

# SOCIALREFORM OG SOCIALPOLITIK I SAMFUNDSØKONOMISK PERSPEKTIV

Af H. C. SEIERUP

Når man har bedt mig sætte socialreform og socialpolitik i samfundsøkonomisk perspektiv, er det for mig vigtigt at understrege, at just denne titel antyder, at der også er andre perspektiver end de økonomiske.

I socialreformkommissionens kommissorium fra 1964 er det klart sagt, at målsætningen er at fremme den forebyggende, den behandlende og revaliderende indsats, at fremme trygheden og trivslen. Ikke mindst trivselsmålsætningen angiver klart, at værdier, som ikke kan eller kun vanskeligt kan måles i penge, også på afgørende måde skal indgå i prioriteringen.

Vi, der har et medansvar for den socialpolitiske udvikling, mødes ofte med kritik fra to sider. Fra den ene side angribes vi for i alt for høj grad at lægge økonomiske eller samfundsøkonomiske betragtninger til grund for prioriteringen, og fra den anden side angribes vi for i alt for ringe grad at tage hensyn til økonomien og samfundsøkonomien. Ikke mindst siden perspektivplanredegørelsens fremkomst har dette sidste synspunkt ofte været fremført.

Det er vist karakteristisk for den socialpolitiske debat herhjemme, at den i vidt omfang har været præget af økonomer. Henning Friis har for nylig peget på den grundlæggende indsats, der på dette felt er gjort af folk som Zeuthen og Dich. En af årsagerne til, at økonomerne har været så stærkt engageret i socialpolitik, er formentlig bl.a. den, at man traditionelt har beskæftiget sig med problemerne omkring kontantydelse, ikke mindst pensioner, dagpenge og diverse tilskudsordninger. I de senere år har man imidlertid, som det bl.a. er kommet til udtryk i socialreformkommissionens målsætning, i stigende grad interesseret sig for de sociale serviceydelser.

Socialpolitikken har herved fået et bredere grundlag, som i højere grad kalder på en tværfaglig indsats. Personligt mener jeg, at der i meget høj grad er behov for at undersøge de samfundsøkonomiske aspekter, ikke mindst hvis det kunne føre til en udvikling, hvor man tog de ikke-økonomiske værdier eller trivselsfaktorerne med og forsøgte at sætte priser på disse faktorer. Når jeg har den opfattelse, hænger det sammen med, at

\* Chef for Socialstyrelsen. Foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 13. januar 1972.

# SOCIALREFORM OG SOCIALPOLITIK I SAMFUNDSØKONOMISK PERSPEKTIV

Af H. C. SEIERUP

Når man har bedt mig sætte socialreform og socialpolitik i samfundsøkonomisk perspektiv, er det for mig vigtigt at understrege, at just denne titel antyder, at der også er andre perspektiver end de økonomiske.

I socialreformkommissionens kommissorium fra 1964 er det klart sagt, at målsætningen er at fremme den forebyggende, den behandlende og revaliderende indsats, at fremme trygheden og trivslen. Ikke mindst trivselsmålsætningen angiver klart, at værdier, som ikke kan eller kun vanskeligt kan måles i penge, også på afgørende måde skal indgå i prioriteringen.

Vi, der har et medansvar for den socialpolitiske udvikling, mødes ofte med kritik fra to sider. Fra den ene side angribes vi for i alt for høj grad at lægge økonomiske eller samfundsøkonomiske betragtninger til grund for prioriteringen, og fra den anden side angribes vi for i alt for ringe grad at tage hensyn til økonomien og samfundsøkonomien. Ikke mindst siden perspektivplanredegørelsens fremkomst har dette sidste synspunkt ofte været fremført.

Det er vist karakteristisk for den socialpolitiske debat herhjemme, at den i vidt omfang har været præget af økonomer. Henning Friis har for nylig peget på den grundlæggende indsats, der på dette felt er gjort af folk som Zeuthen og Dich. En af årsagerne til, at økonomerne har været så stærkt engageret i socialpolitik, er formentlig bl.a. den, at man traditionelt har beskæftiget sig med problemerne omkring kontantydelse, ikke mindst pensioner, dagpenge og diverse tilskudsordninger. I de senere år har man imidlertid, som det bl.a. er kommet til udtryk i socialreformkommissionens målsætning, i stigende grad interesseret sig for de sociale serviceydelser.

