

Þjóðmál

ERINDI FLUTT Á STJÓRNMÁLASKÓLA VARÐAR

9. febrúar til 20. marz 1959

LANDSMÁLAFÉLAGIÐ VÖRÐUR

1959

Félagsmálin



I.

Erindi því, sem ég flyt hér, hefur verið valið heitið: Félagsmálin.

Í daglegu máli er talað um hin margvíslegustu efni sem félagsmál. Er þá átt við mál, svo sem trygginga- og framfærslumál, húsnæðismál, heilbrigðismál, skóla- og menntamál, verkálýðs- og kauplagsmál og yfirleitt þau mál, er varða samskipti hinna einstöku stétta og starfshópa þjóðfélagsins og þegnanna innbyrðis.

Ekki er ætlunin að ræða í þessu erindi allt það efni, sem heyrir undir félagsmálin í þessari viðtæku merkingu. Það er allt of umfangsmikið efni og margháttað til þess að hægt sé að gera því nokkur viðhlítandi skil í einu erindi. Þá er og, að sum þessara mála hafa verið tekin til meðferðar í öðrum erindum þessa stjórnálanámskeiðs.

Hér verða því félagsmálin rædd í þrengri merkingu. Tekin verða til meðferðar fyrst og fremst þau mál, sem venjulega eru sett í samband við hið svokallaða félagslega öryggi þjóðfélagsþegnanna. En þessir málaflokkar eru trygginga- og framfærslumál og húsnæðismál.

II.

Í nútíma þjóðfélagi er stefnt að félagslegu öryggi með trygginga- og framfærslulöggjöf og opinberum aðgerðum í húsnæðismálum. Til þess að skilja eðli þessara mála til hlítar er því nauðsynlegt að gera sér grein fyrir hugtakinu félagslegt öryggi.

Nú er það svo, að ekki er um að ræða neina ákveðna afmarkaða skilgreiningu á félagslegu öryggi. En venjulega er átt við með þessu, að allir borgarar þjóðfélagsins njóti lágmarkslífskjara. Þetta má líka orða svo, að enginn skuli líða skort. Það þýðir, að öllum skuli tryggja fæði og skæði, sem nauðsynleg eru til lífsframfæris. Allir skulu hafa þak yfir höfuðið, þannig að húsnæðið svari lágmarkskröfum um gæði og rými. Allir eiga að geta notið læknaaðstoðar og hjúkrunar í veikindum.

Hugtakið félagslegt öryggi er ekki gamalt, eins og það er túlkað nú. Hins vegar eru þær hugsjónir, sem liggja til grundvallar þessu hugtaki, ávaganlar eða með elztu siðgæðishugsjónum mannkynsins. Þær eru af sama stofni og bræðralags-hugsjón kristindómsins og aðrar mannúðarhugsjónir. En leiðin til að gera hugsjónir þessar að veruleika hefur reynzt mjög torsótt.

Í stað félagslegs öryggis hefur mannkynið lengst af búið við öryggisleysi. Það ástand var sérlega einkennandi fyrir tímabilið milli heimsstyrjaldanna. Því hefur verið haldið fram, að undirrót þeirra heljarátaka, sem þjóðir heims hafa tvisvar háð á þessari öld, hafi verið öryggisleysi einstaklinganna, sem leitt hafi af sér öryggisleysi þjóðanna. Þess vegna var það gert að einu af aðalmarkmiðum lýðræðisþjóðanna í síðustu heimsstyrjöld að koma á félagslegu öryggi fyrir alla. Var það eitt af stríðsmarkmiðunum, sem tekin voru upp í Atlants-hafssáttmálanum 1941 af þeim Churchill forsætisráðherra Breta og Roosevelt forseta Bandaríkjanna. Árið 1944 sam-

þykktu fulltrúar 41 þjóðar á ráðstefnu Vinnumálasambandsins mjög víðtæka ályktun um félagslegt öryggi. Og þá má nefna hinar frægu tillögur Sir William Beveridge um félagslegt öryggi í Bretlandi, sem fram komu um þetta leyti. Þannig mætti telja upp aðgerðir víða um lönd til að koma á félagslegu öryggi, sem raktar verða beinlínis og óbeinlínis til stríðs- markmiðanna, sem lýðræðisþjóðirnar héldu á lofti í síðustu heimsstyrjöld. Og hingað til lands náðu þessi áhrif og komu fram í lögum nr. 50/1946 um almannatryggingar, sem Nýsköpunarstjórnin undir forystu Sjálfstæðisflokksins fékk sett með stuðningi allra flokka nema Framsóknarflokksins.

