

og pengepolitikken. Helt frem til slutningen af 1958 kunne boligbyggeriet i det væsentlige kontrolleres ved rationeringen af statslånstilsagn, jfr. s. 168, og den direkte regulering bevarede for kontor- og forretningsbyggeri m.v. samt for offentligt byggeri. I februar 1960 genindførtes som omtalt den direkte regulering af boligbyggeriet i de største byområder. Administrationen af disse reguleringer har efter anmelderens opfattelse været det væsentligste middel til påvirkningen af den indenlandske efterspørgsel, og i forhold hertil har regeringernes påståede svage finanspolitiske moral kun haft en ret beskedet indflydelse. Byggepolitikken har da også i det væsentlige været bestemmende for renteutviklingen, og det er en overvurdering af finanspolitikken at betragte pengepolitikken som bestemt af denne. Man kan snarere sige, at da rentens naturlige opgave er at regulere byggeriet, bliver renten høj, når byggeriet er stort.

Det afsluttende kapitel om den sociale sikring er meget kortfattet, 7 sider, og det bør givetvis udvides i senere udgaver. I modsætning til de øvrige kapitler er dette ikke forsynet med bilagstabeller.

Til sidst skal det fremhæves, at de her fremsatte bemærkninger ikke bør have lov at fordunkle, at forfatteren har præsteret et meget fortjenstfuldt stykke arbejde med udarbejdelsen af den foreliggende bog. Studenterne har fået en god og særdeles velkrevet lærebog. Andre har fået en nyttig håndbog, og de omfattende bilagstabeller udgør i virkeligheden noget i retning af en lille historisk statistisk årbog.

*Helmer Duelund Nielsen**.

* Forskningsstipendiat ved Handelshøjskolen i København, cand. oecon.

Jørgen S. Dich: Socialpolitikken teori. Læren om de offentlige tilskud. Bind 1. Dansk Videnskabs Forlag, København 1964. 470 sider, pris 33,25 kr.

Mens den samfundsvidenskabelige litteratur på næsten alle områder har haft en

rig blomstring i de senere år, har der været en bemærkelsesværdig stilstand inden for den teoretiske socialpolitik. Dette gælder ikke mindst for systemværkerne: Bøger der søger at sammenfatte og systematisere de væsentligste sider af den eksisterende viden på området og at bryde vejen for ny videnskabelig erkendelse.

Dette gælder ikke blot her i landet, hvor der ikke siden Zeuthens »Social Sikring« fra 1948 er udgivet mere omfattende fremstillinger, men også internationalt. Ganske vist udsendes der hvert år en del socialpolitisk litteratur i Tyskland, men det meste er traditionelt og formalistisk. Af kendte forskere har i de senere år kun professor Tittmuss fra London School of Economics søgt at videreudvikle den socialpolitiske teori. Hans bidrag udgives fortrinsvis i form af essays.

Det er derfor med forventning, man tager fat på første bind af Jørgen S. Dichs »Socialpolitikken teori«, en bog, der i henhold til forordet er et »første forsøg på at give en systematisk fremstilling af visse dele af socialpolitikken«, samt at »bidrage til en større forståelse af væsentlige socialpolitiske problemer og dermed være et skridt på vejen i den socialpolitiske teoris udvikling«.

Man er imidlertid ikke kommet mange sider ind i bogen, før det står klart, at den også skal tjene et tredje formål: Den er et videnskabeligt og praktisk politisk kampskrift. Dich er en udoktrinær tænker, som på utallige punkter er i opposition til tilvante tankegange, og selvfølgelig kan han ikke nære sig for at lange brave sværdslag ud til forskellige sider. Det er livlig læsning. Ikke egnet til ubetinget akcept (hvilket næppe heller ville svare til Dichs egen indstilling), men afgjort egnet til at skærpe sin erkendelse på.