Socialpolitikken har herved fået et bredere grundlag, som i højere grad kalder på en tværfaglig indsats. Personligt mener jeg, at der i meget høj grad er behov for at undersøge de samfundsøkonomiske aspekter, ikke mindst hvis det kunne føre til en udvikling, hvor man tog de ikke-økonomiske værdier eller trivselsfaktorerne med og forsøgte at sætte priser på disse faktorer. Når jeg har den opfattelse, hænger det sammen med, at

\* Chef for Socialstyrelsen. Foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 13. januar 1972.

vi stadig lever under knaphedens barske lov, uanset at vore ressourcer er kraftigt stigende. Ikke mindst som følge af den forskningsmæssige udvikling, synes vore ønsker at vokse endnu stærkere end vore muligheder for at realisere dem. Afstanden mellem ønsker og ressourcer, mål og muligheder er snarest voksende. Vi tvinges derfor til at vælge og behøver følgelig det bedst mulige prioriterings- og planlægningsgrundlag.

Når der fra flere sider klages over den kraftige vækst, der har været i den socialpolitiske indsats de sidste 100 og især de sidste 10 år, er der grund til at pege på den gensidige afhængighed mellem økonomisk vækst og de »socialpolitiske omkostninger«. Den økonomiske vækst er i høj grad forudsætningen for, at det har været muligt i stigende omfang at tilgodese en række sociale behov, og samtidig er de socialpolitiske foranstaltninger i vidt omfang forudsætningerne for selve velfærdsudviklingen. En afledet virkning har bl.a. været, at den sociale forskning i stadig højere grad er med til at afdække de sociale behov. Jeg tænker her ikke mindst på socialforskningsinstituttets betydelige indsats, men også på udviklingen de sidste år inden for socialmedicin og socialpædagogik, -psykologi og -sociologi.

Den hastige samfundsudvikling og de sociale problemer, der er opstået i sammenhæng hermed, har man i det historiske forløb ofte søgt at imødekomme ved specialforanstaltninger. Vi er her i landet opfødt med begrebet socialreform, siden Steincke 1933 samlede lovgivningen og administrationen. I den efterfølgende udvikling skete igen en stærk opsplitning både lovgivningsmæssigt og administrativt. Socialreformkommissionen blev derfor sat til på ny at bringe orden i sagerne under en meget ambitiøs og langsigtet målsætning. Kommissionens 1. betænkning forelå for et par år siden. Den første lovgivning på grundlag heraf er vedtaget, og kommissionen arbejder videre med en kommende lovgivning, som gradvis skal bringe 70'ernes socialreform ud i livet.

I virkeligheden er der tale om en række delreformer, hvoraf den første gælder den *administrative struktur*. Denne reform indebærer en samling af de splittede sociale administrationer inden for kommuner og amtskommuner, og må derfor ses i nær sammenhæng med kommunalreformen, der skabte de nuværende 277 kommuner og 14 amtskommuner.

Hertil kommer en reform af det sociale *ankesystem*, som også er uendelig opsplittet og som foreslås samlet i et amtsligt ankeorgan og et centralt ankeorgan. På centralplanet får vi foruden *socialstyrelsen*, der etableredes 1. juli 1970, en *ankestyrelse* og en *sikringsstyrelse*.

Det er karakteristisk for denne administrative reform, at man på lokalt og amtskommunalt plan samler administrationen såvel af de sociale sikringsydelser, som af *serviceydelserne*. Dette er internationalt set en ret enestående administrationsform, som er begrundet med det nære sammenhæng mellem de økonomiske og servicebetonede ydelser. En del af denne

reform er indpasningen af sygekasserne i den kommunale administration, der sker den 1. april 1973.

Som en meget væsentlig del af denne strukturreform skal jeg også pege på de regler, som er hjemlet i den ny sociale styrelseslov om etablering af et *beretnings- og planlægningssystem*. Princippet heri er, at der inden for hver kommune og hver amtskommune skal udarbejdes 5-årige udbygningsplaner over den sociale og sundhedsmæssige virksomhed. Disse planer skal godkendes centralt med henblik på den landsomfattende samordning. Dette planlægningssystem må ses i sammenhæng med tilsvarende systemer inden for andre sektorer, f.eks. skole- og sygehusområderne.

I sammenhæng med strukturreformen må ses den *opgavefordelingsreform*, hvis nøgleord er decentralisering og samling af det administrative ansvar inden for kommuner og amtskommuner. Denne decentralisering må tænkes gennemført i årene efter 1974 og skulle – når den er gennemført – have decentraliseret samtlige sociale administrationsområder med undtagelse af ganske få specialinstitutioner.

