HOVEDTRÆK AF SOCIALLOVGIVNINGEN I DANMARK I DE SENERE ÅR

NIELS HALCK

Ved gennemførelsen i 1933 af socialreformen blev næsten alle vigtigere bestemmelser på det sociale område samlet i fire love, lov om offentlig forsorg, lov om folkeforsikring, lov om forsikring mod følger af ulykkestilfælde og lov om arbejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring m. v.

Undersøger man de ændringer, lovgivningsmagten i de følgende 20–25 år foretog i disse fire hovedlove, viser det sig, at der vel var tale om talrige tilføjelser, lempelser og forhøjelser af ydelser, men at den ramme, der blev skabt i 1933, i alt væsentligt var blevet opretholdt uændret. Ikke desto mindre var det i den sidste del af perioden tydeligt, at udviklingen nærmede sig et punkt, hvor store reformer inden for det sociale område kunne forventes.

To synspunkter syntes at ville komme til at spille en væsentlig rolle. På den ene side var der en tydelig tendens mod en mere individualiseret forsorg, der allerede havde gjort sig gældende med betydelig styrke for særlige grupper af syge og invaliderede, og på den anden side var der tankerne om – specielt inden for pensionsområdet – at foretage en forenkling og generalisering af betingelserne for hjælpens udbetaling. En udvikling i den sidstnævnte retning var efterhånden trængt frem i flere andre lande, hvilket uundgåeligt måtte sætte sine spor på drøftelserne også her i Danmark.

Fra 1956, hvor alders- og invaliderenten afløstes af folke- og invalidepensionen, tog ændringerne sådan til i antal, at der i disse sidste 5–6 år næppe er et eneste betydende område inden for den sociale lovgivning, der ikke har været genstand for radikale forandringer. Det er således – når der ses på de opnåede resultater – fuldt berettiget at tale om en ny socialreform, men medens 1933-reformen først og fremmest bestod af en tiltrængt rationalisering og koordinering af tidligere tiders spredte og uoverskuelige lovgivning, så indeholder den nye reform næsten udelukkende ændringer af socialpolitikkens materielle indhold. Lovgivningen er herved i mange tilfælde blevet gjort til genstand for nye opdelinger, som har forandret totalbilledet, og som samtidig i vid udstrækning har medført opgivelse af det samlede system, der skabtes i 1933.

Det er ikke nogen tilfældighed, at socialpolitikken netop i de sidste år har været genstand for en særlig voldsom aktivitet. Tværtimod skyldes

dette, at der i efterkrigsårene i vide kredse af befolkningen er tilvejebragt en stærkt stigende forståelse af de sociale problemer, som har haft mulighed for at trænge igennem, fordi voksende indkomster samtidig har gjort de med ændringerne forbundne merudgifter lettere at bære for skatteyderne.

Den stigende velstand inden for store grupper af den danske befolkning har også gjort det ønskeligt og muligt med chance for udbytte at lægge en forøget vægt på en individuel revalideringshjælp i mange tilfælde, hvor det tidligere ville være blevet anset for helt naturligt at udbetale en kontant understøttelse. Betingelsen for denne nyorientering af socialpolitikken har været til stede i disse år, fordi samfundet på grund af en næsten fuld beskæftigelse har haft mulighed for at gøre brug af de revaliderede på arbejdsmarkedet, medens dette for blot få år siden var næsten udelukket, da også et stort antal personer uden handicap af nogen art var afskåret fra at finde almindeligt lønnet arbejde.

På grund af lovændringernes store antal og meget forskellige karakter er det umuligt inden for en nogenlunde rimelig ramme at skildre alle de blot mere væsentlige socialpolitiske ændringer i de sidste 5–6 år, og den følgende fremstilling er derfor indskrænket til at omfatte de vigtigste udviklingstendenser inden for nogle hovedområder.

I. Udviklingen inden for enkelte lovområder.

1. PENSIONSORDNINGER

a. Folkepension. Indførelsen af folkepensionen, der efter lov af 2. oktober 1956 afløste de tidligere bestemmelser om aldersrente, havde som hovedformål at give den af det offentlige udbetalte alderdomsydelse en pensionsmæssig karakter, hvilket især skulle opnås ved, at ydelsen i mindre grad end tidligere reduceres som følge af andre indtægter hos modtageren. Dette ville indebære, at mange, der havde været afskåret fra at modtage aldersrente, nu kunne hæve folkepension, ligesom personer med reduceret aldersrente ville få mulighed for at modtage en forøget folkepension. Baggrunden for ændringen var, at den stedfundne prisstigning efterhånden havde gjort den alderdomsopsparing, der var foretaget igennem pensionsordninger, livsforsikringer, kapitaloplæg osv., mindre dækkende, hvorfor man fandt, at det offentlige burde træde til og sikre de pågældende personer en bedre levefod i alderdommen. For at opnå dette, gennemførtes der en kraftig lempelse af de regler, der hidtil havde været gældende for fradrag i aldersrenten for andre indtægter, og endvidere indførtes der – som noget helt nyt – et mindstebeløb, under hvilket folkepensionen for personer, der var fyldt 67 år, aldrig kunne falde. Det var endvidere tanken, at dette mindstebeløb med årene – når den økonomiske udvikling måtte tillade det – skulle

forhøjes gradvist, hvorved fradragsreglernes virkning mere og mere ville blive ophævet.

Samtidig med disse omlægninger gennemførtes dels en kraftig forenkling af lovgivningens regler, hvorved bl. a. flere tillæg, der tidligere var blevet udbetalt ved siden af lovens grundydelse, blev sammenlagt med denne, dels en væsentlig forhøjelse af grundydelsen. Forhøjelsen var størst i landkommunerne, mindst i hovedstaden, hvilket betød, at aftrapningen – d. v. s. den nedsættelse af pensionen, der fandt sted, fra hovedstaden til købstæderne og igen fra købstæderne til landkommunerne – blev mindre stejl end tidligere.