Bogens start er et opgør med hidtidig forsøg på at angive definitioner af socialpolitikken område som videnskabelig disciplin. Zeuthens definition af området: »indgreb overfor dårligere stillede klasser og overfor disses forhold til det øvrige sam-

og pengepolitikken. Helt frem til slutningen af 1958 kunne boligbyggeriet i det væsentlige kontrolleres ved rationeringen af statslånstilsagn, jfr. s. 168, og den direkte regulering bevarede for kontor- og forretningsbyggeri m.v. samt for offentligt byggeri. I februar 1960 genindførtes som omtalt den direkte regulering af boligbyggeriet i de største byområder. Administrationen af disse reguleringer har efter anmelderens opfattelse været det væsentligste middel til påvirkningen af den indenlandske efterspørgsel, og i forhold hertil har regeringernes påståede svage finanspolitiske moral kun haft en ret beskedet indflydelse. Byggepolitikken har da også i det væsentlige været bestemmende for renteutviklingen, og det er en overvurdering af finanspolitikken at betragte pengepolitikken som bestemt af denne. Man kan snarere sige, at da rentens naturlige opgave er at regulere byggeriet, bliver renten høj, når byggeriet er stort.

Det afsluttende kapitel om den sociale sikring er meget kortfattet, 7 sider, og det bør givetvis udvides i senere udgaver. I modsætning til de øvrige kapitler er dette ikke forsynet med bilagstabeller.

Til sidst skal det fremhæves, at de her fremsatte bemærkninger ikke bør have lov at fordunkle, at forfatteren har præsteret et meget fortjenstfuldt stykke arbejde med udarbejdelsen af den foreliggende bog. Studenterne har fået en god og særdeles velkrevet lærebog. Andre har fået en nyttig håndbog, og de omfattende bilagstabeller udgør i virkeligheden noget i retning af en lille historisk statistisk årbog.

*Helmer Duelund Nielsen**.

* Forskningsstipendiat ved Handelshøjskolen i København, cand. oecon.

Jørgen S. Dich: Socialpolitikken teori. Læren om de offentlige tilskud. Bind 1. Dansk Videnskabs Forlag, København 1964. 470 sider, pris 33,25 kr.

Mens den samfundsvidenskabelige litteratur på næsten alle områder har haft en

rig blomstring i de senere år, har der været en bemærkelsesværdig stilstand inden for den teoretiske socialpolitik. Dette gælder ikke mindst for systemværkerne: Bøger der søger at sammenfatte og systematisere de væsentligste sider af den eksisterende viden på området og at bryde vejen for ny videnskabelig erkendelse.

Dette gælder ikke blot her i landet, hvor der ikke siden Zeuthens »Social Sikring« fra 1948 er udgivet mere omfattende fremstillinger, men også internationalt. Ganske vist udsendes der hvert år en del socialpolitisk litteratur i Tyskland, men det meste er traditionelt og formalistisk. Af kendte forskere har i de senere år kun professor Tittmuss fra London School of Economics søgt at videreudvikle den socialpolitiske teori. Hans bidrag udgives fortrinsvis i form af essays.

Det er derfor med forventning, man tager fat på første bind af Jørgen S. Dichs »Socialpolitikken teori«, en bog, der i henhold til forordet er et »første forsøg på at give en systematisk fremstilling af visse dele af socialpolitikken«, samt at »bidrage til en større forståelse af væsentlige socialpolitiske problemer og dermed være et skridt på vejen i den socialpolitiske teoris udvikling«.

Man er imidlertid ikke kommet mange sider ind i bogen, før det står klart, at den også skal tjene et tredje formål: Den er et videnskabeligt og praktisk politisk kampskrift. Dich er en udoktrinær tænker, som på utallige punkter er i opposition til tilvante tankegange, og selvfølgelig kan han ikke nære sig for at lange brave sværdslag ud til forskellige sider. Det er livlig læsning. Ikke egnet til ubetinget akcept (hvilket næppe heller ville svare til Dichs egen indstilling), men afgjort egnet til at skærpe sin erkendelse på.

Bogens start er et opgør med hidtidig forsøg på at angive definitioner af socialpolitikken område som videnskabelig disciplin. Zeuthens definition af området: »indgreb overfor dårligere stillede klasser og overfor disses forhold til det øvrige sam-

fund« afvises under henvisning til, at tilskud fra det offentlige, der tilfalder individerne uden stilling, erhverv eller lav indkomst som tildelingskriterium, falder uden for Zeuthens definition, hvilket anses for uhensigtsmæssigt under hensyn til sådanne tilskuds betydelige størrelse.