Ved siden af denne samlede strukturreform bliver der tale om en *byrdefordelings- eller finansieringsreform*. Den må betragtes som et led i den samlede byrdefordelingsreform, som overvejes i regeringens opgave- og byrdefordelingsudvalg. Foreløbig er sygesikringens finansiering indpasset i det offentlige finansieringssystem. De videre overvejelser har bl.a. sammenhæng med opgavefordelingen mellem kommuner og amtskommuner. Sigtet er at skabe større sammenhæng mellem ansvaret for de administrative dispositioner og det økonomiske ansvar, ligesom der må tilstræbes en mere ensartet og neutral finansiering af de sociale udgifter.

Socialreformen indeholder også en *ydelserreform*. I folketinget er således forelagt et forslag om dagpenge ved sygdom, tilskadekomst og fødsel. *Dagpengene* skal i højere grad end hidtil afpasses efter tidligere indkomst. De skal ydes efter ensartede regler uanset, om årsagen til, at den sædvanlige indkomst midlertidigt falder bort, er sygdom eller ulykke. Dagpengeordningen skal så vidt muligt dække hele befolkningen, det vil i princippet sige alle erhvervsarbejdende, herunder tjenestemænd og funktionærer og selvstændigt erhvervsdrivende. Ordningen skal træde i kraft den 1. april 1973.

Ydelserne sættes i vejret, karenstiden nedsættes eller afskaffes, og varighedsbestemmelserne ændres.

På tilsvarende måde er der gennemført en generalisering af *sygesikringsydelse*erne, således at alle fra 1.4. 1973 automatisk er omfattet af den fra omtalte tidspunkt skattefinansierede ordning.

For tiden arbejder kommissionen med en reform af de sociale serviceydelser, hvor man sigter imod at samle de splittede lovgivninger i en *samlet bistands- og servicelov*, der på tværs af de nuværende sociale love samler de relevante bestemmelser i kapitler om diverse hjælpeformer som rådgivning

og vejledning, kontanthjælp, uddannelseshjælp, praktisk hjælp i hjemmet, hjælpemidler, institutionsforsorg osv. osv.

Det er mit håb, at kommissionen kan nå at komme dette omfattende forberedelsesarbejde igennem så betids, at regeringen kan fremsætte de nødvendige lovforslag og få dem vedtaget i folketingsåret 1972/73. Det forudsætter imidlertid bl.a., at en række opgavefordelings- og finansieringsproblemer er afklaret forinden.

Endvidere arbejder vi i kommissionen med visse pensionsproblemer, deriblandt med tanken om at indføre en *omstillingsydelse*. Den skulle være til hjælp for lidt ældre medborgere, som rammes af de kraftige samfundsmæssige ændringer, der præger det moderne samfund. De pågældende skulle i en omstillingsperiode kunne støttes dels med en rimelig underholdshjælp og dels med tilbud om rådgivning og omskoling, arbejdsanvisning m.m.

Det står foreløbig hen, om kommissionen også skal arbejde med problemerne omkring en indtægtsbestemt tillægspension, altså en ITP-ordning som den, der var stærkt fremme i debatten for nogle år siden. Det er mit indtryk, at vi kommer til at se på problemerne. Om vi kommer til at løse dem, er så en anden sag.

Arbejdet i socialreformkommissionen hænger nøje sammen med arbejdet i den *sociale uddannelseskommission* under Henning Friis' ledelse. Jo mere vægt, der lægges på det forebyggende, behandlende og revaliderende arbejde, des større krav stilles der til medarbejdernes viden og kunnen. De uddannelseskrav, der presser sig på, er ofte genstand for hård kritik. Det er efter min mening med urette også ud fra samfundsøkonomiske betragtninger.

Alle disse reformovervejelser kan sammenfattes i for det første en strukturreform omfattende den administrative struktur, ankesystemet og planlægningssystemet, for det andet en byrde- og opgavefordelingsreform, der decentraliserer og samler den sociale indsats og udbygger en samlet og neutral finansiering, og for det tredje en ydelsesreform, der bl.a. samler og forbedrer dagpengeydelse og samler og rationaliserer de sociale serviceydelser. Hertil kommer så en reform af de sociale uddannelser.

Bag reformovervejelserne ligger det grundlæggende synspunkt, at klientens samlede situation i videst muligt omfang må betragtes som et hele og endda i sammenhæng med familiens eller gruppens forhold.

En sådan tankegang understreger behovet for en mere samlet behandling af den enkelte klient. Ofte vil der være behov for flere former for specialindsats, og der vil ikke sjældent blive tale om prioritering og koordinering af forskellige muligheder for indsats. Derfor må vi i videst muligt omfang samle formidlingen af denne indsats indenfor samme administrative og politiske ansvarlige organ, og knytte kompetencen til en sådan formidling så tæt til borgeren som muligt i den lokale kommunale organisation.

