkerhedsordning en udlignende Omfordeling til Gavn ikke alene

for de skadelidte, men for hele de Befolkningslag, som befries for en Risiko og Forsørgerbyrde. Selv om de understøttede i hvert Øjeblik kun er et forholdsvis lille Mindretal, kommer en Hjælp, der hindrer, at skiftevis forskellige Mindretal slaas afgørende ned i Lefevod, efterhaanden til at betyde en Opretholdelse af Standarden for meget store Dele af Befolkningen og Hindring af, at der dannes en 5te Stand af betydelig Størrelse. Selv en ren Forsikringsordning har derfor i det lange Løb fordelingsmæssig Betydning.

Efter dette Forsøg paa at forklare og motivere et Fremstød for social Sikkerhed omkring Slutningen af denne Krig — en Forklaring, der ikke indeholder nogen Profeti om, hvor vidt denne Bevægelse som Bevægelsen for det industrielle Demokrati sidste Gang vil løbe ud i Sandet eller som Arbejdstidsnedsættelsen vil danne et varigt Skel — skal jeg gaa over til en Række mere tekniske Overvejelser.

Uanset i hvilket Omfang større social Sikkerhed realiseres, kommer man i den nærmeste Fremtid vanskeligt uden om at diskutere Formerne. Et væsentligt Udgangspunkt er her Beveridge-Reporten.¹⁾ Endvidere kan af nyere Materiale nævnes den New-Zealand-ske Social Security Act 1938, den sidste af det internationale Arbejdsbureaus Studier om Socialforsikringen: Approaches to Social Security, 1942, Dr. Leys skitserede Forslag til Ændring af den tyske Ordning,²⁾ samt endelig den Oversigt, Minister Lauritz Hansen har givet i »Social-Demokraten« for 3. Februar d. A. af Ministeriets Plan før Standsningen af det politiske Arbejde.³⁾ Beveridges Forslag maa naturligvis i stor Udstrækning ses som en tiltrængt engelsk Socialreform, der ligesom vor tilsvarende Reform

¹⁾ Social Insurance and Allied Services. Report by Sir William Beveridge. November 1942. Et fyldigt Referat med en Del Sammenligninger med Danmark er udarbejdet af Henning Friis og Eugenie Engberg, Socialt Tidsskrift, Nr. 4, 1944. Se ogsaa Sven Larsson: Beveridge-Planen. Stockholm. 1943.

²⁾ G. Drachmann: Invalide- og Aldersforsikringen i Tyskland II. Dr. Leys Forslag til en tysk Alderdomsforsørgelse. Socialt Tidsskrift Nr. 9, 1941. Det nuværende tyske Standpunkt er tilkendegivet i Slutprotokollen fra ovennævnte Møde i Salzbrunn, Punkt 9. Se Neue internationale Rundschau der Arbeit, 1944, Nr. 2. Se endvidere Jahrbuch 1940/41 des Arbeitswissenschaftlichen Instituts.

³⁾ M. H. t. Danmark se endvidere Jørgen Pedersens Artikler: »Foran Sociallovgivningens Revision« i »Berl. Tid.« for 4., 9., 11. og 13. Maj 1941 og min Artikel: »Det almindelige Forsørgelsesproblem« i Socialt Tidsskrift 1940, jfr. Købstadsforeningens Tidsskrift 1941, S. 271.

søger at bringe Orden og Forenkling som Afslutning paa en stykkevis og lidet konsekvent Udvikling. De bærende Principper er iøvrigt, at hele Befolkningen tages med (ligesom efter den New-Zealandske Lov og det tyske Forslag), at der i stor Udstrækning bygges paa Forsikringsprincippet (i Modsætning til det tyske Forslag og reelt ogsaa i Modsætning til den New-Zealandske Lov), at der tilvejebringes en meget høj Grad af Ensartethed mellem Forsikringsgrenene, og endelig at der opnaas en høj Grad af Fuldstændighed over for de mulige Trangsaarsager. Karakteristisk for Beveridges Forslag er endvidere den nøje Forbindelse mellem Forsikrings-Forsørgelseslovgivningen og andre Grene af den sociale Lovgivning gennem Planens 3 Forudsætninger:

- A. Forsørgertillæg til Børn uanset Forældrenes Indtægt.
- B. Offentlig og gratis Syge- og Sundhedspleje for hele Befolkningen.
- C. Stærk Reduktion af Arbejdsløsheden.

Vi skal nu komme ind paa en Række Fremtidsproblemer for den danske Lovgivning, Problemer hvoraf de fleste dog ikke er ubetinget aktuelle, saaledes som de vigtigste af Problemerne i forrige Hovedafsnit, men som det kan være nyttigt at have i Erindring i en Periode, hvor der er Mulighed for større Forandringer.

1. Social Sikkerhed for Arbejderne, de mindrebedemidlede eller hele Befolkningen?

Medens Sociallovgivningen fra Slutningen af forrige Aarhundrede og i de fleste Lande langt op i Mellemkrigsperioden i første Linie var en Arbejderforsikring efter tysk Forbillede, er der senere sket Udvidelse af Kredsen, som er berettiget til Støtte uden Fattighjælps Karakter. Foruden Medtagelse af Funktionærer og smaa Selvstændige saa man bl. a. Sverige tage Skridtet helt ud ved en Pensionsforsikring for hele Befolkningen fra 1913, reelt dog kun af Betydning (i Forbindelse med forsørgelsesmæssige Tillæg) for den mindre bedemidlede Befolkning. Den New-Zealandske Forsikringslov af 1938 gennemførte det samme langt mere fuldstændigt. Beveridge-Forslaget gælder ogsaa for hele Befolkningen, dog saaledes at der gøres en vis Forskel efter Gruppernes Behov og Muligheden for passende Kontrol. Selvstændige faar saaledes ikke Arbejdsløshedsunderstøttelse og ikke Pengehjælp i de første 13 Uger ved Sygdom og Ulykker, og de gifte Kvinder faar særlige

Ydelser ved Indgaaelsen af Ægteskab, Fødsler, Mandens Død og Skilsmisse samt Tillæg som Forsørgede til Mandens Understøttelse helt eller delvis i Stedet for Pengehjælp ved egen Sygdom og Arbejdsløshed. Ogsaa i Tyskland gaar Planerne ud paa at forlade den traditionelle Arbejderforsikrings Klasseprincip. Danmark kom tidligt ind paa at udstrække Forsorgen ved Alder og Sygdom til alle ubemidlede, medens Forsorgen ved Arbejdsløshed og Ulykker stadig er betinget af Arbejdsforhold.

Motiverne til Udvidelse af Forsorgens Omraade er, at andre Befolkningsgrupper i stigende Grad er blevet rodløse (»proletariserede«) ligesom Arbejderne i Slutningen af forrige Aarhundrede, og at store Grupper er gaaet ned i Indtægt sammenlignet med Industriarbejderne.

Spørgsmaalet i Danmark drejer sig imidlertid om at gaa videre fra de ubemidlede til hele Befolkningen eller i det mindste om at inddrage større Mellemlag. Man kan her anføre, at den stadige Skiften mellem forsikrede og ikke-forsikrede Grupper virker uheldigt, at man, navnlig efterhaanden som Ydelsernes Værdi og Nydernes borgerlige Anseelse er steget, har følt Ulemperne stærkt ved at drage en Grænse, hvorved de bedre-stillede Personer et Stykke op over Grænserne kan blive reelt daarligere stillet end Personer under Grænsen, og endelig at der, navnlig naar de udelukkede er ved at blive et Mindretal, er væsentlige praktiske Fordele ved at have alle med under den samme Ordning.