Spørgsmålet om ophævelse eller lempelse af denne aftrapning har været genstand for mange drøftelser igennem årene. Pensionisterne i købstæderne og landkommunerne har ganske naturligt været særligt interesserede heri, men hertil kom, at det er blevet antaget, at den har været medvirkende til, at de ældre flytter fra landdistrikterne ind til byerne, hvilket adskillige steder har medført problemer bl. a. på det boligmæssige område. Selv om det ikke har været muligt at få tilvejebragt et helt klart statistisk materiale, der kan belyse forskellene i leveomkostningerne for de ældre i landets hoveddele, blev det almindelige synspunkt efterhånden, at der næppe for de ældre var tale om større forskelle på leveomkostningerne i de enkelte landsdele – måske lige med undtagelse af huslejeposten. Selv om der næppe ved folkepensionens indførelse kunne siges at være nået nogen afklaring på dette punkt, blev aftrapningen – som omtalt – ændret, og invaliditetstillægget, der for alle invalidepensionister lægges til pensionens grundbeløb, blev overalt forhøjet til den for hovedstaden gældende sats.

I de følgende år fortsattes afviklingen af aftrapningen, således blev de lommepenge, der udbetales til småfornødenheder for pensionister på alderdomshjem, ved lov af 29. marts 1960 gjort ensartede. Endvidere foretoges samtidig et yderligere skridt i udjævningen af de almindelige pensioner, idet disse blev genstand for en særlig forhøjelse i købstæderne og – især – i landkommunerne. Slutstenen på denne udvikling blev lagt ved lov af 29. oktober 1960, hvorefter aftrapningsafviklingen gennemførtes fuldt ud i tre etaper, afsluttende pr. 1. april 1963. Fra dette tidspunkt vil alle lovgivningens faste ydelser til invalide-, enke- og folkepensionister være de samme, uanset hvor i landet de pågældende opholder sig.

Også reglerne om fradrag i folkepensionen for andre indtægter er blevet ændret i løbet af de senere år. Det fradragsfri beløb blev ved folkepensionens indførelse forhøjet, og – bortset fra formueindtægter – fastsat til samme størrelse uanset indtægtens art. For formueindtægter blev reglerne lidt strengere end for andre indtægtsarter, men ikke desto mindre var det for formuernes vedkommende, at lempelsen var størst. Disse nye bestemmelser blev gentagne gange kritiseret af privatpensionisterne, idet det blev hævdet, at personer, der opsparer til alderdommen igennem en pensionsordning,

blev dårligere stillet end andre alderdomsopsparere, fordi der ikke ved udformningen var taget tilstrækkeligt hensyn til, at en væsentlig del af en udbetalt pension er formueforbrug. Ved en lovændring af 29. marts 1960 blev det berettigede i dette synspunkt anerkendt, og det bestemtes, at der ved beregningen af folkepensionens størrelse skulle ske en reduktion af pensions- og livrenteindtægter med 25 pct., medens der omvendt for formueindtægter over en vis størrelse skulle foretages en forhøjelse på 25 pct. Senere – efter lov af 14. februar 1962 – er denne beregningsregel yderligere blevet forbedret for pensionsindtægterne.

Medens de nævnte ændringer, der er foretaget i fradragsreglerne siden folkepensionens indførelse, således har haft til formål ved pensionsberegningen at tilvejebringe en større grad af lighed mellem indehavere af private pensions- og formueindtægter, er der herudover i de senere år med stadig voksende styrke fremkommet ønsker om en fuldstændig afskaffelse af fradragsbestemmelserne. Dette ønske, der ligger på linie med, hvad der allerede er sket f. eks. i Sverige, begrundes med, at det kun herigennem vil være muligt at fjerne folkepensionens hæmmende virkning på den private opsparing til alderdommen, ligesom det anses for at være den eneste farbare vej til afskaffelse af folkepensionens negative indflydelse på arbejdslysten i de ældre aldersklasser. Såvidt det kan ses, er der stort set politisk enighed om, at reglerne bør afskaffes, og der er derfor nedsat et særligt udvalg, som skal fremkomme med indstilling om, hvorledes – og i hvilket tempo – dette kan gennemføres.

Det er i de senere år blevet sædvane, at folkepensionens størrelse, der efter lovens regler to gange årligt reguleres i overensstemmelse med de konstaterede udsving i detailpristallet, af lovgivningsmagten ændres i tilfælde, hvor ganske særlige forhold af den ene eller anden art påvirker folkepensionisternes leveomkostninger, uden at dette fuldtud kommer til udtryk i detailpristallet. Endvidere blev der, ved de forhøjelser, som gennemførtes ved lov af 14. februar 1962, taget særligt hensyn til de overenskomstmæssige lønstigninger, arbejdsmarkedet havde opnået i 1961. I konsekvens af disse nye udviklingstendenser har det været overvejet helt at ændre reguleringsreglerne for folkepensionen, således at der i fremtiden automatisk foretages forhøjelser eller nedsættelser i takt med svingningerne i befolkningens indkomster. Om dette spørgsmål, der såvel teoretisk som praktisk er meget vanskeligt at løse, blev der i efteråret 1961 afgivet betænkning af et særligt udvalg.

Folkepensionens økonomiske betydning for det danske samfund har i den periode, vi beskæftiger os med, været stærkt stigende. I 1956/57, det sidste år de gamle aldersrentebestemmelser eksisterede, var udgifterne godt 800 mill. kr. I 1960/61 kostede folkepensionen ca. 1380 mill. kr., og i 1962/63 vil udgifterne antagelig blive omkring 1670 mill. kr. Ses der bort

fra virkningerne af den automatiske regulering efter detailpristallet samt fra den stigning, der skyldes, at antallet af personer i de ældre aldersklasser er forøget, er udgifterne fra 1956/57 til 1960/61 steget med godt 40 pct. og fra 1956/57 til 1962/63 antagelig med omkring 55 pct. Selv om det er sikkert, at der også uden en eneste lovændring ville være blevet tale om en udgiftsstigning, ikke alene som følge af væksten i detailpristallet og befolkningen, men også fordi en stadig større del af de ældre ville have søgt aldersrente, så er det givet, at den væsentligste del af den sidstnævnte forhøjelse er resultatet af lovens ændringer.