III.

Rætur þessa máls liggja djúpt. Enginn veit sína ævina, fyrr en öll er, segir máltækið. Það skeður margt á langri ævi og margt getur líka skeð á skamri stund. Sumt er þess eðlis, að ekki má fyrir sjá. Annað fer að eðlisbundnum háttum mannlegs lífs og er óhjákvæmilegt. Allir, sem í þennan heim fæðast, eru öðrum háðir, þar til þeir hafa náð ákveðnum aldri og þroska. Þegar allt fer að sköpum, sækir ellin manninn heim og gerir hann aftur öðrum háðan. Hver einstaklingur lifir sínu lífi í fjölbreytileik mannlegs samfélags. Á starfsaldrinum sér maðurinn sér sjálfum farborða. Þau atvik geta samt hent og það ástand skapast, að hver einstaklingur sé ekki um það fær. Þannig hefur þetta alltaf verið. Og þannig verður það lengi í mannheimum.

Af þessu eðli mannlegs lífs má ráða, að vandamálið að sjá þeim farborða, sem ekki eru færir um það sjálfir, er jafngamalt mannlegu samfélagi. Hins vegar hafa aðferðirnar til þess verið mótaðar af siðgæðis- og trúarskoðunum hvers tíma. Það er ekki ætlunin að rekja þá þróunarsögu hér, en aðferðirnar hafa í grundvallaratriðum verið þrens konar:

1. Ættingja- eða einkaframfærsla.
2. Opinber framfærsla.
3. Tryggingar.

Undirrót ættingjaframfærslunnar er hin ríka eðlishvöt mannsins að hjálpa sínum nánustu. Eftir því sem þýðing ættarinnar og fjölskyldutengslanna hefur verið meiri í þjóðfélagsskipuninni, þeim mun víðtækari hefur framfærsluskyldan verið eða náð til fjarlægari ættingja. Í nútíma þjóðfélagi nær þessi framfærsluskylda yfirleitt ekki nema í beinan legg upp eða niður, þ. e. skyldan hvílir á foreldrum gagnvart börnum sínum og gagnkvæmt.

Aðaleinkenni opinberrar framfærslu er annars vegar, að fjár til fátækrahjálparinnar er aflað með almennum sköttum og öðrum álögum á borgarana og hins vegar að greiðsla til þeirra, sem verða hjálparþurfi, fer eftir mati á þörfum þeirra og er ákveðin sem framfærslustyrkur. Fram á síðustu tíma hafði móttaka styrksins áhrif á réttarstöðu þeirra, er hans urðu aðnjótandi, svo sem missir kosningarréttar, en slíkt heyrir nú til liðinni tíð.

Tryggingarnar einkennast svo aðallega af því annars vegar, að fjár til þeirra er aflað með iðgjöldum þeirra, sem af frjálsum vilja tryggja sig, og hins vegar að hinir tryggðu eiga rétt á greiðslu í formi bóta, sem ekki eru metnar eftir þörfum, heldur eru háðar því, hvað hinn tryggði hefur lagt af mörkum til trygginganna.

Af þessum aðferðum til forsjár þeim, sem ekki geta séð fyrir sér sjálfir, er ættingjaframfærslan sú upprunalegasta, því að hún hvílir á frumstæðustu eðlishvötum mannsins. Opinber framfærsla kemur til, þegar þjóðfélagsheildin eða ríkið fer að láta þessi mál til sín taka og á sér langa sögu. Það er svo ekki hins vegar fyrr en á 19. öld, sem það fer að tíðkast, að borgararnir fari sjálfir að afla sér öryggis með frjálsum tryggingum, sem rutt hafa sér síðan mjög til rúms.