Under Punkterne 1 a og b skal jeg behandle de to Hovedproblemer inden for den danske Sociallovgivning, som vedrører Udelukkelse af de i mindre Grad bemidlede.

1 a. Medtagelse af hele Befolkningen under Sygeforsikring og Sundhedsforsorg.

Det synes svært at gennemføre en forebyggende Sundhedsforsorg inden for Sygekassernes Rammer. En saadan Forsorg maa omfatte hele Befolkningen og maa drives i det mindste i nøje Kontakt med de offentlige Sundhedsautoriteter. Nu behandles Spørgsmaalene om Sundhedsforsorg og Sygepleje dels af det almindelige Sundhedsvæsen for hele Befolkningen, dels af Sygekasserne, dels af Forsørgelsesvæsenet for visse, ofte svagelige Klienter og dels endelig i større Udstrækning end formentlig praktisk ved Borgernes private Foranstaltning — for saa vidt Forsorgen ikke helt forsømmes. Den mest effektive Løsning synes at være en offentlig

Syge- og Sundhedspleje, som staaar gratis til Raadighed for hele Befolkningen ligesom Folkeskolen. Dette er ogsaa Ordningen efter den New-Zealandske Social Security Act 1938 og Beveridge-Forslaget (ovennævnte Forudsætning B og de i Tilknytning til denne senere nærmere udformede Forslag til Sundhedsreformer). Tanken var iøvrigt allerede fremme her i Landet i et socialdemokratisk »Forslag til Lov om Sundhedsplejens Ordning« fra 1880/81, hvorefter der foruden Pleje til alle skulde gives Opholdspenge til ubemidlede. I det københavnske Sygekasseudvalgs Betænkning af 1888 foreslaas det at lade Pengehjælpen alene blive i Sygekasserne.¹⁾ Med al Ærbødighed over for Sygekassernes historiske Betydning som folkelig og folkeopdragende Institution har man Lov at spørge: Hvor stor en Del af Befolkningen er interesseret i Valget af Bestyrelserne, hvad er Gennemsnitsalderen for Bevægelsens Ledere, vilde man ikke bedre faa nye Tanker ind om Forebyggelse m. m. ved at tage Spørgsmaalet med ved de kommunale Valg og ved at slippe Sundhedsautoriteterne med inden for Murene?

Den stadige Uro om den iøvrigt vage og svagt gennemførte Bemidletgrænse viser dennes uheldige Virkninger. Lagene omkring Grænsen er talrige og stærkt skiftende. Ikke engang alle egentlige Arbejdere, som dog efter Lovgivningen overalt i Udlandet ubetinget hører under Forsikringen, tages med i Danmark. Den økonomiske Sikring er desuden svag, idet de ubemidlede kun har en Pligt til at staa som passive Medlemmer og en Ret til at staa som nydende Medlemmer med Statstilskud, saafremt de ønsker det; og naar de er nydende Medlemmer, har de i Reglen kun tegnet sig for meget smaa Dagpenge, jfr. nærmere Punkt 7 nedenfor. I Sverige synes man at være ved at opgive den frivillige Forsikring og gaa videre til den næste Overgangsform mellem Privatforsikringen og den offentlige Forsorg, Tvangsforsikringen. (Ogsaa Fortsættelsen af den frivillige Arbejdsløshedsforsikring i faglige Kasser efter dansk Mønster synes nu problematisk i Sverige).

1 b. Ophævelse eller Mildnelse af Fradragene paa Grund af Indtægt og Formue for Aldersrentnydere?

En i enhver Henseende tilfredsstillende Løsning af Problemet, saaledes at der paa den ene Side kun gives Hjælp i Tilfælde af Trang, og de gamle paa den anden Side har fuld Nytte af at skaffe

¹⁾ Sygeforsikring og Alderdomsforsørgelse. Betænkning udarbejdet af P. Knudsen 1888, S. 246 og 295.

sig Indtægt ved eget Arbejde og Opsparing, er ikke mulig. Det bedste ud fra sidstnævnte Synspunkt vilde være helt at ophæve Fradragsreglerne, saaledes at alle uanset egen Indtægt faar Ret til det samme Beløb. Selv de nu almindelige Forsikringssystemer i Udlandet gaar i Realiteten ikke saa langt, idet den forsikringsmæssige Pension er saa lille, at den for at give fuldt Ophold maa suppleres med Understøttelse enten efter Skøn eller som i Sverige med faste Tillæg med Indtægtsfradrag af samme Art som den danske Aldersrente (foruden eventuel yderligere skønsmæssig Hjælp). Ogsaa i Beveridge-Forslaget, der efter en Overgangsperiode skulde give tilstrækkelige Pensioner, betinges Ydelsen af fuld Alderspension foruden af en vis Aldersgrænse af »retirement«, d. v. s. den nedsættes ved Arbejdsindtægt paa over 3 £ om Maa-neden. Selv den meget rundelige New-Zealandske Lov har — ganske vist meget moderate — Fradragsregler gældende for en Overgangsperiode paa 28 Aar.

Det er udregnet,¹⁾ at en Ophævelse af Fradragsreglerne her i Landet vilde forhøje Aldersrenteudgiften (pr. 1942/43) fra 200 til 450 Mill. Kr., og at man vilde komme op paa langt større Beløb med Fremtidens Aldersfordeling. Det fremhæves sikkert med Rette af Jørgen Dich,¹⁾ at Pengene i Øjeblikket kan gives bedre ud til andre socialpolitiske Opgaver, f. Eks. Børne- og Sundhedsfor-sorg samt Beskæftigelsesforanstaltninger end til fradragsfri Al-dersrenter til relativt bemidlede. Spørgsmaalet er imidlertid, om der paa noget længere Sigt vil gælde et Enten—Eller. Saafremt den Middelklasse, som Fradragsreglerne gaar ud over, kommer til at føle Ulemperne ved disse stærkere og efterhaanden faar Lyst til selv at erhverve en fast beskeden Pension, bliver den vel ogsaa villig til at betale Pengene. Man kan ikke vente, at det skal være et Krav fra de daarligst stillede, men faar de noget bedre stillede selv Lyst til at skaffe sig denne Sikring af Bundbehovene i bekvem og billig Form mod at betale Udgiften hertil, kan det absolut ikke være til Skade for andre. Spørgsmaalet er, om det med den stigende Modstand og de stigende Ulemper, Forhøjelse af Skat-terne medfører, er muligt at faa saa mange Penge gennem Stats-kassen uden at vanskeliggøre Finansieringen af andre Formaal. Det kan derimod ikke anføres, at der samfundsmæssigt ikke er Raad til denne Udgift, idet det drejer sig om det offentliges Over-tagelse af en Udgift, som for en stor Del ellers skulde afholdes paa

¹⁾ Jørgen Dich i Socialt Tidsskrift 1942, Nr. 9.

anden Maade, og Ophævelsen af Fradragsreglerne desuden maa antages at øge Samfundets Indtægt paa Grund af øget Lyst til Arbejde og Opsparing.

Det er muligt, at de omtalte Mellemlag navnlig bliver villige til at bidrage, hvis deres Bidrag kan faa en ekstraordinær Karakter ved at betegnes som Forsikringspræmie og ikke fremtræder som en farlig Indrømmelse til den almindelige Forhøjelse af Skatterne. Argumenterne mod en saadan Løsning skal jeg imidlertid om lidt komme ind paa. En mere reel Vanskelighed ved denne og andre offentlige Overtagelser af økonomisk vægtige Opgaver er, at Landbrugsbefolkningen i Danmark som nævnt stadig i langt højere Grad end Byerhvervene lever under Naturaløkonomi, Selvforsyning og Selvhjælp, og at Ydelserne derfor her er mindre tiltrængte og Betalingerne i Penge vanskeligere end for den øvrige Befolkning.