Stigningen i antallet af folkepensionister i de senere år fremgår af følgende oversigt:

	Antal folkepensionister	Heraf med folkepensionens mindstebeløb	Folkepensionister på 67 år og derover i pct. af befolkningen i samme aldersklasser
1957.....	300.437	–	65
1958.....	384.279	36.624	82
1959.....	404.955	42.401	85
1960.....	447.076	87.784	96
1961.....	467.691	91.230	96

Fra 1957 til 1961 har der været tale om en stigning på omkring 55 pct., hvoraf dog den væsentligste del har været mindstebeløbsmodtagere. Af særlig interesse er udviklingen i antallet af pensionister sammenholdt med befolkningstallet i de ældre aldersgrupper. Dette er illustreret for personer, der er fyldt 67 år, d. v. s. for hele den gruppe, der har en ubetinget ret til at modtage folkepension under den ene eller den anden form. Forholdet er nu det, at så godt som alle i denne alder modtager folkepension, således at der fremover kun kan ske forholdsvis beskedne stigninger i antallet af pensionister.

b. Invalidepension. Den foran omtalte udvikling i lovgivningen vedrørende folkepensionen har i det store og hele også omfattet invalidepensionen, d. v. s., at disse to arter af langvarig hjælp fortsat efter princippet fra 1933-loven har været nøje sammenknyttet. Det kan dog bemærkes, at invalidepensionen gennem særlige forhøjelser af invaliditetstillægget, der udover det for folke- og invalidepension fælles grundbeløb udbetales til alle invalidepensionister, er steget noget mere end folkepensionen.

Ved ophævelsen i 1960 af folkeforsikringsloven, udskillelsen af sygeforsikringsbestemmelserne i en særlig lov og vedtagelsen af lov om invalide- og folkepension af 10. juni 1960 blev der imidlertid gennemført forskellige bestemmelser, der specielt tog sigte på en nyorientering af invalidepensionen. Disse ændringer var et resultat af de overvejelser og forslag, der fandtes i en

betænkning afgivet i 1959 af den i 1956 nedsatte invalideforsikringskommission. Samtidig betød den omtalte nye lov, at der skete et afgørende brud på den sammenkædning, der i 1933 var blevet gennemført derved, at sygeforsikringen og alders- og invaliderenten var samlet i en enkelt lov, og retten til at modtage rente var gjort afhængig af opfyldelsen af sygeforsikringspligten. Denne bestemmelse ophævedes nu.

Af størst betydning i 1960-loven forekommer det umiddelbart at være, at de rester af forsikringsprincippet, der endnu var bevaret i forbindelse med invalidepensionen, nu i realiteten blev ophævet. Uanset, at statens andel af udgifterne ved denne ordning gradvist var steget til at udgøre i nærheden af 80 pct., havde man stadig et fast kontingent pr. indbygger til invalideforsikringen, ligesom det var en betingelse for opnåelse af pensionen, at man var optaget i forsikringen og havde betalt kontingent. Det blev nu slået fast, at dette ikke længere svarede til den herskende opfattelse af, hvad der er rimeligt inden for denne del af socialpolitikken. I virkeligheden havde dette længe været anerkendt i praksis, således at personer, der var invalider i lovens forstand, men blot ikke kunne opnå pension, fordi de ikke havde opfyldt deres forsikringsforpligtelser, efter forsorgslovens bestemmelser fik udbetalt en ydelse, der i et og alt svarede til pensionen. Nu blev kontingentbetalingen afløst af et bidrag, der opkræves over skattebilletten med et beløb, som beregnes i forhold til den ansatte indkomst. Det blev endvidere fastsat, at alle invalider i alderen mellem 15 og 67 år har ret til invalidepension uden hensyn til, hvornår invaliditeten er opstået – d. v. s. uden nogen form for forsikringsbetingelser og uden hensyn til, om det særlige bidrag er betalt.

Udviklingen i antallet af invalidepensionister har i de senere år været følgende:

1957.....	52.643
1958.....	55.387
1959.....	60.210
1960.....	68.300
1961.....	72.051

Fra 1957 til 1961 er der således sket en stigning på ca. 35 pct., hvilket især skyldes, at invalideforsikringsretten i en del tilfælde har anlagt en noget lempeligere invaliditetsbedømmelse end tidligere. Også i de kommende år vil der blive tale om en betydelig stigning, fordi de personer, der tidligere fik hjælp som kronisk syge efter forsorgsloven, nu er blevet overflyttet til invalidepensionen.

Af væsentlig betydning med henblik på den socialpolitik, der i fremtiden skal føres for invaliderede, var, at der i 1960-loven blev indsat en bestemmelse om, at der ikke kan tilkendes invalidepension, såfremt der er mulighed for at iværksætte behandlinger, optræning eller uddannelsesfor-

anstaltninger, hvorved der er mulighed for at opnå en varig, væsentlig forøgelse af erhvervsevnen. Selv om det endnu er for tidligt at bedømme virkningen heraf, må det anses for sandsynligt, at reglen skulle kunne blive en vigtig løftestang for revalideringsarbejdet. Ganske på linie hermed blev der endvidere foretaget forskellige forhøjelser og lempelser i reglerne for bistands- og plejeydelser, som kan udbetales til ikke-invalidepensionister. Endelig indførtes en invaliditetsydelse, der i særlig grad skulle opmuntre invalider til at tage beskæftigelse. Ydelsen tildeles personer, der efter lægelige kriterier må betragtes som invalider, men som udøver erhvervsarbejde i et sådant omfang, at de, på grund af de sociale kriterier der også anlægges, ikke kan anses for invalider i lovens forstand. Formålet med udbetalingen af denne ydelse er, at den skal tjene som en opmuntring til at tage erhvervsarbejde ved at nogle af de særlige udgifter, der kan regnes at være en almindelig følge af invaliditeten, bæres af det offentlige.

c. Enkepension. Indtil 1957 fandtes der ikke i Danmark nogen speciel lovgivning om udbetaling af hjælp til enker og andre enlige kvinder. Når enlige kvinder derfor var ude af stand til at klare sig uden hjælp fra det offentlige, og eventuelle enkebørnsbidrag ikke var tilstrækkelige, var der ikke anden mulighed, end at søge almindelig forsorgshjælp. Aldersrenten/folkepensionen kunne dog virke som en art enkepension, idet tilgangsalderen igennem en årrække har været fem år lavere for enlige kvinder end for andre. Ved lov af 2. oktober 1956 indførtes en række bestemmelser, hvorefter der til enker – og eventuelt andre enlige kvinder – i visse tilfælde kunne udbetales en særlig hjælp uden for forsorgslovens sædvanlige bestemmelser.