Såkaldte teleologiske definitioner – afgrænsning af offentlige indgreb efter disses formål – affærdiges med, at det ikke er muligt at afgrænse bestemte indgreb efter det formål, det offentlige har forfulgt med dem: »Uden en nærmere undersøgelse i det enkelte tilfælde kan det ikke afgøres, om de af de besluttende organer anførte argumenter eller formål kan antages at have betydning i sig selv efter deres »face value« eller blot er anført som et forsøg på idealisering af politiske krav bestemt af helt andre faktorer«. Efter Dichs opfattelse er der herefter kun een mulighed tilbage for en videnskabsteoretisk holdbar afgrænsning af socialpolitikken: At afgrænse efter visse fællestræk i arten af de offentlige handlinger. De offentlige handlinger, hvis fællesbetegnelse i daglig tale ligger nærmest begrebet »socialpolitik«, er de offentlige tilskud, og Dich vælger derfor at lade disse være genstand for socialpolitikken som videnskabeligt fagområde.

Begrebet »offentlige tilskud« omfatter i denne forbindelse også tilskud gennem særlige fradragsrettigheder ved opgørelsen af skattepligtig indkomst. Overlapningen med skattepolitikken er her åbenbar. Derimod fremgår det ikke, at de to forskellige videnskaber skulle anlægge forskellige synspunkter på dette fælles område.

Værre er det, at Dich må erkende, at offentlige tilskud i visse tilfælde kan substituere af offentlige handlinger af en helt anden art, nemlig påbud og forbud. Tilskud kan erstattes af minimal- eller maksimalpriser, af toldbeskyttelse, af koncessioner o.lign. Dich vælger at medtage sådanne forbud og påbud under betegnelsen »uegentlige tilskud« i alle tilfælde, hvor disse er alternative til egentlige tilskud.

Dette medfører, såvidt jeg kan se, en alvorlig svækkelse i Dichs definition, idet afgrænsningen herefter ikke konsekvent kan foretages efter indgrebenes art. I virkeligheden indføres her vistnok et teleologisk element, idet afgørelsen af, om et påbud eller forbud kan substituere et tilskud, må foretages på grundlag af overvejelser over, om indgrebene kan tjene samme formål. (*Virkningerne* af forskellige indgrebsarter kan næppe tænkes at blive helt identiske i alle henseender).

Endvidere foretages den begrænsning i definitionen, at de offentlige ydelser, der tilfalder det enkelte individ i »ubegrænset omfang«, falder uden for (herigennem udelukkes retsvæsen, militærvæsen og visse generelle sundhedsforanstaltninger), ligesom ydelser, der ikke betinges af noget tildelingskriterium, falder ud (statsbanernes transportydelser, skolevæsen m.v.).

Dichs endelige definition lyder: »Socialpolitikken betragtes som en økonomisk disciplin, der analyserer virkningerne af offentlige tilskud, herunder også de statistisk påviselige virkninger, der falder ind under andre rationelt afgrænsede samfundsvidenskaber. De offentlige tilskud omfatter de offentlige eller offentligt påbudte egentlige og uegentlige tilskud samt prisnedsættelser på offentlige ydelser, der på personlige eller upersonlige tildelingskriterier ydes til individer og til sociale samfundsorganer. Endvidere omfatter socialpolitikken de interne tilskud, der indtræder ved ikke-risikodifferentierede præmier i tvangsforsikringer«.

Dich anfører at det er en »indre videnskabssystematisk nødvendighed, der fører til denne definition«. Som det fremgår af ovenstående indvendinger, mener jeg, dette er at tage munden for fuld. Definitionen er efter min opfattelse hverken helt konsistent eller helt hensigtsmæssig.