En mindre, men mere paatrængende Opgave er en Mildnelse og Rationalisering af Fradragsreglerne, navnlig de under Socialreformens Behandling i Rigsdagen forstærkede Fradragsregler over for Formuer, der nu medfører, at Besiddelse af mindre og mellemstore Formuer ligefrem fører til mindre samlet Indtægt.¹⁾ Meningen synes at være, at Skærpelsen i Fradragene skal kunne undgaas ved Køb af Livrente, saaledes at Aldersrenten ikke gaar til Arvingerne; men ogsaa Gennemførelsen af dette Princip er vanskelig. Noget i Retning af en meget høj Arveafgift inden for den gennem Aarene udbetalte Aldersrentes Beløb var maaske tænkelig i Stedet for de særlige Formuefradrag. Formueforbrug skulde da regnes som Indtægt. Endvidere tiltrænges en mere ensartet Beregning af Fradragene end den nuværende Regel, hvorefter man for alle Aldersrentenydere har et Indtægtsinterval paa 500 Kr. med 60 pCt. Fradrag, uanset de helt forskellige Grundbeløb for Ægtepar i Hovedstaden og enlige Kvinder paa Landet.

¹⁾ Se nærmere nævnte Artikel af Dich i Socialt Tidsskrift, 1942, S. 295, hvor det bl. a. oplyses, at et 60-aarigt Ægtepar i Hovedstaden opnaede af-tagende samlet Indtægt, saa længe Formuen steg fra 8.300 Kr. til 24.700 Kr. og først ved en Formue paa 51.000 Kr. kom op paa samme Indtægt som den fradragsfri Aldersrente, der ydes ved en Formue paa 8.300 Kr.

2. *Helbredsgrænser og Begrænsning af Ydelsernes Varighed er Rester fra Privatforsikringen, som ikke passer i en almindelig Folkeforsikring.*

Bestemmelserne om, at visse Personer kan være saa svage, at de ikke kan komme med i den almindelige Sygeforsikring og Invalidforsikring er en ganske irrationel Rest fra den private og frivillige Forsikrings Tankegang og hører ikke hjemme i en offentlig Tvangsforsikringskasse, som er beregnet paa hele den ubemidlede Befolkning. Man har jo ogsaa allerede medtaget kronisk Syge ned til en vis Svaghedsgrænse mod et ekstra offentligt Tilskud. At nogle endnu svagere stadig udelukkes, er en grusom symbolsk Kultus af det privatøkonomiske Forsikringsprincip, som slet ikke hører hjemme inden for Socialforsikringen. (Den reelle Vanskelighed i Byer, hvor der er Adgang til at vælge mellem flere Kasser, lader sig sikkert let ordne). Bestemmelsen medfører Ubehag og Besvær for de paagældende paa samme Maade som de skiftende Former for Hjælp: ordinær Hjælp fra Kassen, fortsat Hjælp fra Kommunen og endelig Kommunehjælp, der ydes som Følge af den ordinære Sygekassehjælps begrænsede Varighed.

3. *Større eller mindre Anvendelse af Forsikringsprincippet.*

Et stærkt medvirkende Motiv til Sammenkoblingen mellem den vederlagsfri Aldersrente og Pligten til Sygeforsikring i Folkeforsikringsloven var tilsyneladende den internationale Arbejdsorganisations tidligere Fremhævelse af Forsikringsprincippet og den almindelige Bevægelse i Udlandet i Retning af Forsikring. Der var for saa vidt et rationelt Grundlag for Modstand mod Skattefinansiering, som det er rigtigt, at Lande med denne Finansiering faar et Forspring i den internationale Konkurrence med Hensyn til arbejdskrævende Varer frem for Lande med Forsikringsafgifter paa Arbejdsgiverne og Afgifter paa Arbejderne, der gør det nødvendigt at kræve højere Løn for at faa samme Indtægt. Motivet til over for Udlandet at give vor Lovgivning størst mulig Udseende af Forsikring (jfr. ogsaa Bogen Danmarks sociale Lovgivning 1891—1941!) synes i alt Fald for Tiden svagere begrundet, efter at den internationale Arbejdsorganisation har udtalt sin Tilslutning til, at tilstrækkeligt fremskredne Lande anvender Skattefinansiering, og efter at Forsikringens Foregangsland Tyskland har taget principiell Stilling mod Forsikringen. Samtidig med at Forsikringslovene breder sig, kan man sige, at Forsikringsprin-

cippet er blevet mere og mere udhulet i Udlandets Forsikringsordninger, jfr. saaledes Bidragene til den svenske Folkepensionering, der er en Skat paa 1 pCt. af Indkomsten, og som kun regnes at ville dække $\frac{1}{4}$ af Udgiften¹⁾ og den New-Zealandske 5 pCt. Indkomstskat — ogsaa af Selskaber — plus 1 pCt. Kopskat, Afgifter, hvis Betaling eller ikke-Betaling ikke har nogen Forbindelse med den enkeltes Ret til Understøttelse. Beveridge-Planen betegner dog et Fremstød for en mere alvorlig Forsikring, idet Præmierne forhøjes kraftigt og foreløbig skal dække 50 pCt., senere 40 pCt., af Finansieringen af hele Planen. Det er imidlertid beregnet, at de engelske Arbejdere nu betaler mere end efter Forslaget, naar man medregner Betaling af Hospitalsforsikring, som Planen gør overflødig, og Folkeforsikringen, som den delvis overflødiggør og samtidig foreslaar billigjort. Naar ogsaa Fagforeningerne har udtalt sig til Fordel for Forsikring, synes det meget at bero paa, at de meget upopulære Understøttelser efter Skøn over de enkeltes Behov har staaet som det eneste praktisk tænkelige Alternativ. Fra modsat Side har det liberalistiske Motiv ikke at vænne Befolkningen til at modtage gratis Ydelser spillet en vis Rolle.

3 a. Er der Grund til at gøre Aldersrenten til virkelig Forsikring?

Der er ikke Anledning til at komme nærmere ind paa Argumenterne mod Forsikring, som vel her i Landet er blevet fremført stærkere og tydeligere end andre Steder. En virkelig Forbindelse mellem Præmiebetalingen fra 20-Aarsalderen og Ydelser 40—50—60 Aar senere synes højst upraktisk, i en Verden, der for at citere en svensk Kommissionsbetænkning, let i Mellemtiden kan være ændret »indtil Uigenkendelighed«. Hver Generation forsørger sine Gamle og vil alligevel uden alt for meget Hensyn til fortidige Præmier tilpasse Ydelserne under Hensyn til Nutidens Velstand og politiske Indstilling. Forsikringsmæssige Regler vil kun virke som en irrational Baandlæggelse af Tilpasningen i Ydelser fra og Betalinger til det Offentlige. Lokal Differentiering af Ydelserne og Tilpasning efter Priserne bliver f. Eks. vanskelig. Desuden vil et virkeligt Forsikringsssystem først blive effektivt efter en Menneskealder, og i denne maa der samtidig betales løbende Understøttelser og henlægges til fremtidige.