Ved lov af 13. marts 1959 gik man et væsentligt skridt videre og indførte en egentlig enkepension, der i henseende til beløbsstørrelse, fradragsregler osv. på næsten alle punkter var identisk med folkepensionen. Pensionsberettigede blev kvinder, der var blevet enke efter det fyldte 55. år, eller efter det fyldte 45. år, hvis de ved ægtefællens død havde forsørgerpligt over for mindst to børn under 18 år. Endvidere indførtes mulighed for at udbetale pension til visse grupper af enker, der i længere perioder har modtaget offentlig hjælp, samt til andre grupper af enlige kvinder, når svigtende helbred eller andre ganske særlige omstændigheder taler herfor.

Som det vil ses, er hovedkriteriet for udbetaling af enkepension, at den pågældende er blevet enlig i en forholdsvis høj alder. Tanken hermed har været, at det netop for denne gruppe kvinder er et særligt problem at opnå erhvervsarbejde, idet de pågældende ikke blot møder de almindelige beskæftigelsesvanskeligheder, der følger med en højere alder, men tillige – i et stort antal tilfælde – er i den særlig vanskelige situation, at de på grund af ægteskabet ikke igennem en årrække har haft udeerhverv.

Selv om lovgivningen har holdt fast ved, at hovedkriteriet for at opnå enkepension skal være, at enkestanden er indtrådt i en forholdsvis høj alder, er der dog ved lov af 3. maj 1961 sket en ikke uvæsentlig udvidelse af de berettigedes kreds, idet alle, der er fyldt 55 år, og som er blevet enke efter det fyldte 45. år, vil kunne få pension efter lovens regler.

Det er endnu for tidligt at foretage en nærmere vurdering af virkningerne af denne – vor nyeste – socialordning, men det er utvivlsomt, at den har haft væsentlig betydning, bl. a. fordi en betydelig gruppe af enlige kvinder herefter ikke længere understøttes efter forsorgslovens generelle regler. Årsudgiften er for 1962/63 anslået at ville blive godt 45 mill. kr.

2. FORSIKRINGER MOD ARBEJDSLØSHED, SYGDOM OG ULYKKER

a. Arbejdsløshedsforsikringen. Den nedgang i arbejdsløsheden, der har fundet sted i de senere år, har direkte eller indirekte øvet sin indflydelse næsten overalt inden for socialpolitikken, men det er på forhånd klart, at virkningen næppe nogetsteds har været større end inden for arbejdsløshedsforsikringen. Medens arbejdsløsheden blandt de forsikrede frem til omkring 1958–59 som gennemsnit lå på ca. 10 pct. årligt, er der siden sket et så kraftigt fald, at arbejdsløsheden i de sidste to år har svaret til et årsgennemsnit på omkring 3,5 pct. Dette betyder, at der i realiteten i disse år har været fuld beskæftigelse, samt at der inden for adskillige geografiske eller faglige områder har været mangel på arbejdskraft. Udgiftsmæssigt har ændringen i arbejdsløsheden vist sig ved, at de udbetalte understøttelser faldt til ca. 140 mill. kr. i 1960/61, hvilket svarer til en halvering i løbet af 2–3 år.

Når faldet i arbejdsløsheden tages i betragtning, skulle man for så vidt have forventet et endnu stærkere fald i udgifterne, men når dette ikke er blevet tilfældet, må det – foruden til stigningen i antallet af forsikrede – sikkert ikke mindst tilskrives den forhøjelse af arbejdsløshedslovens understøttelsessatser, der gennemførtes ved lov af 13. april 1960. Begrundelsen for denne forhøjelse var, at understøttelsen igennem en årrække alene havde været reguleret efter udviklingen i detailpristallet, hvilket betød, at der i forhold til arbejdslønnen var sket et ret betydeligt fald. Da det blev anset for naturligt, at arbejdsløshedsunderstøttelsen, der skal erstatte arbejdslønnen, også nogenlunde bevarer sin værdi i forhold til denne, forhøjedes dagpengene væsentligt; for forsørgere med omkring 20 pct. Også ved lov af 4. juni 1962 er der sket en forhøjelse af understøttelsessatserne, og samtidig er indført den nye regel, at der i fremtiden automatisk skal foretages regulering efter udviklingen i arbejdslønnen.

Selv om virkningerne på udgifterne har været ret begrænsede, er det af særlig interesse at bemærke, at der i 1960 samtidig med forhøjelsen af understøttelsen indførtes en række nye bestemmelser om ydelse af rejse- og flyttehjælp samt om tilskud til dækning af merudgifter ved dobbelt husførelse.

Disse ændringer af arbejdsløshedsloven var tydeligt påvirket af den ændrede arbejdsløshedssituation og havde til formål at søge fremmet arbejdskraftens bevægelighed bort fra de geografiske områder, hvor der var en ikke ubetydelig arbejdsløshed.

Af væsentlig betydning i forbindelse med spørgsmålet om arbejdskraftens bevægelighed også på det faglige område er de to love af 18. maj 1960 henholdsvis om beskæftigelse og uddannelse af unge samt om erhvervsmæssig uddannelse af ikke-faglærte arbejdere. Herigennem skulle der være tilvejebragt mulighed for en smidigere fordeling af arbejdskraften.

b. Sygeforsikringen. Sygeforsikringen har to formål nemlig dels ydelse af pengehjælp til erstatning for tabt arbejdsfortjeneste under sygdom, dels ydelse af hjælp til behandling af selve sygdommen. Medens den danske lovgivning må siges igennem en årrække i rimelig grad at have dækket det sidste af disse to formål, har spørgsmålet om pengehjælpen igennem mange år været et sort punkt i den danske sociallovgivning. Efter reglerne eksisterede der ganske vist en forpligtelse til igennem sygekassernes særlige dagpengeforsikring at sikre sig pengehjælp under sygdom, men denne hjælp kunne ikke overstige 6 kr. om dagen, og realiteten var, at kun meget få havde sikret sig et beløb af denne størrelse. Dette betød, at alle, der ikke som funktionærer eller efter særlig aftale var sikret under sygdom, i virkeligheden var henvist til enten at klare sig selv i sygdomstilfælde eller privat at tegne en forsikring. I modsat fald var det eneste, der kunne tilbydes, almindelig forsorgshjælp.