Disse synspunkter fører til, at ikke alene indsatsen over for den enkelte, men den samlede indsats må planlægges og koordineres i fællesskab inden for den sociale sektor og i høj grad også mellem denne og andre sektorer, f.eks. hospitals- og skolesektoren.

I det hele taget tegner socialreformkommissionens 1. betænkning et klart billede af en række stærkt sammenhængende sociale, socialpædagogiske og sundhedsmæssige foranstaltninger, som substituerer eller erstatter hinanden. Der kan f.eks. være tale om revalidering som alternativ til invalidepension, om hospitalsanbringelse over for ophold på plejehjem eller hjælp i hjemmet, om anbringelse på børnehjem som alternativ til ydelse af familierådgivning og økonomisk støtte i hjemmet. Tilsvarende sammenhænge mellem forskellige hjælpeformer findes, hvor forskellige ydelser kompletterer eller supplerer hinanden, f.eks. hospitalsindlæggelse i forbindelse med understøttelse af familien og i forbindelse med en efterfølgende revalidering, erhvervsvejledning og arbejdsanvisning.

Det er derfor uhyre vigtigt, at man indenfor det sociale og sundhedsmæssige område når frem til en neutral finansiering. Derved forstår jeg en finansiering, som sikrer, at kommuner og amtskommuner ikke påvirkes i deres valg af hjælpeform på grund af refusionsprocenterne. Jeg mener derfor, at vi må tilstræbe ensartede refusionsprocenter for alternative sociale serviceydelser, medmindre der er tale om særlige socialpolitiske ønsker om at støtte en bestemt form for indsats. En ensartet statsrefusion for forskellig social indsats bør også omfatte kontantydelse i det omfang, der er tale om substitutionsforhold, som f.eks. i forholdet mellem invalidepension og alternative uddannelses- eller revalideringsforanstaltninger. Alene disse synspunkter, der er kommet til udtryk i socialreformkommissionens 1. betænkning, kan medføre ret betydelige omlægninger af det nuværende finansieringssystem, og sådanne omlægninger må antagelig også tænkes gennemført gradvis.

Et særlig vanskeligt problem rejser sig imidlertid i de tilfælde, hvor substituerende eller supplerende ydelser i fremtiden ydes af forskellige myndigheder, f.eks. kommuner og amtskommuner. Problemet bliver ikke mindre, når det må antages, at den kommende samling og decentralisering inden for kommuner og amtskommuner i meget vidt omfang medfører klare sammenhænge mellem kommunale og amtskommunale dispositioner. Det er muligt, at man i sådanne tilfælde bør arbejde sig hen imod et system, hvor der sker en udgiftsdeling mellem kommuner og amtskommuner, således at hver hver betaler 50 % af de udgifter, som de tilsammen skal finansiere.

Hvis man f.eks. tænker sig, at børnehjem og visitation til børnehjem henlægges til amtskommuner, mens familievejledning og økonomisk bistand i hjemmet m.m. henlægges til kommuner, vil en udbygning af familievejled-

ningen og den lokale service, der virker aflastende på børnehjemmene, ensidigt belaste kommunernes økonomi, mens amtskommunen vil få en økonomisk gevinst.

Hvis begge parter bidrager ligeligt til begge opgaver, kan man regne med økonomisk neutralitet såvel i planlægningen som i behandlingen af børnene.

Det må også huskes, at der bliver tale om gradvise opgaveændringer, og at der eventuelt også kan blive tale om forskellige opgavefordelingsløsninger i de meget store og de små kommuner. Hertil kommer, at amtskommunerne under alle omstændigheder ville få betydelig indflydelse på de kommunale dispositioner derved, at der tillægges amtskommunerne planlæggende og koordinerende opgaver.

I denne forbindelse vil jeg også gerne knytte et par kommentarer til planer, der har været luftet af og til om overgang til statstilskud efter objektive kriterier i stedet for procentvise udgiftsrefusioner.

Hvis man tænker sig, at tilskud til plejehjem skulle ydes på grundlag af antal ældre i kommunen i stedet for som en procentdel af udgifterne til vedkommende plejehjem, kan det meget vel medføre en række utilsigtede samfundsøkonomiske konsekvenser. Plejhjemsanbringelse vil jo ofte være et alternativ til hospitalsindlæggelse, og normalt vil en plejhjemsanbringelse være billigere end hospitalsindlæggelse. Hvis kommunerne imidlertid får deres tilskud efter objektive kriterier, vil tilskyndelsesmomentet være borte, idet tilskuddet er det samme, hvad enten man bygger et plejehjem eller lader være. Resultatet kan derfor nemt blive, at der spares på den billigere og menneskeligt set bedre form for hjælp og til gengæld investeres i den dyre hospitalsanbringelse.