Politiske Grunde kan muligvis føre til at kalde en vis Del af Skatten — f. Eks. som paa New-Zealand en vis procentvis Ind-

¹⁾ Se norsk Ot. prp. Nr. 59, 1936 til Lov om Alderstrygd, S. 16.

komstskat og en vis Kopskat, eller i de andre nordiske Lande en Indkomstskat paa 1 pCt. — for Forsikringspræmie. At gøre det vil dog som al Anvendelse af Skuffesystemer være irrationelt og kan tænkes at virke skadeligt ved at hæmme den Tilpasning af Ydelser og Skatter, der iøvrigt findes ønskelig. Ordningen kan tænkes gennemført uden at gøre Beskatningen som Helhed mindre progressiv, idet f. Eks. den almindelige Indkomstskat lettes for de mindre Indtægter og visse Forbrugsafgifter nedsættes, hvad der iøvrigt gør det hele til en Formalitet. Det sandsynlige er vel netop, at de eventuelle Forslagsstillere tilsigter at gøre Beskatningen mindre progressiv, og Spørgsmaalet maa da bedømmes ud fra de forskellige Grupperes almindelige Indstilling og under Hensyntagen til Ændringerne, der sker baade paa Indtægts- og Udgiftssiden. Det egentlige Formaal med at kalde en Del af Skatten for Forsikringspræmie synes at være at bluffe, dels at bluffe de mindre-bemidlede til at være med til at betale, men maaske i lige saa høj Grad at bluffe de mere bemidlede, som forudsættes at være Tilhængere af »Forsikring«, til at gaa med til større Statstilskud, jfr. Beveridge-Planen.

Hvad specielt angaar Fondsoptagelse, som iøvrigt synes at være ved at forsvinde i Udlandets Socialforsikring, henvises til Punkt 3 d.

3 b. Planerne om »forsikringsmæssig Overbygning« paa Aldersrenten.

Denne Idé, som har spøgt i de sidste Aar,¹⁾ er bl. a. blevet fremført i et naivt Forslag fra Aldersrentenyderorganisationen om Indførelse af Præmier paa den yngre Befolkning, som allerede skulde komme de nuværende Rentenydere til Gode i Form af forhøjet Aldersrente. Senere har man været inde paa Tanken: frivillig Tillæggsforsikring i offentligt støttede eller begunstigede Former, i det mindste begunstiget over for de almindelige Regler om Indtægtsfradrag. Det forekommer imidlertid yderst problematisk, om der er Grund for Staten til paa denne Maade at ofre noget paa den Del af de lidt bedre stillede, som opsparer i ganske bestemte Former, eller om man ikke hellere skulde foretage en almindelig Mildnelse af Fradragsreglerne. De Former, hvori det er bekvemt for de forskellige Dele af Befolkningen i By og paa Land at foretage Opsparing er sikkert meget forskellige. Foruden An-

¹⁾ Jfr. Dich i Socialt Tidsskrift, 1943, Nr. 5—6.

bringelse i egen Bolig, som Loven allerede begunstiger, kan Pengene staa i en Søns Virksomhed, eller i en lille Virksomhed f. Eks. en lille Udlejningsejendom eller Butik, som giver den gamle en passende let Beskæftigelse. Det synes derfor langt rimeligere at udvide den gunstige Fradragsregel for Forsikring og Pensioner m. m. til at gælde lige for al Indtægt og for al Opsparing — i alt Fald, f. s. v. Midlerne ikke gaar til Arvinger, jfr. Punkt 1 b.

En helt anden Sag er, at det vil være nærliggende for Statsmyndighederne i Tilknytning til den Diskussion, der har staaet i Vinter om Anvendelse af fornuftige og billige Forsikringsformer¹⁾, at tage dette Spørgsmaal op og i det mindste at paalægge Forsikringsraadet at medvirke ved Løsningen, jfr. ogsaa Henstillingen fra Statsanstalten om Koncentration inden for Folkeforsikringen²⁾ samt Beveridge-Reportens kritiske Undersøgelse af denne Forsikring og betingede Forslag om Reorganisation.

3 c. Er Invalideforsikringen Forsikring? Er der Mening i at opretholde denne Fiktion?

Efter Folkeforsikringsloven betaler alle voksne Personer normalt 7—8 Kr. til Invalideforsikringen, og for dem, der er beskæftiget hos en Arbejdsgiver, betaler denne — uden at Forsikringens Ydelser derved bliver større — yderligere 6 Kr. Da Underskudet dækkes af Staten, bærer denne altsaa hele Risikoen med Hensyn til eventuelle Forøgelse eller Formindskelse af Udgifterne. Pligten til at betale Præmier giver ikke de forsikrede eller deres Arbejdsgivere nogen Interesse i at begrænse Udgifterne. Præmien er en ren Kopskat, henholdsvis en Beskæftigelsesskat, som kun af Navn og ved nogle betydningsløse regnskabsmæssige Posteringer er knyttet til Invalidsudgifterne. Nogen fornuftig Grund til at opretholde denne Kopskat plus Beskæftigelsesskat paa Arbejdsgiverne findes ikke.

3 d. Er der Mening i den forsikringsmæssige Ordning af Begravelseshjælpen?

Ved Lovændringen i 1940 er der indført en Slags Statsanstalt for Begravelseshjælp, der under de øjeblikkelige Forudsætninger

¹⁾ Bjørn Svensson: Livsforsikring. En Vejledning for alle, der vil sikre Familie og Fremtid. 1944.

²⁾ Statsanstalten for Livsforsikring. Festskrift 1942, S. 314.

skal opsamle et Reservefond paa 100 Mill. Kr. Medens Præmier, som henlægges til Dækning af Fremtidens Udgifter, er nødvendige i et privat Forsikringselskab, hvor Tilgangen af ny Medlemmer kan svigte, er en saadan Fondsopsamling overflødig, naar det drejer sig om Statens Sikring af en hel Befolkning. Den Gæld, Befolkningen faar til sig selv ved Oprettelse af Forsikringen, er det ingen Nytte til at give særligt bogholderimæssigt Udtryk. Samfundets samlede Betalingsevne vokser ikke i Forhold hertil. De regelmæssige Fondshenlæggelser bliver navnlig meningsløse, hvis Staten kommer ind paa en Konjunkturpolitik med Regulering af Landets samlede Opsparing. Fikseringen af Ydelserne langt frem i Tiden — som man alligevel ikke føler sig bundet af — kan kun virke skadeligt. Ydelserne opnaar lettere den ønskede Realværdi, naar de ikke er bundne af for længst bestemte Pengebeløb. Forudsætningerne for at forlade Forsikringsprincipperne er dog, at Staten overtager Ydelsen af den fornødne Hjælp.

3 e. Bevarelse af den forsikringsmæssige Ordning for Sygeforsikring og Arbejdsløshedsforsikring?

Under den gældende Lovgivning er der paa disse Omraader Mening i Forsikringen. En sluttet Kreds har her en fælles Interesse i at begrænse Udgifterne under Hensyn til Virkningen heraf paa egne Bidrag og Interessen i at tilpasse Ydelserne efter Behov og Evne. Foruden en saadan kollektiv Selvbestemmelse findes der stadig et individuelt frit Forbrugsvalg med Hensyn til aktiv Medlemsstilling i Sygekasserne, Valg af Sygekassedagpengenes Højde og vel i en Del Tilfælde med Hensyn til Medlemsskab i Arbejdsløshedskasse.

Saaframt en Udvidelse af Sygeforsikringens Naturalydelser til hele Befolkningen, jfr. foran Punkt 1 a, førte til, at Administrationen af dem gik over til det Offentlige, var der under Hensyn til den lokale Variation i Behovene og i Lejligheden til at tilfredsstille disse stadig Mening i, at en Andel af Udgifterne dækkes af den sikrede Kreds, men Præmierne vil da blive til kommunale Skatter, som naturligtvis skulde suppleres med store Tilskud fra Staten.