Dich slipper ganske enkelt for let til at nedgøre andre muligheder, navnlig den teleologiske afgrænsning. Det er nemlig ingen relevant indvending mod teleologiske definitioner, at politikernes målsætninger

ofte er uklare og sammensatte. Dette forhindrer ikke opstillingen af en disciplin, som giver udsagn af formen: »Hvis man ønsker at opnå dette eller hint, så kan man anvende det eller det indgreb«, og som undersøger det indbyrdes forhold mellem de forskellige af videnskaben omfattede målsætninger. Disse behøver ikke at opregnes en gang for alle, men kan i og for sig ændres, efterhånden som samfundsudviklingen gør dette hensigtsmæssigt. Også andre videnskabers område har ændret sig igennem tiden. Af socialpolitiske målsætninger der i dag kunne foreslås som afgrænsning for socialpolitikens område, kunne man nævne: 1. Løsning af forsørgelsesproblemet for mennesker, der ikke kan klare sig selv, 2. forebyggelse af, at forsørgelsesproblemer opstår, 3. revalidering, 4. horisontal indkomstudjævning og 5. forskellige familiepolitiske målsætninger, som a. forbedring af børnenes opvækstvilkår, b. udjævning af forsørgerbyrden og c. påvirkning af frugtbarheden. En sådan definition ville ligge nærmere indholdet af begrebet »socialpolitik«, som dette anvendes i daglig tale.

Men overhovedet er det et spørgsmål, om videnskabssystematiske overvejelser skal være afgørende; om vi med andre ord behøver en formuleret definition. Så længe socialpolitisk interesserede forskere har et nogenlunde fælles arbejdsområde, behøver de næppe at definere deres videnskab helt på samme grundlag. Et citat af Gunnar Myrdal løber mig i pennen: »I verkligheten finns självfallet ingen uppspaltning av fakta som svarar mot våra skolastiska indelningar av samhällsvetenskaperna i olika discipliner. En realistisk analys av frågorna kan aldrig stanna inför sådana skiljelinjer« (»Rika och fattiga länder«).

Indholdet af Dichs bog er naturligvis iøvrigt bestemt af hans specielle definition. Af behandlede områder, der ikke sædvanligvis opfattes som socialpolitik, kan nævnes: Landbrugsstøtten, underholdshjælp under uddannelse og skjulte tilskud til ejere af enfamiliehuse. Dette giver frem-

stillingen en usædvanlig bredde, og det er ganske morsomt at se de af socialpolitikken udviklede analyseredskaber anvendt på disse områder. På den anden side vil en og anden med bedrøvelse se områder som sundhedsvæsen og arbejderbeskyttelse helt eller delvis skubbet ud af fremstillingen.

Bogen består iøvrigt af to dele: 1. Socialpolitikens almindelige teori og 2. de indtægtstabserstattende kontantydelse (underholdsydelse). Undertegnede finder absolut 2. del mest interessant. Det er ved behandlingen af problemerne i forbindelse med underholdsydelsernes niveau og struktur, at Dichs analytiske og polemiske format kommer mest til sin ret. Fremstillingen er målbevidst og skrider frem i panser og plade. Forfatteren har hele tiden noget på hjerte: Her er det spørgsmålet om at påvise, at udformningen af folkepensionens fradragsregler er rivende uens for forskellige indkomstarter (man vidste nok noget om det i forvejen, men den skarpsindige analyse bringer desuden helt uventede forhold frem), dér er det opstillingen af et mere hensigtsmæssigt invaliditetsbegreb.

En aktuel og yderst interessant diskussion gennemføres om samfundets støtte til unge under uddannelse. Dich stiller sig her kritisk over for en stipendiestøtte under uddannelse, finansieret over de almindelige skatter. Ganske vist mener han, at en særlig støtte midlertidigt kan være rationel under de nuværende danske forhold med en underproduktion af akademikere og deraf følgende særlig høje akademikerlønninger. Men i det lange løb vil en sådan støtte føre til overproduktion – d.v.s. akademikerens »overløn« vil ikke modsvare rente og afskrivning af det totale i uddannelsen investerede beløb – og derfor et samfundsøkonomisk tab. Lånefinansiering eller tilskud finansieret ved særbeskatning af akademikere har større mulighed for at føre til et hensigtsmæssigt udbud af de forskellige uddannelser.