Jeg vil derfor meget stærkt advare imod de kortsigtede og – må jeg have lov til at sige – tilsyneladende lette løsninger, hvor man som regel i en politisk presset situation griber til forslag om finansieringsændringer inden for en delsektor. Både den administrative og finansieringsmæssige tilrettelæggelse af de sociale ordninger har i årenes løb ikke sjældent lidt under, at man ikke havde bredere betragtninger bag sine forslag. Det må fra nu af være muligt at anlægge helbredshensyn på den sociale- og sundhedsmæssige sektor og helst endnu videre, når de kommende finansieringsordninger skal tilrettelægges.

Lad mig også nævne nogle enkelte problemer inden for de sociale uddannelser. I konklusionen i perspektivplanredegørelsen vises der stor forståelse for behovet for udbygningen af de sociale uddannelser. Jeg går ud fra, at det bl.a. hænger sammen med, at der her i det store og hele er tale om mellemuddannelser på mellemteknikerniveau, altså forholdsvis kortvarige uddannelser i forhold til universitetssektorens.

For den sociale, socialpædagogiske og sundhedsmæssige sektor afgør personaleuddannelsernes kapacitet og kvalitet i høj grad kvaliteten af den



service, der stilles til rådighed for den stadigt mere kvalitetsbevidste befolkning.

Her er tale om langtidsvirkning, som kræver langtidsplanlægning, og hvor netop improvisationer kan være uhyre farlige. Ikke desto mindre har man i den senere tid bl.a. fra politisk hold hørt stærke røster om, at den sociale sektor med fordel kunne beskæftige uuddannede eller ganske korttidsuddannede medarbejdere. I og for sig er det mærkeligt, at denne betragtning kommer frem, fordi det netop er indenfor denne sektor, at man i videst omfang i dag beskæftiger ikke-uddannet personale.

Bag ønskerne om at skære uddannelsesprogrammerne ned eller i hvert fald undlade at udbygge dem, ligger nok den tanke, at man ved at slække på uddannelseskravene hurtigere kan rekruttere personale, f.eks. til børneinstitutioner, hvor personalebehovet er betydeligt. Men der findes også en række andre opfattelser, for ikke at sige fordomme, om behovet for uddannelser indenfor den sociale sektor.

På grundlag af nogle økonomiske beregninger, socialstyrelsen har foretaget for børnehave- og vuggestueområdet, har vi lavet et skøn over, hvor meget uddannelsesomkostninger andrager af de samlede samfundsmæssige omkostninger på dette store ekspansionsområde. Det viser sig, at uddannelsesomkostningerne, dvs. anlæg og drift af uddannelsesinstitutioner, næppe andrager mere end godt 5 % af samtlige omkostninger. Der er i den omtalte beregning taget hensyn til socialpædagogernes ret betydelige afgang fra arbejdsmarkedet, der antagelig bliver mindre i fremtiden. Fordelene ved denne i forhold til de samlede udgifter beskedne investering i uddannelse er ikke alene, at man sikrer en bedre kvalitet af medarbejdere, men også at man herved får et mere stabilt personale med de fordele, der knytter sig hertil.

Vi har store institutionsområder, hvor gennemsnitslevetiden for uddannet personale ligger mellem et halvt og et helt år. Hvad det betyder for klienterne, behøver næppe nogen yderligere forklaring. Og at det samfundsøkonomisk ikke kan betale sig, er vist næsten lige så klart.

Alt i alt vil jeg mene, at uddannelsesinvesteringerne inden for den sociale sektor er væsentlig billigere, end den offentlige debat har givet anledning til at tro, og at man må være meget varsom med at gå på akkord med uddannelsesprogrammernes planlægning.

Perspektivplanredegørelsen viser en stærk stigning i personaleforbruget inden for den sociale og sundhedsmæssige sektor. Der er tale om noget i retning af en fordobling inden for de 15 år, man arbejder med. Det er især inden for daginstitutioner for børn og inden for plejehjem- og omsorgsarbejdet for ældre, at stigningen finder sted. På disse to områder er der en stigning på henholdsvis 27 og 55 % af den samlede personalestigning inden for de sociale områder over 15-års perioden.