Á hinum síðustu tímum hefur svo þróun þessara mála mót-
azt niðög af því, að samræmd hefur verið sú leið, sem farin
er með hinni opinberu framfærslu og leið hinna frjálsu trygg-
inga. Þannig hafa orðið til almennar skyldutryggingar, sem
hafa þann tilgang að koma á félagslegu öryggi öllum þjóð-
félagsborgurum til handa.

IV.

Þær hugmyndir, sem liggja á bak við hugtakið félagslegt
öryggi, eiga sér langa sögu í íslenskri löggjöf og framkvæmd.
Í 70. grein stjórnarskrárinnar segir svo:

„Sá skal eiga rétt á styrk úr almennum sjóði, sem eigi fær
séð fyrir sér og sínum, og sé eigi öðrum skylt að framfæra
hann, en þá skal hann vera skyldum þeim háður, sem lög
áskilja.“

Þetta þýðir það, að hið opinbera, þjóðfélagsheildin, tekur
á sig þá ábyrgð að sjá öllum meðlimum sínum fyrir brýnustu
nauðþurftum, ef þeir eru ekki færir um það sjálfir eða nánustu
vandamenn þeirra, sem þjóðfélagið leggur framfærsluskyldu
á herðar. Þetta ákvæði hefur verið í öllum stjórnarskrám,
sem íslenska ríkinu hafa verið settar, allt frá stjórnarskránni
1874.

En þessi hugsun á sér miklu lengri sögu í íslenskri löggjöf.
Raunar er það svo, að sumir helztu þættir framfærslumál-
anna verða raktir allt til fyrstu aldar Íslandsbyggðar. Í Grá-
gás, elztu lögbók Íslendinga, frá byrjun 12. aldar, eru ýtar-
leg fyrirmæli um framfærslumálin í sérstökum kafla, er nefn-
ist ómagabákkur. Landinu var þá strax orðið skipt í fram-
færsluumdæmi, hreppana. Það er ætlan fræðimanna, að svo
hafi þegar verið orðið á Söguöld, og hreppaskipting landsins
hafi upphaflega orðið til vegna framfærslumálanna, en síðan
hefur sveitarfélögunum smám saman verið fengin fleiri hlut-
verk í hendur. Og enn þann dag í dag heyrir framkvæmd
framfærslumálanna undir sveitarfélögin, svo sem kunnugt er.

Sankvæmt Grágás átti að framfæra hvern þann, sem ekki
gat séð fyrir sér sjálfur. Skyldan hvíldi á ættingjum þess,
sem hjálparþurfi var og gat framfærsluskyldan náð allt í 5.
ættlið. Þegar ekki var um ættingja að ræða, sem var fær um
framfærslu, tók hið opinbera við framfærslunni. Var þá fyrst
og fremst um hreppana að ræða. Framfærsla hreppsins var
fólgin í því, að ómöggunum var skipt niður eftir efnum og
ástæðum á menn í framfærsluhreppnum til matgjafa. Menn
inntu og af höndum gjöld eftir efnahag og var þeim tekjum
varið til hjálpar fátækum.

En ekki var látið hér við sitja, heldur voru gerðar beinar
ráðstafanir til að koma í veg fyrir, að menn yrðu hjálpar-
þurfi. Hreppsfélagið annaðist tryggingarstarfsemi fyrir hrepps-
menn. Voru hús þeirra tryggð fyrir eldsvoða og nautpen-
ingur gegn falli úr sótt. Þessi tryggingarstarfsemi og skipulag
framfærslumálanna þykir einstakt fyrirbæri á þessum tímum.
Hliðstæður er ekki að finna hjá öðrum þjóðum, fyrr en á
síðustu öldum. Það er og hið athyglisverðasta, að kaþólska
kirkjan tók ekki framfærslumálin undir sig hér á landi, svo
sem venja var annars staðar. Þegar Gissur Ísleifsson biskup
fékk sett Tíundarlögin 1097, féll þurfamannatíundin til hrepp-
anna, er fóru með framfærslumálin eftir sem áður.