Ved afslutningen af overenskomstfornyelserne på arbejdsmarkedet i 1956 blev der i væsentlig grad rådet bod på manglerne, idet der indførtes en særlig sygelønsordning betalt af arbejderne og arbejdsgiverne i fællesskab. Heller ikke denne ordning var dog fuldt tilfredsstillende, først og fremmest fordi en betydelig del af lønarbejderne stod udenfor, samt fordi arbejdere, der blev syge under arbejdsløshed, var afskåret såvel fra arbejdsløshedsunderstøttelse som fra sygeløn.

I overensstemmelse med forslag fremsat i en betænkning fra 1959 af en særlig sygeforsikringskommission vedtoges den 10. juni 1960 lov om den offentlige sygeforsikring, indeholdende en tvungen sygelønsordning gældende for samtlige lønmodtagere, der ikke var sikret på anden måde. Endvidere bestemte loven, at der skulle indføres en frivillig dagpengeordning for andre. Sygelønsordningen betyder, at der – hovedsageligt gennem kontingenter fra arbejdere og arbejdsgivere – sikres forsørgere et beløb under sygdom på 21 kr. om dagen og lidt mindre for ikke-forsørgere. I modsætning til, hvad der ellers er sædvane inden for den danske sociallovgivning, bærer ordningen et stærkt forsikringsmæssigt præg. Specielt kan det nævnes, at det offentliges tilskud kun skal dække en mindre del af udgifterne.

Med hensyn til de øvrige sygeforsikringsbestemmelser gennemførtes der også flere ændringer ved den nævnte lov af 1960. Af særlig betydning med henblik på det omfang, i hvilket ordningen faktisk sikrer befolkningen i sygdomstilfælde, må det antages at have været, at de hidtil gældende helbredsmæssige begrænsninger for at blive optaget i sygekasserne, faldt bort, samt at den tidligere – for den enkelte ganske uforståelige – vekslen under langvarige sygdomsperioder mellem hjælp fra sygekassen og fra forsorgsvæsenet ophævedes, idet varighedsbegrænsningen for sygekassehjælp faldt bort. Ved disse ændringer blev ordningens sociale side klarere understreget på bekostning af det forsikringsmæssige princip.

Endvidere foretoges en ændring af selve sygeforsikringssystemet, hvorved de hidtil eksisterende fortsættelsessygekasser for bemidlede har fået deres betydning væsentlig reduceret. Dette hænger sammen med, at man – for at opnå et mere ensartet præg over hele ordningen – har bestemt, at der i de almindelige sygekasser ud over ubemidlede medlemmer også i en særlig afdeling skal kunne optages bemidlede medlemmer, d. v. s. personer med indtægter over sygekassegrænsen. Disse nye sygekassemedlemmer har som hovedregel ret til de samme ydelser som de ubemidlede medlemmer. Sygekassegrænsen er herved blevet ændret til i første række at være kontingentgrænse, idet statstilskuddet til de ubemidlede betyder, at disses kontingent er lavere end kontingentet for de bemidlede. Specielt for ydelse af lægehjælp er der dog forskel, idet denne for bemidlede medlemmer har fået form af en vis refusion af de afholdte udgifter, medens det tidligere anvendte princip om helt fri lægehjælp er opretholdt for de øvrige medlemmer.

c. Ulykkestilfælde under arbejde. Ved lov af 25. marts 1959 gennemførtes væsentlige ændringer i bestemmelserne om hjælp i tilfælde af ulykker under arbejde. Under hensyn til, at ydelserne – der regelmæssigt reguleres efter ændringerne i detailpristallet – som følge af de stedfundne lønstigninger i løbet af en årrække var kommet til at udgøre et faldende beløb sammenlignet med den arbejdsløn, de tjener som erstatning for – blev der foretaget en forhøjelse af maksimumserstatningerne med 30–40 pct.

Medens erstatningen i tilfælde af død tidligere normalt blev ydet i form af en samlet kapital, har den nye lov draget konsekvenserne af, at det i talrige tilfælde viste sig, at enker, der havde modtaget en sådan sum penge, ofte efter få års forløb stod uden tilstrækkelige midler. Det blev herefter ved lovens ændrede udformning bestemt, at dødserstatningen skal ydes i form af en løbende rente. Denne rente er størst i de to første år efter dødsfaldet, hvilket dels er begrundet med de særlige vanskeligheder i overgangstiden efter ægteskabets ophør, dels med, at det er i disse år, enken har særligt behov – og chance – for at udnytte en hjælp til uddannelse, genoptræning m. v. Den forøgede interesse i, at enken skal hjælpes ind i et erhvervsmæssigt

arbejde, er understreget i loven gennem en bestemmelse om, at der i særlige tilfælde kan udbetales et forskudsbeløb på indtil 3 gange den årlige rente.

Endelig bør det nævnes, at 1959-loven ændrede karensbestemmelserne, således at dagpenge til den tilskadekomne kan udbetales hurtigere efter ulykkestilfældet end tidligere, samt at der i loven blev indsat forskellige regler, der har til formål at sikre, at alle muligheder for revalidering udnyttes, hvorved det i videst muligt omfang kan undgås, at der som følge af tilskadekomst opstår varige handicap.

3. ALMINDELIG OFFENTLIG HJÆLP

I alle de tilfælde, hvor en person ikke selv kan skaffe sig det nødvendige til livets opretholdelse eller til kur og pleje i sygdomstilfælde, og hvor der ikke er mulighed for at yde hjælp efter andre af lovgivningens regler, er det offentlige forpligtet til at træde til efter forsorgsloven. Efterhånden som andre sociale love er blevet udvidet, og nye er blevet vedtaget (f. eks. i den betragtede periode enkepensionsloven), er det klart, at forsorgslovens bestemmelser har haft svindende betydning. Hertil kommer, at den stærkt forbedrede beskæftigelsessituation har bevirket, at personer med mindre fysiske, psykiske eller sociale handicap, som tidligere i stort tal fik forsorgshjælp, nu i mange tilfælde har haft mulighed for at gøre sig gældende på arbejdsmarkedet. Disse forhold har givet sig til kende derved, at udgifterne til forsorgshjælp igennem en årrække har været omtrent uændret, og i de allersidste år endog været faldende til trods for, at understøttelsesniveauet i denne periode samtidig har været ret stærkt stigende.