Hvis det skulde ske i Fremtiden, at Staten overtog Arbejdsløshedsunderstøttelserne i Forbindelse med Ordningen af Beskæftigelse og Arbejdsmarked iøvrigt, jfr. foran Punkt I, 6, vilde der blive mindre Grund til at bevare Forsikringsbidragene, især da

en direkte offentlig Finansiering vil have konjunkturpolitisk Værdi.¹⁾ Navnlig da en beskæftigelsesfremmende Løn- og Arbejds-markedspolitik let kan tænkes at medføre Byrder for de beskæftigede Arbejdere, vil det være bekvemt at kunne yde en væsentlig kontant Fordel ved Ophævelse af Præmierne, der i 1941/42 gennemsnitlig udgjorde 144 Kr.

Med den Grad af Frivillighed og Selvbestemmelse i mindre Grupper, som i Øjeblikket gælder for Syge- og Arbejdsløshedsforsorgen, har Forsikring imidlertid inden for disse Omraader en reel Værdi. Gennemtvungelsen af Sygeforsikringspligten ved Trusel om Tab af Aldersrente — i Stedet for en ved automatisk indtrædende Forsikring med Præmiebetaling sammen med Skatterne eller gennem Arbejdsgiveren — synes meningsløs. Det er vanskeligt at forstaa, hvorfor netop den Forsømmelse ikke i Tide at have indmeldt sig som aktivt eller passivt Sygekassemedlem skal straffes saa meget haardere end en Række andre Forbrydelser inden eller uden for Straffelovens Omraade.

4. Stærkere Fremhævelse af Forebyggelse og Helbredelse?

Dette vigtige Spørgsmaal har jeg allerede været inde paa i Punkt 1 a i Forbindelse med Spørgsmaalene om Sygeforsikring og offentlig Sundhedsforsorg. Det hænger nøje sammen med det følgende.

5. Genopbygning af Erhvervsevnen og Skaffelse af Arbejdslejlighed til de erhvervshæmmede. Virkningerne heraf paa Understøttelserne.

Disse Spørgsmaal er ligesom ved Slutningen af forrige Krig stærkt fremme med Henblik paa Krigsinvaliderne og de formentlig ofte psykisk samt uddannelses- og træningsmæssigt hæmmede, hjemvendende Soldater. Det drejer sig om Erhvervsvejledning, Uddannelse og Træning, Anvisning af Arbejde, Støtte til at opnaa Ansættelse i Form af Tilskud i den første Tid eller tvungen Ansættelse af et vist Antal Invalidere og erhvervshæmmede. De her omtalte økonomiske og sociale Bestanddele i Genvindelse af Erhvervsevnen («Rehabilitation») hænger nøje sammen med de helbredsmæssige, jfr. den moderne Beskæftigelsesterapi. Inden for

¹⁾ I England er nu foreslaaet en konjunkturregulerende Variation af Forsikringspræmierne — hvad der let vil bidrage til, at de helt afskaffes.

den danske Invalideforsikrings Rammer er der sket en stærk Udvikling af hele denne Virksomhed, og Spørgsmaalet om Medtagelse af den videre Kreds af »arbejdshæmmede« er taget op i de sidste Aar,¹⁾ og Forsøg er foretaget i mindre Maalestok ved »Beskæftigelsesforanstaltningerne«.

Gives der virkelig Adgang til Forbedring og Udnyttelse af de svagere Arbejds kræfter, og reduceres samtidig Arbejdsløsheden for normale Arbejdere stærkt, saaledes at Grundlaget for Arbejdernes Modstand mod et forøget Arbejdsudbud forsvinder, maa dette føre til en væsentlig Reduktion af Behovet for kontant Hjælp. Invaliditet er ikke en bestemt legemlig Tilstand, men afhænger i høj Grad af de erhvervsmæssige Muligheder for Udnyttelse af den i visse Retninger nedsatte fysiske Arbejdsevne. Er der stor Arbejdsefterspørgsel saaledes som under Krigen, kan mange med en speciel Defekt gøre fuld Nytte paa Omraader, hvor denne Defekt er uden kendelig Betydning. Er der derimod stor Arbejdsløshed, vil Arbejdsgiverne kræve en ikke helt nødvendig Fuldkommenhed i alle Retninger og de forud beskæftigede Arbejdere vil være bange for en Lempelse i Arbejdsvilkaarene, der øger det samlede Udbud og i Tilfælde af en lille Lønreduktion kan tænkes at stille den enkelte gunstigere i Konkurrencen. Det bliver da for svært at føre en solidarisk Beskæftigelsespolitik.

En skematisk Erstatningsudmaaling efter fysiske Defekter, som man har set en stor Tilbøjelighed til inden for Ulykkesforsikringen, vil blive mindre berettiget. Det internationale Arbejdsbureaus nuværende Standpunkt synes at være, at hvor der ikke kan skaffes egnet Arbejde, skal der ydes Erstatning for total Arbejdsudygtighed. Kan der derimod skaffes egnet Arbejde, men kan Vedkommende paa Grund af sin Invaliditet ikke opnaa normal Arbejdsfortjeneste, skal der ydes i Forhold til Forskellen mellem fortjent Løn og normal Fortjeneste. Medens Retsprincippets Anvendelse af ydre Kriterier i Stedet for en individuel Trangsundersøgelse unægtelig hidtil har haft store Fordele for de understøttede, vil Forholdet stille sig anderledes under en Tilstand med en effektiv og gunstig Udnyttelse af de enkeltes Arbejdsevne. Her vil Fremskaffelsen af Arbejde blive det primære og Tilskud eller Understøttelse under Hensyn til den enkeltes Arbejdsevne og Arbejdslejlighed,

¹⁾ Henning Friis: Beskæftigelse af langvarigt arbejdsløse og arbejdshæmmede. Socialt Tidsskrift, Nr. 7—8. 1941. — Møde af Embedsmænd fra interesserede Institutioner i November 1943.

men uden Undersøgelse af den almindelige økonomiske Trang vil blive det sekundære. Bortset fra eventuelle Tilskud knyttede til bestemte Arbejdsbetingelser, navnlig i en Overgangsperiode, forekommer en Graduering af Invaliderenten administrativt uhaandterlig paa Grund af saavel de kroniske Sygdommes som Arbejdsmarkedets svingende Karakter.

6. Er Splittelsen i en Række Forsikrings- eller Understøttelsesgrene stadig berettiget, og er der det rigtige Forhold mellem Ydelserne?

Beveridge-Planen gaar meget langt i Retning af Enhed inden for Socialforsikringen, idet den foreslaar fælles Administration, fælles Præmie og ensartet kontant Hjælp bortset fra enkelte Tilfælde, hvor særlige Forhold gør sig gældende (forhøjet Ydelse ved Fødsler og til Enker i de første 3 Maaneder og nedsat Ydelse til gifte Kvinder med Selverhverv samt endelig en begrænset Undtagelsesstilling for Ulykkesforsikringen). Herved stiller man bl. a. langvarig Sygdom, hvor der hidtil har været givet mindre Hjælp, lige med den kortere varige Sygdom. I Danmark er Invaliderenten omvendt væsentlig højere end de gennemsnitligt meget lave Sygekassedagpenge, men lavere end disses legale Maksimum. Til Fordel for at begunstige den kortere varige Sygdom og Arbejdsløshed kan anføres, at det drejer sig om Personer, hvis Arbejdseffektivitet det er værdifuldt at bevare, og at de har faste Udgifter til Husleje m. m., som en Alders- og Invaliderentynder kan reducere. Omvendt viser Erfaringerne under den nuværende langvarige Dyrtds- og Knaphedsperiode, at man, naar det skal være, i begrænset Tid kan klare sig med mindre, idet navnlig Udgifter til Beklædning en Tid kan sættes stærkt ned, ligesom Kredit og egne smaa Reserver kan hjælpe en begrænset Tid. Er den offentlige Hjælp i det hele ufuldstændig, har de kortvarigt ramte dog i stort Omfang Chance for at klare sig delvis ved egne Hjælpemidler.