Flest ákvæði Grágásar um framfærslu voru tekin upp í
Jónsbók, sem lögtekin var 1280. Í meginatriðum héldust
ákvæði Jónsbókar um framfærslumálin allt til ársins 1781.
Þótt ýmsar breytingar væru að sjálfsögðu gerðar með til-
skipunum á þessum öldum. Þetta ár varð sú breyting, að
með konungsbréfi var allt vald í fátækramálum tekið af
hreppstjórnarmönnum og fengið í hendur sýslumönnum, og
fóru hreppstjórar með þessi mál í umboði þeirra. Hélt þetta
svo, þar til valdið í framfærslumálunum var aftur fengið
hreppsnefndum í hendur með tilskipun 1872. Árið 1834 var
sett reglugerð um breytingu á framfærslulöggjöfinni. Var þá
gerð sú veigamikla breyting, að afnumin var framfærslu-
skylda ættingja nema í beinan legg upp og ofan. Þegar frá

er talin breytingin samkvæmt tilskipuninni 1872, gildi reglugerðin frá 1834 í meginatriðum fram til 1907. Þá voru sett ný fátækralög, sem mótuðust meira af anda hins nýja tíma. En síðan hafa enn orðið ýmsar breytingar á fátækralöggjöfinni, sem fyrst og fremst hafa gengið í þá átt að bæta hlut styrkþegans og réttarstöðu. Þannig var árið 1933 sveitarstyrkþegum veittur kosningarréttur, sem þeir höfðu verið sviptir fram til þess tíma. Og hinn nýi tími boðar komu sína á fleiri sviðum. Um þetta leyti fara tryggingarnar að gegna mikilvægu hlutverki í félagsmálunum.

V.

Fyrst vottar fyrir alþýðutryggingum hér á landi 1890, þegar sett voru lög, sem komu á fót í öllum sveitarfélögum landsins styrktarsjóðum handa heilsubilúðu og ellihrumu alþýðufólki. Samkvæmt lögum þessum áttu öll hjú og lausamenn á ákveðnum aldri að greiða árlega gjald til þessara sjóða, en greiðslur átti að veita úr þeim til fátæklinga, sem voru heilsu-bilaðir eða ellihrumir, en höfðu þó ekki þegið sveitarstyrk. Tekjur þessara sjóða og greiðslur úr þeim voru svo lágar, að þeir komu að litlu gagni. En árið 1909 eru sett lög um almennan ellistyrk. Samkvæmt þeim lögum voru stofnaðir ellistyrktarsjóðir í hverjum hreppi og kaupstað í landinu. Allir menn á starfsaldri voru lögskyldaðir til að greiða ákveðið gjald til þessara sjóða, en auk þess greiddi ríkissjóður ákveðna upphæð á hvern gjaldskyldan mann. Þeir, sem voru fullra 60 ára, gátu fengið úthlutun úr þessum ellistyrktarsjóðum, ef þeir höfðu ekki þegið af sveit síðustu 5 árin. Þá gátu heilsu-bilaðir fátæklingar yngri en 60 ára fengið úthlutun úr þessum sjóðum og var þar raunverulega um að ræða vísi að örorkubótum. Þetta fyrirkomulag hélzt í meginatriðum óbreytt fram til ársins 1936, þegar lög um alþýðutryggingar voru sett. Með þeim lögum var stofnaður almennur ellitrygginga- og örorkusjóður, er nefndist Lífeyrissjóður Íslands, en ákvæð-

in um hann voru raunverulega ekki komin til framkvæmda, þegar almannatryggingarlögin voru sett árið 1946.

Sjúkratryggingarnar hér á landi hefjast með stofnun fyrsta sjúkrasamlagsins árið 1897. En árið 1911 var sett fyrsta löggjöfin um sjúkrasamlög. Í lögum þessum voru settar almennar reglur um hlutverk sjúkrasamlaga og ákveðið, að ríkissjóður greiddi til þeirra ákveðið gjald á hvern félagsmann. Hér var um að ræða frjálsar sjúkratryggingar, og urðu þær aldrei verulega útbreiddar. En árið 1936 var sjúkratryggingin gerð að skyldutryggingu með veigamiklum takmörkunum þó, þar til almannatryggingarlögin 1946 innleiddu almenna skyldutryggingu.