Ved lov af 16. maj 1961 gennemførtes væsentlige forenklinger og ændringer i forsorgsloven, hvorved samtidig reglerne om børne- og ungdomsværn er blev udskilt i en særlig lov. Af størst umiddelbar interesse ved den nye forsorgslov er det uden tvivl, at den som slutstenen på en mangeårig udvikling helt har ophævet den tidligere opdeling i kommune- og fattighjælp, der principielt skulle tilbagebetales, og som i visse tilfælde kunne medføre tab af valgret og valgbarhed, og særhjælp, der udbetaltes uden nogen virkning for modtageren. Grunden til, at denne reform kunne gennemføres, må navnlig søges i, at synet på årsagerne til, at en person kommer i trang, i de senere år er blevet ændret kraftigt. Det anerkendes nu i almindelighed, at trangsårsagen i langt de fleste tilfælde, hvor hjælp er blevet ydet efter forsorgsloven, er sygdom eller mangel på arbejdsmuligheder, som den enkelte – der på en eller anden måde fysisk eller psykisk er lidt ringere udrustet end flertallet – ikke selv har noget herredømme over. Hertil må lægges, at tilbagebetalingen kun udgjorde små beløb og i øvrigt i mange tilfælde virkede uheldigt, fordi den trussel, der lå i, at det offentlige kunne

kræve tilbagebetaling foretaget, når pågældende kom i arbejde, kunne virke hæmmende på initiativet og lysten til at bestille noget.

Det kan endelig understreges, at et hovedsynspunkt ved udarbejdelsen af den nye forsorgslov har været – også på det område, som denne lov omfatter – at trække revalideringssynspunktet frem, og det er karakteristisk, at det allerede i indledningsbestemmelsen udtrykkeligt fremhæves, at bistand til at skaffe erhvervsmæssigt arbejde og om fornødent til at udvikle eller genoprette erhvervsevnen skal ydes i alle tilfælde, hvor forholdene tilsiger det.

4. HJÆLP TIL FORSØRGERE MED BØRN

Forsorgsloven indeholder en række bestemmelser om udbetaling af hjælp til forsørgere med børn, således om forskudsvis udbetaling af børnebidrag samt om enkebørnsbidrag. Allerede ved lov af 25. juni 1960 skete der for disse bestemmelsers vedkommende den betydende ændring, at den indtægtsgrænse, der er sat for disse udbetalinger, blev forhøjet kraftigt samtidig med, at grænserne i købstæderne og landkommunerne blev hævet til samme beløb, som var gældende i hovedstaden.

Denne udvikling blev videreført ved loven af 16. maj 1961. Herefter forhøjedes selve bidragene med omkring 10 pct., og der påbegyndtes en særlig forhøjelse i købstæder og landkommuner, som i løbet af et par år vil føre bidragene i disse dele af landet op på samme størrelse, som er gældende i hovedstaden. Udviklingen for børnebidragenes vedkommende er således – på samme måde, som tilfældet har været for folkepensionen og flere andre sociale ydelser – gået i retning af helt at ophæve den tidligere forskel på de sociale ydelsers størrelse i hovedstaden, købstæderne og landkommunerne.

Uden for den sociale lovgivning i snævrere forstand, men dog så nær knyttet hertil, at de i de fleste andre lande indgår som et led i denne, står de egentlige børnetilskud. Sådanne tilskud, der bevirker, at en del af udgifterne ved at have børn fordeles over hele befolkningen, udbetales i Danmark i forbindelse med den direkte beskatning.

Ordningen var tidligere den, at der udbetaltes børnetilskud, som varierede efter bopælen henholdsvis i hovedstaden, købstæderne og landkommunerne samt efter forsørgerens indkomst, således at de bortfaldt, når denne oversteg visse grænser. Endvidere blev der ved beregningen af den personlige indkomstskat foretaget et fradrag i forsørgerens indkomst.

Disse fradrag og tilskud er nu afløst af et almindeligt børnetilskud, der er uafhængigt af forsørgerens indkomst og bopæl, men varierer efter antallet af børn. Tilskuddet forhøjes endvidere i forhold til det normale for alle børn hos enlige forsørgere.

5. REVALIDERING

Som det fremgår af de foregående afsnit, er ønsket om, at den hjælp der ydes, direkte skal tage sigte på at muliggøre en tilbagevenden (eller nyindtræden) på arbejdsmarkedet, i de senere år mere og mere kommet i forgrunden. Ikke mindst inden for særforsorgen, der har til opgave at hjælpe grupper af handicappede, f. eks. blinde, vanføre og åndssvage, er dette synspunkt blevet af tiltagende betydning. Imidlertid viste det sig, efterhånden som revalideringstanken trængte frem, at der på det lovgivningsmæssige område savnedes koordinerende bestemmelser, samt at der endvidere i det praktiske arbejde var et udækket behov for institutioner, der kunne samarbejde og fremme de forskellige myndigheders og institutioners indsats for de erhvervshæmmede.

Med henblik på at løse disse problemer gennemførtes lov om revalidering af 29. april 1960. Der var herved tilvejebragt den nødvendige ramme for den tilpasning af hjælp og behandling efter den enkeltes behov, som er en forudsætning for revalideringsarbejdets succes.

Udgiftsmæssigt har den nye lov lagt hovedvægten på staten, men det er samtidig karakteristisk, at der er gjort en indsats for at fremskaffe et lokalt initiativ. Dette søges bl. a. opnået derved, at der i hvert amt nedsættes et amtsrevalideringsudvalg, som skal have til opgave inden for sit område at søge revalideringsarbejdet fremmet, f. eks. gennem påvirkning af de forskellige myndigheder og institutioner. Udvalgene skal bl. a. behandle planer om oprettelse eller udvidelse af revalideringsinstitutioner samt nøje følge revalideringscentrenes arbejde. Af stor betydning for spredningen af arbejdet over landet var dog først og fremmest oprettelsen af lokale revalideringscentre, der skal bistå de centrale myndigheder med lovens administration og i visse sager træffe den faktiske afgørelse. Efter lovgivningens udformning må centrene betragtes som de vigtigste administrative organer i det arbejde, der skal udføres, idet de i hvert enkelt distrikt skal være det samlende led for de talrige og forskelligartede institutioner m. v., der skal udføre revalideringsprocessen.