Selv om de forskellige Grubbers Behov ikke lader sig videnskabeligt udmaale, vil et nøje Studium af Forbruget og øvrige Leveforhold, saaledes som man har foretaget i England, være en særdeles nyttig Vejledning ved Udmaaling af Hjælpens Størrelse, baade for saa vidt det drejer sig om det almindelige Niveau og om Forholdet ved forskellige Trangsarsager, paa forskellige Steder i Landet o. s. v. Et Forhold, man her vil støde paa, er:

7. *De utilstrækkelige Sygekassedagpenge.*

For at sikre sig mere end Minimumssatser for Dagpenge skal man nu betale væsentlig højere Bidrag efter de gældende Sygekassetariffer, formentlig gennemgaaende mere end i Forhold til Forskellen i Ydelser og Risiko. Dagpengenes Gennemsnit har siden 1935 ligget omkring, 1,30 Kr., hvad der dog for en stor Del beror paa Landboernes meget lille Trang til at sikre sig Pengehjælp. Da Medlemmerne ikke har ment at kunne sikre sig tilstrækkelige Dagpenge, er der fremkommet et Hul i det danske Understøttelses-system, som bl. a. har medført, at Kommunchjælp i stor Udstrækning maa anvendes. Som Midler til en væsentlig Forøgelse af Dagpengene kan der uden videregaaende Ændringer i hele Ordningen være Tale om enten at forhøje Tilskudet og revidere Tarifferne eller at sætte Dagpengenes Minimum op eventuelt i et vist Forhold til Indtægten. I Forbindelse hermed kunde der være Tale om at give Forsikringspligten en virkelig Værdi ved at gøre alle ubemidlede til nydende Medlemmer.

8. *Fortsat Særstilling for Ulykkesforsikringen?*

For lidet risikable Erhverv er Nettorisiko kun en Brøkdel af den Præmie, som Opkrævningsomkostningerne m. m. i alt Fald under det nuværende danske System medfører. Skønt Behovet er det samme ved Arbejdsulykker og andre tilsvarende Skader, er Reglerne om Hjælp paa Grund af Anvendelsen af det specielle Erstatningssynspunkt langt gunstigere. En Del kunde tale for kun at give Arbejdsgiverne Forsikringspligt i Tilfælde med særlig stor Risiko, hvor Belastning med denne Risiko kan tænkes at have ulykkesforebyggende Virkninger, og med Hensyn til Ydelsen at behandle Ulykker i og uden for Arbejdet ligesom andre Trangstilfælde efter deres Betydning for den ramte, uanset hvorledes Skaden er opstaaet. Spørgsmaalet er saa, om Ulykker skal behandles anderledes end Sygdom. Da Følgerne af mindre Ulykkestilfælde er langt lettere at overse end Virkninger af Sygdomme, og da de i Reglen medfører en nogenlunde overskuelig Sum af Tab og Vanskeligheder i en Overgangsperiode samt en Risiko for senere Tab ved forøget Arbejdsløshed og Nedsættelse af Arbejdsfortjeneste, om hvis gennemsnitlige Størrelse man maaske ogsaa kan danne sig et fornuftigt Skøn, og da mindre Kapitalerstatninger, der udmaales efter objektive Kriterier, i alt Fald har en gunstigere Virkning paa den tilskadekomnes Selvstændighed og Arbejdslyst

end Hjælp efter Undersøgelser om den enkeltes Erhvervsforhold m. m., kan noget tale for at bevare disse Erstatninger for mindre Skader og da anvende dem ogsaa over for andre Ulykker end Arbejdsulykker. Over for større Skader og Dødsfald synes det derimod sikkert rigtigst at anvende de samme Metoder som paa andre Omraader. Hvis man vil, kan man jo godt af juridisk-moralske Grunde lade Beløbenes Højde som noget særligt for dette Omraade variere efter den tidligere Løn. Belastning af Virksomheder med unormal stor Risiko burde, f. s. v. det er praktisk gennemførligt, i lige Grad omfatte Risiko for Ulykker, Sygdom og om muligt Arbejdsløshed.

Traditionen og den gradvise Udvikling har øvet stor Indflydelse paa de særlige Principper, som hævdes med Hensyn til Ulykkesforsikringen. Allerede det Berg-Hørupske Forslag i 1891/92 var imidlertid inde paa at stille alle Ulykkestilfælde lige, men kun at opkræve Præmier i de farlige Erhverv; og en stærkt begrænset Anvendelse af denne Tankegang har vi allerede i Bestemmelsen om, at f. Eks. Vaskekoner i Husholdninger uden fast Hjælp faar samme Erstatning som andre, uden at der kræves Præmie af Husholdningen. I Beveridge-Planen foreslaas en delvis Ophævelse af den særlige Erstatning for Arbejdsulykker. Kun Fag med meget stor Risiko skal betale en Præmie i Forhold til en Del af deres Risiko ud over det normale; og kun med Hensyn til Arbejdsulykker, der varer ud over 13 Uger, skal der anvendes en særlig, noget gunstigere Ydelse, der varierer med Invaliditetsgraden og Lønnen.

Ulykkesforsikringen med dens særlige erstatningsretlige Motivering har været en Murbrækker for Sociallovgivningen. Efter at dennes almindelige Motivering nu er anerkendt som Hovedsynspunkt, har dens specielle, med Hensyn til de forebyggende Virkninger meget problematiske Motivering tabt en væsentlig Del af sin Betydning. Man kan for saavidt bevare Erstatningssynspunktet ved at sige, at Arbejderne kollektivt faar Erstatningen for Ulykkerne delvis i Form af mere tiltrængt Hjælp ved andre Skader, idet et ensartet Niveau for Ydelserne giver størst samlet Tilfredsstillelse. En Del kunde saaledes tale for i Stedet for blot at foretage en Forhøjelse af de for lave Dagpenge fra Sygekasserne i de første 13 Uger efter Ulykkestilfælde at anvende de Midler, som kan opnaas, i lige Grad til at forhøje Dagpengene baade ved Sygdom og Ulykker.

9. *Særlige Hjælpeformer for Enker.*

Medens vi her i Landet har Understøttelse til Børn af Enker, har man nu i England en fast Understøttelse til alle Enker inden for Forsikringen plus Børnetillæg. Den ensartede, meget knebne Hjælp til alle Enker er imidlertid upraktisk. Enker er yderst forskelligt stillet paa Grund af Forskel i Alder, Uddannelse, Helbred og Dygtighed. Beveridge-Planen foreslaar derfor en ny Ordning bestaaende af 1) en Understøttelse over Forsikringens Normal-understøttelser i de første 3 Maaneder efter Mandens Død; 2) Uddannelseshjælp; 3) en skønsmæssig Hjælp, saafremt Enken er Forsørger. Disse Ideer, som ogsaa finder Anvendelse paa fraskilte m. fl., synes værd at efterligne.