Vi må imidlertid her huske, at der netop på disse områder er betydelige udækkede behov, der må formodes at ville vokse stærkt i de 15 år. Psykologerne har bl.a. påvist, at børn også i de yngste aldersklasser har et stærkt behov for at være sammen med jævnaldrende.

Dækningen af vuggestuepladser er i dag godt 5 %. For børnehavepladsernes vedkommende drejer det sig om 20 %, mens den officielle målsætning, som er formuleret af børneforsorgens pædagogiske nævn, snarere er 100 %'s dækning, nemlig dækning for alle børn, hvis forældre ønsker børnene anbragt.

Tilsvarende er der store udækkede behov med hensyn til plejehjem og anden beskyttet bolig for ældre. Socialforskningsinstituttet har lige offentliggjort en omfattende undersøgelse over ældres plejebehov og har konstateret ganske betydelige udækkede behov både for beskyttede boliger, for hjemmehjælp og hjemmesygepleje og for andre omsorgsforanstaltninger. Der er endvidere en sikker tendens til, at behovene vil stige med kendskabet til og med udbredelsen af omsorgsforanstaltninger. Her er altså tale om meget presserende behov, som vil være stigende i fremtiden. Det må imidlertid ikke glemmes, at når vi udbygger den sociale service på disse områder, er der ikke alene tale om omkostninger, men også om en række økonomiske plus-faktorer eller gevinster. For det første vil der blive frigjort en hel del arbejdskraft til arbejdsmarkedet, især fra pasning af børn, men også fra pasning af syge, ældre og handicappede.

Endvidere vil udbygningen af den forebyggende og behandlende indsats betyde, at en række ellers uarbejdsdygtige personer vil kunne fastholdes eller genindplaceres på arbejdsmarkedet. Udbygningen af plejehjem og andre kollektive boliger, især for de ældre, betyder også en tilsvarende aflastning af presset på boligsektoren. Det er naturligtvis heller ikke ligegyldigt, hvorledes prioriteringen foregår af udbygningen i de forskellige områder. Der er i udviklingen en klar tendens til at fremme ekstern indsats uden for institutioner, og det er klart, at investering i hjemmehjælp og andet omsorgsarbejde i hjemmene kan mindske behovet for udbygningen af plejehjem, som igen kan spare på udbygningen af hospitalssektoren og de dyre hospitalspladser. Naturligvis er det næsten umuligt at beregne de samfundsøkonomiske konsekvenser af de forskellige sociale foranstaltninger, og det er især vanskeligt at inddrage også de kvalitative virkninger i vurderingen, altså de menneskelige gevinster eller tab ved en given foranstaltning.

Der er dog i de senere år foretaget en del forsøg. Allerede i begyndelsen af 60'erne viste Bent Rold Andersen, at der med samfundsøkonomisk gevinst kan ofres meget betydelige beløb på revalideringsindsats, selv når sandsynligheden for positiv effekt ikke er særlig stor. I socialstyrelsen har vi forsøgt at foretage samfundsøkonomiske beregninger vedrørende daginstitutioner for børn.

Der er ikke forsøgt at sætte prissedler på trivslen. Det er en økonomisk analyse, hvor indtægterne fra den frigjorte kvindelige arbejdskraft sættes op mod institutionsomkostningerne, herunder omkostninger til personaleuddannelse, anlæg og drift af institutioner m.v. Under de anvendte, ikke særligt optimistiske forudsætninger<sup>1</sup> viser det sig, at den i perspektivplanen skitserede udvikling fører til, at der skal anvendes 21 000 flere personer i vuggestuer og børnehaver, men at der samtidig herved frigøres ca. 50 000 kvinder til arbejdsmarkedet.

Man har også forsøgt at sætte økonomi på beregningen, og er for børnehavernes vedkommende kommet til det resultat, at hver enkelt børnehavplads giver et samfundsøkonomisk overskud på ca. 4.000 kr. pr. barn om året. Herved er endda ikke taget hensyn til værdien af den effekt, at daginstitutionsoopholdet ikke alene medfører kvindernes beskæftigelse i børnepasningsperioderne, men også kan være en forudsætning for, at ved-

1. Den potentielle frigørelse af kvindelig arbejdskraft er beregnet udfra, at 100 pladser i børnehaver og vuggestuer kan frigøre ca. 70 kvinder til arbejdsmarkedet. Dette tal er skønnet udfra antallet af husstande med børn under 7 år, der ved folketællingen i 1965 udgjorde 375 000, og antallet af børn 540 000 i denne aldersgruppe. Det er dog ikke al den frigjorte arbejdskraft fra de enkelte husstande, der indtræder i arbejdsstyrken. Andelen er sat til 75 % udfra en forudsætning om, at en bedre forsyning med daginstitutioner bevirker, at kvinderne normalt kun vil trække sig ud af erhvervsarbejdet i begrænsede perioder omkring børnefødsler.