Loven om revalidering indeholder en række bestemmelser om individuel hjælp, bl. a. til anskaffelse af hjælpemidler, arbejdsmaskiner, værktøj, selvstændig virksomhed m. v. samt til kur og pleje og oplæring. Endvidere findes regler om, at der under erhvervsmæssig revalidering kan udbetales underholdshjælp såvel til pågældende selv som til dennes familie.

Et vigtigt formål med den nye lov var at tilvejebringe rationelle regler for ydelse af tilskud til institutioner, der tager sig af de forskellige former for revalideringsarbejde. Herefter er de tidligere tilskud, der i hovedsagen bestod i takstbetaling for de henviste, afløst af regler, hvorefter staten både kan deltage i afholdelsen af etablerings- og driftsudgifter for godkendte institutioner, der påtager sig afprøvning af erhvervshæmmedes ar-

bejdsevne med henblik på at bestemme deres erhvervsmæssige muligheder. Endvidere kan staten bidrage til institutioner, der i forbindelse med sygebehandling foretager optræning af arbejdsevnen hos erhvervshæmmede. Endelig ydes tilskud til institutioner, der enten forud for en erhvervsmæssig placering foretager optræning eller omskoling, eller som gennemfører faglig uddannelse af erhvervshæmmede.

Udover disse egentlige bestemmelser om revalidering indeholder loven visse regler, der har til formål at skaffe beskæftigelsesmuligheder for handicappede, der på grund af deres invaliditet ikke kan indplaceres på det almindelige arbejdsmarked, men som dog bør have mulighed for at udnytte de evner, de har i behold. Der kan således ydes lån eller tilskud til oprettelse af såkaldte beskyttede virksomheder, ligesom det kan bestemmes, at der skal gives invalider fortrinsadgang til visse beskæftigelser inden for stats- og kommunale virksomheder m. v. samt andre institutioner, der virker med offentlig anerkendelse og støtte.

II. Sammenfatning.

Betragter man under ét udviklingen på det socialpolitiske felt i de senere år, vil man måske umiddelbart finde, at der – bortset fra revalideringstankens stærke vækst næsten overalt inden for lovgivningen – kun er få fælles træk, og at der ikke er nogen klar forbindelse mellem de enkelte ændringer. Dette er imidlertid ikke helt rigtigt, hverken når det gælder sammenhængen mellem revalideringsarbejdet og de øvrige socialpolitiske udviklingslinier, eller når det gælder disse sidste indbyrdes.

For samtlige sociale ydelser har der i den betragtede periode været gennemført forhøjelser, der har haft et sådant omfang, at de andrager væsentligt mere, end en regulering alene efter detailpristallet ville have betinget. I nogle tilfælde har forhøjelsen været så stærk, at der er tale om en egentlig reform. Som et særligt fremtrædende eksempel herpå kan nævnes dagpengehjælpen i sygdomstilfælde, hvor det specielle forhold gjorde sig gældende, at den danske lovgivning var helt forældet og ude af trit med udviklingen. Det synes, som om der i periodens løb efterhånden har udviklet sig en tendens til at lade de sociale ydelser følge med i samfundets almindelige indkomstudvikling, og selv om dette kun er blevet lovfæstet for ganske enkelte ydelsers vedkommende, har de drøftelser, der har været ført om de forskellige forhøjelser, klart vist, at denne tanke har været fremme under forslagenes behandling og været medvirkende ved afgørelsen af det opnåede resultat.

Samtidig med de foretagne generelle forhøjelser af de sociale ydelser er der gennemført mere specielle ændringer, der har betydet en meget væsentlig tilnærmelse mellem understøttelsesniveauerne for så godt som alle

egentlige sociale ydelser. Det kan her nævnes, at pensionsydelserne – f. eks. folkepensionen – og hjælp efter forsorgsloven i købstæderne og landkommunerne enten er blevet – eller i de nærmest følgende år vil blive – hævet til samme størrelse som i hovedstadsområdet. Også mellem forskellige former for sociale ydelser er der sket tilnærmelse, dette gjaldt f. eks. for de nævnte dagpenge under sygdom, der gennem forhøjelsen omtrent kom på niveau med folkepensionen. Endelig kan det tilføjes, at de foretagne lempelser og ændringer i reglerne for, hvilke fradrag der skal foretages i pensionen under hensyn til egen-indtægter, har haft som et væsentligt sigte at tilvejebringe større ensartethed i de udbetalte ydelser.

Den økonomiske udvikling i Danmark i årene efter krigen har sat sine tydelige spor i den sociale lovgivning, specielt med hensyn til det lige nævnte punkt om, hvorledes ydelserne skal påvirkes af andre indtægter. Her er det naturligvis først og fremmest folkepensionens fradragsregler, der har været af interesse, fordi ingen anden understøttelsesordning har betydning for så mange mennesker i så lange tidsrum. Problemet er dog heller ikke af uvæsentlig betydning f. eks. i forbindelse med invalidepensionen. Oprindeligt dikteredes indstillingen til fradragsreglerne af et rent socialt synspunkt således, at opsparede midler skulle forbruges, før den offentlige ydelse kunne udbetales. Ganske gradvist er dette – samtidig med, at kredsen af pensionister er blevet meget kraftigt udvidet – blevet ændret til, at der nu er en udtalt enighed om, at folkepensionens størrelse principielt ikke bør påvirkes af opsparede beløb. Dette hænger sammen med, at mange års stærke prisstigninger har gjort det vanskeligt for den enkelte selv at opnå en tilstrækkelig indtægt i alderdommen, hvad enten der så var foretaget alderdomsopsparing gennem en pensionsordning eller i form af kapitalopsparing. Muligheden for at kunne modtage folkepensionen ved siden af den af en selv sikrede indtægt skulle derfor forbedres. Dette har endvidere et vidt perspektiv med henblik på den kommende udvikling, fordi man tillige i almindelighed finder, at fradragsregler virker hæmmende på opsparingen til alderdommen. Da det økonomisk anses for betydningsfuldt at fremme opsparingen, og sikringen af alderdommen må anses for et vigtigt opsparingsmotiv, er lovgivningen i de senere år blevet ændret med det formål at nedbryde den hindring for realiseringen af dette ønske, der ligger i fradragsreglerne. Det må nu antages, at en afvikling af disse regler i en ret nær fremtid vil blive påbegyndt, hvorved bl. a. indførelsen af efterlønsordninger eller overbygninger på folkepensionen, der muligvis kan komme til at betyde en væsentlig alderdomsopsparing bl. a. fra kredse, der ikke tidligere har opsparet hertil, vil få større muligheder.