10. *Forhøjelse af Aldersgrænsen for Aldersrente.*

Denne Grænse blev i 1937 under Hensyn til de daarlige Beskæftigelsesforhold nedsat til 60 Aar. Grænsen ligger de fleste Steder højere: i Tyskland 65, i England baade nu og efter Beveridge-Planen 65 for Mænd, 60 for Kvinder, Sverige 67, Norge 70, U.S.A. 65 og New-Zealand 60, dog 65 med Hensyn til den fradragsfri Pension, som gradvis sættes i Kraft. 60-Aarsgrænsen under Aldersunderstøttelsen maa ses i Forbindelse med, at det dengang drejede sig om Hjælp efter Skøn. Under Aldersrenteloven har man indtil 1937 haft en almindelig Ret fra 65 Aar i Forbindelse med Adgang til undtagelsesvis at tage Folk med fra 60. Navnlig saafremt det maatte lykkes at opnaa en almindelig Forbedring i Beskæftigelsesforholdene og specielt en større Anvendelse af de svagere Arbejds kræfter, kunde det ogsaa under Hensyn til den Fremgang, der er sket i Sundhedsforholdene i dette Aarhundrede synes rimeligt i det mindste at forhøje den almindelige Grænse for Mænd til 65. For Kvinder, der iøvrigt tæller mest, kan der muligvis være Grund til at bevare en lavere Grænse for ubetinget Ret til Hjælp. Men iøvrigt synes det rimeligt ligesom før 1937 at have Adgang til Medtagelse efter Skøn fra en lavere Alder end den, der danner Grænsen for den ubetingede Ret, for Kvinder eventuelt en Alder under 60. For denne Overgangsgruppe burde Understøttelserne kombineres med Beskæftigelsesforsorg.

11. *Genoptagelse af »Befolkningspolitikken«.*

Efter Standsning af Befolkningskommissionens Arbejde ved Krigens Begyndelse synes Hjælpen ved Fødsler, til Smaabørn og til Nedsættelse af Forsørgerbyrderne for Børn i Almindelighed at maatte staa blandt de første Punkter paa Programmet. Bl. a. Børnehavespørgsmaalet maa løses. Sverige, der var Forbilledet for den i 1940 standsede danske Befolkningskommission, navnlig med Hensyn til de sundhedsfremmende Naturalydelser, har nu genoptaget Arbejdet i en ny Kommission, som allerede har stillet en Række Forslag.

Forslag om Lettelse af Forsørgerbyrden blev her i Landet fremsat som et væsentligt Led i Steinckes første store Plan til en Socialreform, Fremtidens Forsørgelsesvæsen fra 1920 (jfr. mine paa dette Punkt vel kritiske Bemærkninger i dette Tidsskrift for det følgende Aar). Spørgsmaalet er ogsaa taget kraftigt op i Beveridge-Planen, som foruden Børnetillæg til Understøttelserne foreslaar et almindeligt Forsørgertillæg uanset Forældrenes økonomiske Stilling til en Værdi af gennemsnitlig 8 sh. pr. Barn, dog at der for ikke-understøttede Personer intet ydes til det første Barn. De 8 sh. er et Gennemsnit, der skal kunne varieres efter Barnets Alder, og endvidere skal Beløbet kunne omsættes i Naturalydelser. En speciel gunstig Virkning af Forslaget er, at det hindrer, at lavtlønnede med mange Børn, naar de skal have en tilstrækkelig Understøttelse, faar mere, naar de gaar paa Understøttelse, end naar de er i Arbejde.

12. *Bolig- og Ernæringspolitik.*

Bolig- og Ernæringspolitik skal her nævnes for Fuldstændigheds Skyld, selv om de maaske næppe kan henregnes under den sociale Sikkerhed. Den nærmere Behandling udelades, da den kræver speciel Sagkundskab, jfr. iøvrigt Bemærkningen S. 201 om Forbindelsen med Beskæftigelsespolitikken. Som Overgangsforanstaltning kan Tilskud til Nedsættelse af Prisen paa Livsfornødenheder muligvis komme til at spille en væsentlig Rolle som Led i den almindelige økonomiske Politik. I Længden bør de formentlig begrænses til Særtilfælde, hvor navnlig sundhedsmæssige Grunde taler stærkt for at paavirke Forbrugets Retning.

13. Kommunernes Deltagelse i Administration og Udgifter.

Ligesom Punkt 10 drejer dette Punkt sig om Muligheder for Besparelser. Bestræbelsen for at lette Kommunerne for Udgifter har efterhaanden ført til en lidet holdbar Ordning. Af Aldersrenten betaler Staten $\frac{40}{70}$, den mellemkommunale Refusion $\frac{15}{70}$, den fælleskommunale Udligningsfond $\frac{9}{70}$ og Opholdskommunen $\frac{6}{70}$. Af Invaliderrenten betaler Staten, der har en fast Indtægt fra »Invalidpræmierne« og lader Pengene passere Invalidforsikringsfonden (jfr. Punkt 3 c ovenfor) $\frac{60}{70}$, den mellemkommunale Refusion $\frac{7}{70}$, den fælleskommunale Udligningsfond $\frac{3}{70}$, men Opholdskommunen intet. Mellemkommunal Refusion og fælleskommunal Udligningsfond er imidlertid Ordninger, hvorved Udgifterne lægges paa Borgerne i hele Landet under eet, d. v. s., det er i Realiteten Staten, der betaler. Den administrerende Kommune, Opholdskommunen, betaler altsaa kun ca. $\frac{1}{12}$ af Aldersrenten og slet intet af Invaliderrenten. Den har dog trods Anvendelse af faste Takster og Regler en betydelig Indflydelse paa Udgifternes Størrelse, for det første ved den yderst usikre Ansættelse af de gamles og Invalidernes stærkt skiftende og sikkert ofte lidet haandgribelige Indtægter. I Motiverne til Socialreformen udtales med Henblik paa Skærpelsen af Fradragsreglerne i 1927 følgende: »Det hævdes da ogsaa fra flere Sider, at man mange Steder paa Landet og i mindre Byer, hvor man har et mere personligt Kendskab til Rentenyderne, ser igennem Fingre med de strenge Regler, idet man finder, at de virker urimeligt i de enkelte Tilfælde«. Indtægten blev altsaa i alt Fald dengang til en vis Grad ansat efter den Rente, man fandt det rimeligt at yde. Man skulde tro, at Ulemperne ved de nuværende Fradragsregler undertiden kunde indeholde en lignende Fristelse for Administrationen. For det andet er der de skønsmæssige »personlige Tillæg«, der maksimalt udgør en vis Procent af Kommunens samlede Grundbeløb, et Maksimum, som mange Steder ikke er udnyttet fuldt ud. Da det i alt Fald under mere normale Forhold er en Fordel for en Kommunes Borgere at faa større Salg i Butikkerne, bedre Beskæftigelse, større Salg af stedlige Produkter og bedre Udlejning af Husrum, bliver der en lokal Interesse i at tagé de sekundære Indtægter med, som Refusionen af Alders- og navnlig Invaliderrenten udefra skaber, og derfor en Interesse i ikke at se for nøje paa Rentenydernes Indtægter og i at udnytte de personlige Tillæg mest muligt. Forhøjelse af Ydelserne kan muligvis være ønskelig, men en uensartet Gennem-

førelse gennem Slappelse af Administrationens Anvendelse af Reglerne maa anses for uheldig. En kunstig Stimulering netop af de skønsmæssige Tillæg synes ogsaa farlig for Retsprincippet, der skulde ligge til Grund, idet den ubestemte Adgang for den enkelte til at faa mere skaber en stadig Uro.¹⁾

Saafernt de kommunale Indtægtskilder anses for utilstrækkelige til at dække Udgifterne, er der to Udveje, enten at forhøje Indtægterne ved Overflytning af Skatter til Kommunerne eller ved generelle Tilskud til Kommunerne eller at lade Staten overtage en Del af de kommunale Opgaver. Kommunal Administration med Tilskud i Forhold til de specielle Udgifter op til 100 pCt. er ingen sund Udvej. Beveridge-Planen er her meget radikalt gaaet den Vej at overlade Administrationen ikke alene af Forsikringen, men ogsaa af den supplerende skønsmæssige Forsørgelse til lokale Statsorganer. Med den Betydning, Indtægtsansættelse og personlige Tillæg har, taler en Del for stadig her i Landet at anvende den kommunale Administration, men man maa da sørge for, at denne ikke faar en ensidig Interesse i Forøgelse af Udgifterne.