Dichs ræsonnementer forudsætter dog, at lønnen afhænger af grænseproduktiviteten. Dette vil imidlertid kun gælde for de her

omhandlede grupper, hvis de afledte indkomststigninger hos andre samfundsklasser som følge af en øget tilgang af højt uddannede i tilstrækkelig grad øver indflydelse på efterspørgslen efter disse, og hvis lønstrukturen tillader efterspørgselsforholdene at slå igennem på indkomsterne. Man kan have sin tvivl om begge forudsætninger, ikke mindst den første. For de højere og højest uddannede, der især har deres arbejdsområde inden for de tekniske, økonomiske og organisatoriske udviklingsfunktioner, vil det altid på et givet tidspunkt være vanskeligt at skønne over, hvor meget en tilgangsforøgelse på disse områder vil forøge den fremtidige produktion. Hidtil har vi jo i høj grad undervurderet uddannelsen som vækstfaktor. Dertil kommer for visse specielle, men ikke ubetydelige grupper, f.eks. personale ved sundhedsvæsenet og social aktivitet, at behovet for disses indsats ofte findes hos personer, som ikke kan omsætte den i en umiddelbar kontant efterspørgsel. Syge, børn og støtte-trængende familier efterspørger ikke læger, psykologer og socialrådgivere med et beløb svarende til den kapitaliserede fremtidige indkomststigning, som vil blive følgen af adækvat behandling.

Konsekvensen heraf må være, at det giver en forbedret faktorallokation, hvis staten støtter uddannelsen for at forøge tilgangen på disse områder. Det er intet sted sandsynliggjort, at dette kun skulle gælde rent midlertidigt.

Det er indlysende, at udsagn, der angår hvad der er det økonomisk mest hensigtsmæssige omfang af den offentlige indsats, forudsætter både nogle analytiske udsagn og en værdidom, der indeholder målsætningen for indsatsen.

De fleste økonomer viger som bekendt tilbage for i deres egenskab af økonomer selv at formulere sådanne værdidomme. Resultatet bliver i mange tilfælde, at værdidommene ikke udtrykkes explicit. Det er derfor for såvidt en fordel, at Dich ikke underkaster sig den sædvanlige tøven på dette område. Han mener, at man med ri-

melighed kan opstille den værdidom, at det offentlige bør maksimere nytten af nationalindkomsten. Ved udformningen af en konkret socialpolitik, der forfølger dette mål, mener han endvidere, at man som hovedregel kan gå ud fra, at den enkelte gennem sit frie forbrugsvalg maksimerer sin egen nytte. Dich stiller sig for såvidt på Pareto-skolens grund, men gør dog den væsentlige modifikation, at man efter hans mening under visse omstændigheder objektivt kan konstatere afvigelser fra rationel forbrugeradfærd. Her er offentlige indgreb i det frie forbrugsvalg berettigede. Hermed er offentlige tilskuds område givet.

Forudsætningen for offentlige tilskud er efter Dichs opfattelse navnlig til stede, når der gør sig fejlvurderinger af fremtid og risiko gældende. I disse tilfælde »kan kun de socialpolitiske ydelser begrundes, som en befolkningsgruppe ville have betalt, hvis de havde haft et rationelt forbrugsvalg«.

På denne hovedtese bygger Dich sin socialpolitiske lære op. Det gøres med beundringsværdig opfindsomhed og konsekvens. Da det opstillede udgangspunkt i et betydeligt omfang har politisk relevans, vil Dichs fremstilling formentlig på en række punkter kunne være vejledende ved den praktiske udformning af socialpolitikken. Svagheden i Dichs udgangspunkt er naturligvis, at den kun tager hensyn til en enkelt målsætning. Opstiller man i praksis konkurrerende målsætninger, f.eks. om indkomsfordelingen, opstår problemer, som ikke omfattes af fremstillingen. Hertil kommer, at Dichs udgangspunkt, at ydelserne er berettigede hvis *befolkningsgrupper* ikke har haft et rationelt forbrugsvalg, indebærer et betænkeligt brud med Pareto-skolens udgangspunkt: de enkelte individers forskellige behov og den deraf følgende doktrin om det frie forbrugsvalg for den enkelte. Mener man således at kunne konstatere, f.eks., at en befolkningsgruppe ikke sikrer sig tilstrækkeligt med henblik på alderdommen, og mener man heraf at kunne udlede, at der gør sig en fejlvurdering gældende, berettiger dette næppe til at se bort