Endvidere kan det bemærkes, at fradragsreglernes virkning på arbejdslysten i de ældre aldersklasser har været drøftet under påvirkning af den mangel på arbejdskraft, der nu inden for betydelige beskæftigelsesområder

har afløst tidligere tiders betydelige arbejdsløshed. Også i denne forbindelse er resultatet blevet et ønske om reglernes afskaffelse.

Et særligt udviklingstræk inden for den sociale lovgivning er en stadig mere udbredt udskillelse af grupper af personer fra den skønsmæssige hjælp, der nu repræsenteres ved forsorgslovens bestemmelser. Denne udskillelse til særlig behandling, der i virkeligheden allerede begyndte helt tilbage i 1890'erne, hvor reformarbejdet inden for socialpolitikken tog sin begyndelse, har i de seneste år som sit vigtigste resultat haft indførelsen af enkepensionen. Denne nye ordning blev bl. a. forberedt gennem et socialt undersøgelsesarbejde, hvorved det blev konstateret, at betydelige grupper af ældre enker, der var blevet enlige i en forholdsvis høj alder, modtog forsorgshjælp, som de i realiteten havde meget små chancer for at frigøre sig fra.

Summen af de nævnte udviklingstendenser er, at socialpolitikken har bevæget sig henimod et punkt, hvor ydelserne er blevet rigeligere og mere effektive, og hvor betingelserne for at modtage hjælpen er gjort lempeligere, således at større kredse end hidtil er sikret, hvis de får behov for hjælp. Samtidig hermed er der ved at ske vigtige motivændringer på det sociale område, f. eks. har alderdomsforsørgelsen i dag, hvor den omfatter så at sige alle ældre, mere og mere fået til formål at udjævne indkomsterne mellem de yngre, aktive og de ældre, inaktive år, medens den tidligere alene var en forsørgelsesordning for de ældre, der ikke havde egne hjælpemidler.

Det er imidlertid vanskeligt at se, hvorledes ændringer, som de ovenfor beskrevne, kunne gennemføres isoleret, idet indførelse af mere generelle regler og lempelser af retsvirkninger, ganske givet har fjernet væsentlige impulser til at søge frigørelse fra understøttelsen. Specielt måtte det antages, at der ville blive en øget fare for at fastlåse personer, der som trangsårsag har haft sygdom eller mangel på arbejde, i en varig forsorgssituation. Her kommer revalideringsarbejdet ind i billedet, idet samfundet netop, som betingelse for hjælp efter de generelle regler, fastsætter det nye krav, at revalidering først skal forsøges gennemført i alle tilfælde, hvor der er en rimelig chance for en heldig gennemførelse. Synspunktet, der ligger bag, må forekomme væsentlig mere realistisk end ældre tiders skræmmemidler, idet det bygger på den erkendelse, at personer, der igennem længere tider har været i trang, i overordentlig mange tilfælde er uden større muligheder for ved egen hjælp at komme ud af trangssituationen. Det er således en positiv hjælp – udformet således, at den passer på den enkeltes særlige situation – samfundet tilbyder gennem revalideringen, og det er endvidere en hjælp, der i det lange løb samfundsøkonomisk vil give overskud, samtidig med, at den sikrer mod urimelige tilfælde af fortsat offentlig hjælp.

Udviklingen af den sociale lovgivning i et tempo, som det er sket i de senere år, rejser ganske naturligt visse finansieringsproblemer. Selv om udgifterne for de sidste år endnu ikke er kendt, kan forøgelsen med rimelighed illustreres igennem de foreliggende oplysninger, hvorefter udgifterne til den egentlige socialpolitik – først og fremmest de foran omtalte områder – er steget fra i 1956/57 at være ca. 2080 mill. kr. til i 1959/60 at udgøre ca. 2750 mill. kr., eller med godt 30 pct. Endvidere kan det oplyses, at et foreløbigt skøn viser, at udgiftsudviklingen siden 1959/60 har fulgt nogenlunde samme takt. Da udgifterne til arbejdsløshedsunderstøttelse, forsorgshjælp m. v. har været faldende på grund af nedgangen i arbejdsløsheden, betyder de anførte tal imidlertid, at der på andre områder (f. eks. vedrørende pensionerne og sygedagpengene) har været tale om en forholdsvis endnu stærkere udgiftsstigning.

Finansieringen af de nævnte merudgifter er i alt væsentligt blevet gennemført efter de retningslinier, der hidtil har været gældende inden for den danske sociallovgivning, d. v. s., at det offentlige har betalt størstedelen af udgifterne. Den eneste afvigelse herfra er, at sygedagpengene i hovedsagen betales af arbejdsgivere og arbejdere i forening, men uanset dette er forholdet i dag det, at det offentlige (stat og kommuner i forening) betaler omkring 80 pct. af samtlige udgifter.

Med henblik på fremtiden kan det i denne forbindelse tilføjes, at det forhold, at den danske lovgivning konsekvent har ladet det offentlige afholde hovedparten af de sociale udgifter, eventuelt kan rejse visse problemer, såfremt der inden for et europæisk markedsfællesskab skal tilstræbes en større ensartethed inden for det sociale område. Medens udgiftsfordelingen inden for de nordiske lande i det store og hele er den samme, og her igen har væsentlige lighedspunkter med forholdene i England, er fordelingen inden for fællesmarkedslandenes kreds en helt anden. I disse lande er det offentliges andel af udgifterne meget begrænset, og det er først og fremmest arbejdsgiverne, som direkte betaler til ordningerne, nemlig med 40–70 pct. af udgifterne. Det synes på forhånd at være næsten umuligt inden for et kortere åremål at foretage en tilpasning af finansieringen af de sociale udgifter, bl. a. fordi den anvendte fordelingsmetode har sin væsentlige betydning for opbygningen af skattesystemet og for relationerne inden for arbejdsmarkedet.