Der kan ogsaa anføres Argumenter for at styrke Kommunernes Interesse i Beskæftigelsesforanstaltninger ved at lade den enkelte Kommune bære en større Andel i de samlede Udgifter til Understøttelse af arbejdsløse i Kommunen. Vanskeligheden ligger i at forene dette med en forstærket statslig Beskæftigelsespolitik over for de haardest ramte Kommuner.²⁾

14. Arbejderbeskyttelse.

Følgende vigtige Betænkninger og Forslag har endnu ikke givet Anledning til mere betydende Lovforanstaltninger:

1) Betænkning afgivet af Udvalget angaaende Arbejderbeskyttelse. 1938. 2) Betænkning afgivet af Socialministeriets Udvalg angaaende Landbrugets Arbejdskraft. 1937. 3) Betænkning angaaende Ændring af Medhjælperloven afgivet af Landarbejderkommissionen. 1940. 4) Betænkning afgivet af Husassistentkommissionen. 1943. Paa en Del Omraader inden for Arbejderbeskyttelsen er den danske Lovgivning forholdsvis langt tilbage. Forslagene tilsigter foruden en forbedret Beskyttelse af Arbejderne navnlig uden for Fabriksbeskyttelsens hidtidige Omraade en For-

¹⁾ Frøling, Socialt Tidsskrift, Nr. 4, 1940, jfr. Nr. 9, 1943 samt Købstadsforeningens Tidsskrift, Nr. 15—17, 1941.

²⁾ Kaj V. Petersen: Beskæftigelsesproblemet i Danmark S. 75—80.

øgelse af Arbejdseffektiviteten og for saa vidt Medhjælperne i Landbrug og Husholdning angaar en Stimulering af Udbudet, som ogsaa er i Arbejdsgivernes Interesse.

Vi har her behandlet en Række spredte Problemer inden for Omraaderne Løn og Beskæftigelse samt social Sikkerhed og skal til Slut komme ind paa en enkelt Side af Sagen, Forholdet mellem Foranstaltninger paa disse og andre Omraader som Midler til at paavirke Fordelingen.

I sin Artikel: *Ligelig Indkomstfordeling som Maal for den økonomiske Politik*¹⁾ har Viggo Kampmann foretaget en Del overordentlig interessante — formentlig i høj Grad skønsmæssige — Beregninger om mulige Paavirkninger af Indkomstfordelingen og anstillet ligeledes interessante Betragtninger i Tilknytning hertil. Han naar til det Resultat, at øget Beskæftigelse vil flytte hele Indkomstfordelingen opad; men at man ved at tage den betydelige Fordel, som de mere besiddende ventes at opnaa herved, fra dem ved progressiv Beskatning og bruge Midlerne til at hjælpe de daarligst stillede ved social Sikkerhed (incl. Forsørgertilskud) kan gennemføre et rimeligt Minimum for Befolkningens Indtægter, samtidig med at den øverste Ende af Fordelingen bliver omtrent som nu. Forudsætningen herfor maa dog være, at der naas en meget stor Forøgelse i Totalindtægten ved den øgede Beskæftigelse, jfr. Drøftelsen foran S. 197 n. Bl. a. kan man tvivle om, at en permanent Konjunkturdæmpning med tilhørende Regulering vil virke saa gunstigt paa de største Indtægter.²⁾

Hvis man vil gøre Fordelingen mere ligelig, kan der være Tale om at gaa følgende Veje:

1. Lønforhøjelser,
2. Bedre Beskæftigelse,
3. Nedsættelse af Priser og Gevinster,
4. Social Sikkerhed og andre offentlige Ydelser til Befolkningen i Forbindelse med progressiv Beskatning,
5. Samfundets Overtagelse af Produktionsmidler og Formuer.

Da en ensidig Anvendelse af et enkelt af disse Midler let fører til Ulemper i Form af Hæmning af Produktionen eller Ferringelse af Forbrugets Værdi for Befolkningen, kan det være praktisk sam-

¹⁾ *Nationalekonomisk Tidsskrift* 1944, S. 143.

²⁾ Jfr. den S. 197, Note 1 citerede Diskussion mellem Jørgen Gelting og J. O. Krag.

tidig at anvende flere Metoder, hvad der naturligvis ikke bør føre til en Overregulering med Foranstaltninger, der modvirker hinanden, og hvor derfor Forstyrrelser og Gæner er uforholdsmæssige i Forhold til Nettovirkningerne paa Fordelingen.

Der er sikkert ret snævre Grænser for, hvor langt det lader sig gøre at gaa ad Lønforhøjelsens Vej uden væsentlige Indskrænkninger i Beskæftigelsen. Det maa formentlig overvejende dreje sig om Fremstød paa de svagt organiserede Omraader svarende til Udlandets Lovgivning om Minimalløn. Begrænses saaledes Lønpolitikken af Beskæftigelseshensyn, kan dette anføres som Argument for i Stedet i højere Grad at anvende Omfordeling gennem Finanserne. Beskæftigelsespolitikens Begrænsning er drøftet foran S. 196—98 og den sociale Sikkerheds fordelingsmæssige Betydning S. 209—10. Social Sikkerhed og andre Ydelser til Befolkningen kan gives i meget stor Udstrækning med overvejende produktionsfremmende Virkninger. Vanskelighederne ligger her paa det offentlige Indtægtsside, d. v. s. med Hensyn til Opkrævningen af de tilsvarende Skatter.

Saafernt man vil gaa langt med Omfordelingen ved Hjælp af Midlerne Nr. 1—4, vil produktionshæmmende eller forbrugsforstyrrende Virkninger formentlig gøre sig gældende i stigende Grad, og der kommer da et Punkt, hvor man maa afgøre, om man vil ty til den 5. Udvej: offentlig Overtagelse af Produktionsledelsen og Ejendomsretten i større eller mindre Udstrækning. Den hele Afvejning, som maa have Udgangspunkt i de højeste politiske Formaal, maa iøvrigt foregaa efter et kompliceret Skøn over Virkningerne af de forskellige Foranstaltninger og Sammenspillet mellem disse.

Det er muligt, at man fra et Fordelingssynspunkt vil betragte de andre Veje som mere betydningsfulde og førende længere mod det store Maal end Beskæftigelsespolitikken og den sociale Sikkerhed, som er behandlet i denne Artikel. Der er i alt Fald her et stort sagligt Arbejde, som maa udføres, og som forøvrigt, hvis Opgaverne skal løses, maa udføres paa i stor Udstrækning samme Maade under forskellige Samfundssystemer og med forskellige politiske Indstillinger. Spørgsmaalet om Virkningen paa Fordelingen er et vigtigt Synspunkt ved Løsningen af Opgaverne, men, som det ogsaa vil fremgaa af ovenstaaende Detailbehandling, langt fra det eneste.