I beregningerne er man gået fra den nuværende personaledækning på henholdsvis 17 og 32 personer pr. 100 pladser i børnehaver og vuggestuer. D.v.s., at der ikke er regnet med et fald i gruppestørrelserne eller en nedsættelse af arbejdstiden.

Vedrørende bindingen af arbejdskraft i uddannelsessektoren er man i beregningerne gået ud fra, at halvdelen af personalet skal uddannes, og at der er 1 lærer pr. 10 studerende. Endvidere er det forudsat, at der er en 3-årig uddannelse med et praktikantår, og at uddannelsen bruges i 5 år.

Endelig er man i beregningerne gået ud fra, at der til opførelse af 100 pladser i børnehaver og vuggestuer skal anvendes henholdsvis 21 og 32 personer, og at institutionslevetiden er 20 år.

Den samfundsøkonomiske beregning bygger endvidere på følgende forudsætninger:

Beregningen er foretaget i faste priser over hele investeringsperioden. Rentefoden er sat til 10 % p.a., idet man ikke regner med, at det nuværende høje renteniveau på ca. 11½ % p.a. varer ved.

Investeringen i uddannelsesinstitutioner er ansat til 30 000 kr. pr. elev. Uddannelsesinstitutionens levetid er sat til 20 år. Den årlige løn pr. lærer på uddannelsesinstitutioner er sat til 50 000 kr., og andre driftsudgifter er sat til 35 % af de samlede lønudgifter. Den årlige tabte arbejdsfortjeneste pr. elev under uddannelse er sat til 25 000 kr. Der er ikke regnet med driftsudgifter og tabt arbejdsfortjeneste i praktikantåret.

Investeringen i børnehaver og vuggestuer er skønnet til henholdsvis 1,3 mio. kr. og 2,2 mio. kr. pr. 100 pladser.

De årlige driftsudgifter for børnehaver og vuggestuer er skønnet til henholdsvis 560 000 kr. og 1 035 000 kr. pr. 100 pladser ud fra børne- og ungdomsforsorgens økonomiske oversigt over anerkendte daginstitutioner for året 69/70, idet tallene dog er forhøjet med 15 %

Gennemsnits-årslønnen for den frigjorte arbejdskraft er sat til 25 000 kr.

kommende herefter forbliver på arbejdsmarkedet. Tages denne virkning med, vil gevinsten naturligvis være betydelig større.

Socialforskningsinstituttet har beregnet, at der på hver plads på plejeinstitution for ældre gennemsnitlig frigøres en bolig på 2½ værelse, hvis værdi svarer til ca. 80 % af anlægsudgifterne ved etablering af en plejehjemsplads. De 2 milliarder kr., som perspektivplanen regner med at anvende til anlæg på dette område frem til 1985, svarer altså til en samfundsøkonomisk udgift på kun godt 400 mio kr.

Men også rundt i landet begynder man at arbejde ud fra den slags samfundsøkonomiske overvejelser. En ledende sundhedsplejerske på Fyn er fremkommet med et forslag til en forsøgsordning med hjemmehjælp i døgndrift. Hun har heri sammenlignet hjemmepleje og placering på et hospital og påviser, at der er betydelige økonomiske gevinster ved en sådan hjemmeplejeordning, idet udgiften til hospitalsophold er næsten 10 gange så store som udgifter ved hjemmepleje for den omhandlede patientkategori.

I Sverige har man lavet omfattende cost-benefit analyser netop af forholdet mellem hjælp i hjemmet og anbringelse på plejeinstitution, og man er ikke så overraskende kommet til det resultat, at der kan ofres meget betydelige summer på hjælp i hjemmene, før udgifterne overskrider omkostningerne ved anbringelse på institution.