fra, at i hvert fald nogle af gruppens medlemmer virkelig kan have en *præferance* for at bruge deres indkomst nu i stedet for i fremtiden. Et tvangsmæssigt indgreb, der overfører indkomster for hele den pågældende befolkningsgruppe fra ungdom til alderdom, vil derfor for en del af medlemmerne nedsætte den samlede nytte af deres livsindkomst. At indgrebet kan forsvares ud fra andre synspunkter – f. eks. ved at tvangsordningen muliggør fordelingsystemer eller kapitaldækningssystemer i stedet for premiereserver – er en anden sag, som ikke vedrører Dichs ræsonnement.

Dichs hovedmetode er den deduktive: På grundlag af valgte udgangspunkter deduceres frem til udsagn af bredest mulig socialpolitisk gyldighed. Ofte består udsagnene i opstilling af modeller, og Dich lægger et usædvanligt stort arbejde i forsøg på empirisk belysning af parametrene i disse. Dette medfører, at der i bogen er en værdifuld ophobning af statistiske oplysninger til belysning af socialpolitikens omfang og virkninger. Jeg har ikke set nogen anden, hverken dansk eller udenlandsk fremstilling af socialpolitiske spørgsmål, som i tilsvarende omfang har forsøgt at kombinere empiri med deduktiv tænkning. Metoden har en betydelig værdi i sig selv, udover at fremgangsmåden gør bogen til en udmærket håndbog for den, der ønsker tal-mæssige kendsgerninger om dansk socialpolitik. Når dertil lægges, at bogen fremstiller og vurderer de væsentligste sider af dansk sociallovgivning, vil det ses, at bogens praktiske nytteværdi er betydelig.

Som det vil fremgå af disse smagsprøver, er det en krydret ret, der er serveret.

Frem for alt er bogen provokerende og inspirerende. Det gælder ikke blot i indhold, men også i form. Det virker, som om forfatteren bevidst har villet tvinge læseren til aktivt arbejde med stoffet. Dette må således have været hensigten, når der kun er givet særdeles nødtørftige forklaringer til de grafiske fremstillinger, og når mellemregningerne næsten konsekvent springes over i udledningen af de matematiske form-

ler. Ved en ihærdig indsats mener undertegnede at have fundet en mindre regnefejl i en af formlerne (side 267). Den tanke er nærliggende, at regnefejlen er sat der med vilje for at forhindre læseren i at henfalde til alt for blind tillid til fremstillingens ufejlbarlighed.

Dichs nonchalance overfor det formelle er både en ulempe og en fordel, når bogen skal vurderes som lærebog. Det er en ulempe for den dovne student, der vil have stoffet serveret færdigtygget. Det er også en ulempe for den dovne lærer, der gerne vil hente støtte i teksten for sine bestræbelser for at indprente detaljeret pertentlighed i opstillingen af forudsætninger, gyldighedsområde m. v. for økonomiske modeller. Men formløsheden er på den anden side en fordel for den flittige og nysgerrige, der vil trænge dybt ind i stoffet – helt ind, hvor kernen er sød.

For sådanne studerende – både uden og med en kandidateksamen – er denne bog et værktøj, som vil blive brugt flittigt. Det er derfor en skam, at indbindingen er af en så dårlig kvalitet, at den næppe holder til to aktive gennemlæsninger.

*Bent Rold Andersen**

* Forskningsleder, lektor ved Københavns Universitet, cand. polit.

Erling Dessau: Datamaskiner. Berlingske Leksikon Bibliotek, bd. 23, København 1964, 152 sider, pris 8,75 kr.

I Berlingske Forlags populærvidenskabelige serie er der nu udsendt en bog om elektronregnemaskinernes teknik og anvendelse, skrevet af afdelingsleder, cand. polit. Erling Dessau fra Datacentralens matematisk-statistiske afdeling.

Det er klart, at der må være et betydeligt behov for en lille bog, der på sober måde kan tage mystikken bort fra emnet. En herboende teologisk professor har således for kort tid siden i en kronik i Jyllands-