Vi må stræbe imod i stadigt videre omfang at kunne anlægge samfundsøkonomiske synspunkter for prioriteringen, dvs. at tage samfundsøkonomiske synspunkter med i vurderingen. Det betyder naturligvis ikke, at socialpolitikken skal lægges således til rette, at dens produktive resultater skal være afgørende for, hvilke områder vi særligt søger at fremme. Målet om tryghed og trivsel må naturligvis være afgørende og kan i de enkelte situationer gå lidt på tværs af økonomiske betragtninger. Imidlertid vil det ofte forekomme, at de samfundsøkonomiske betragtninger og de socialpolitiske målsætninger følges smukt ad. Og under alle omstændigheder er det vigtigt, at vi prøver at finde både de samfundsøkonomiske gevinster og omkostninger og ikke blot ser snævert på det offentliges udgifter. Man må nok regne med, at væksten i det offentlige ressourceforbrug i de kommende år vil være mindre end i 60'erne. En bedre udnyttelse af de sociale ressourcer er derfor en af forudsætningerne for sociale fremskridt i de kommende år. Perspektivplanredegørelsen og socialreformkommissionens konklusioner på dette område er ganske identiske og taler om behovet for bedre prioritering og bevidst planlægning af de offentlige aktiviteter.

Man hører ofte i debatten kritiske røster omkring socialreformen. Betragtningen er nogenlunde som følger: En socialreform må betyde en kraftig ekspansion i udgifterne. Ingen reform uden penge til forbedringer. Der er i de kommende år kun en begrænset stigningstakt, og derfor må socialreformen altså også blive begrænset.

Heroverfor står, at socialreformen med sine forskellige delreformer næsten alle leverer forudsætninger for sammenhængende og forbedret planlægning og prioritering – eller sagt på en anden måde – skaber forudsætninger for en forbedret anvendelse af de til enhver tid tilstedeværende ressourcer. Det er et led heri, at man decentraliserer og samler administrationen af de stærkt ressource-krævende sociale serviceområder, at man forbereder en mere prioriteringsvenlig finansiering, og at man udbygger planlægnings- og beretningssystemet inden for rammerne af den sociale styrelseslov.

Vi har i socialstyrelsen allerede gjort en del for at forberede planlægningssystemet og udbygningsplanerne. Først og fremmest ved at søge beretningssystemet udbygget. Her i januar måned begynder kommuner og amtskommuner over hele landet indsamlingen af baggrundsmateriale til en landsomfattende status over sociale- og sundhedsmæssige ressourcer for så vidt angår personale, uddannelse, bygninger, institutionspladser mv., og således at ressource-beskrivelsen omfatter både statslige, amtskommunale, kommunale og private ressourcer. Resultatet skulle blive en landsomfattende oversigt over de statslige, amtskommunale, kommunale og private sociale ressourcer fordelt på amter og kommuner. Denne ressource-oversigt skulle gerne give grundlag for en grov vurdering af de sociale ressourcers stedlige fordeling og dermed et udgangspunkt for planlægningen i kommuner og amtskommuner på centralt hold. Der skulle desuden blive bedre muligheder for at foretage sammenligninger mellem ressourcefordelingen fra kommune til kommune eller område til område og mellem ressourcer, som kan erstatte eller supplere hinanden.

På nuværende tidspunkt er mulighederne for at foretage en vurdering af forskellene i kommunernes ressourceforbrug meget begrænset og på flere områder indskrænket til analyser af kommunale regnskaber og budgetter.

Fra budgetterne 1971/72 ved vi f.eks., at de kommunale udgifter til tilskudsberettigede daginstitutioner for børn varierer meget betydeligt fra kommune til kommune, nemlig mellem 8 og 100 kr. pr. indbygger, og at udgiften til plejehjem varierer mellem 4 kr. og 270 kr. pr. indbygger, og tilsvarende meget store variationer findes på flere andre områder.

Denne samlede ressourcebeskrivelse i kommuner og amtskommuner er selvfølgelig ikke i sig selv en planlægning. Den er en start-tælling. Men denne start-tælling er en nødvendig del af grundlaget for det videre arbejde omkring de udbygningsplaner, som kommuner og amtskommuner skal udarbejde ifølge styrelsesloven. Gennem etableringen af disse udbygningsplaner og gennem decentraliseringen i løbet af 70'erne vil der blive skabt bedre forudsætninger både for den samlede prioritering af de sociale ressourcer og for formidlingen af de forskellige sociale serviceforanstaltninger over for den enkelte person og familie. Der vil herved blive skabt betydelig

bedre grundlag for at finde frem til de samfundsøkonomiske, menneskeligt og økonomisk mest effektive løsninger på de mange sociale problemer, som ikke mindst er en følge af den hastige samfundsudvikling og omstilling.

Herved bliver socialreformens gradvise realisering i løbet af 70'erne en af forudsætningerne for at sikre tryghed og trivsel.

Man plejer at tale om politik som det muliges kunst, og nogen omtaler socialpolitikken som det umuliges kunst. Men hvad siger ikke Churchill: Det umulige tager blot lidt længere tid.