Upphafs slysatrygginga hér á landi er að leita í lögum um lífsábyrgð fyrir sjómenn, sem sett voru árið 1903. Hér var um að ræða skyldutryggingu, sem náði aðeins til háseta, stýrimanna og skipstjóra á íslenskum þilskipum, er stunduðu veiðar hér við land. Einu bæturnar, sem greiddar voru samkvæmt lögum þessum, voru dánarbætur. Iðgjald til þessara trygginga voru greidd að $\frac{2}{3}$ af sjómönnum og atvinnurekendur greiddu $\frac{1}{3}$. Starfsvið trygginganna var verulega aukið 1925 með lögum um slysatryggingu ríkisins. Varð nú um almenna slysatryggingu að ræða, sem náði til flestra verkamanna á sjó og landi nema þeirra, er unnu við landbúnaðarstörf. Kostnaður vegna trygginganna var nú nær eingöngu borinn uppi af atvinnurekendum. Með alþýðutryggingarlögum frá 1936 var starfsvið slysatrygginganna enn aukið og náði þá til nær allra, er störfuðu í þágu annarra. Þó voru hér á nokkrar undantekningar, þar til almannatryggingarnar frá 1946 komu til, en þá var tryggingarskyldan látin ná til allra, sem störfuðu í annarra þjónustu.

Með lögnum um alþýðutryggingar frá 1936 var sett heildarlöggjöf um tryggingarmálin, og starfsemi trygginganna var aukin mikið frá því, sem áður var. Var hér um að ræða mikið spor í framfaraátt. En eftir réttan áratug eða 1946 var stærsta skrefið stigið fram á við í tryggingarmálunum,

sem tekið hefur verið hér á landi. Var það gert með setningu laga nr. 50/1946 um almannatryggingar. Með lögum þessum voru allar bótagreiðslur trygginganna sameinaðar í einum allsherjar tryggingasjóði. Auknar voru bótagreiðslur, sem fyrir voru og nýjar tegundir teknar upp. Þá voru sett í lögín ákvæði um heilsugæzlu í stað sjúkrasamlaga, sem gert var ráð fyrir að lögð yrðu niður. Þegar löggjöf þessi var endurskoðuð og sett voru ný lög nr. 24/1956 um almannatryggingar, var meginbreytingin sú, að felld voru niður ákvæðin um heilsugæzluna og gert ráð fyrir sjúkrasamlögum áfram, enda höfðu aldrei komið til framkvæmda ákvæði laganna frá 1946 um þetta efni.

Núgildandi lög um almannatryggingar frá 1956 er mikill lagabálkur um skipulag og stjórn tryggingarmálanna, hinar einstöku tryggingartegundir, bætur trygginganna og tekjuöflun. Almannatryggingar greinast í lífeyristryggingar og slysatryggingar, sem Tryggingarstofnun ríkisins annast, og sjúkratryggingar, sem Tryggingarstofnunin hefur yfirstjórn á og umsjón með. Lífeyristryggingarnar taka til ellilífeyris, örorkulífeyris, makabóta, fjölskyldubóta, barnalífeyris, mæðra-launa, fæðingarstyrks, ekkjubóta og ekkjulífeyris. Slysatryggingarnar taka aftur á móti til sjúkrahjálpar, dagpeninga, örorkubóta og dánarbóta. Í lögum er svo ákveðið, að í samþykktum sjúkrasamlaga skuli tekið fram, hverra réttinda samlagsmenn skuli njóta. Ætíð skal þó sjúkrasamlag veita þá hjálp, sem nánar er fram tekið í lögum. Varðar það vist á sjúkrahúsi, almenna læknishjálp, nauðsynlegar rannsóknir, lyf, röntgenmyndir og röntgenskoðun, sjúkradagpennga og dvöl í sjúkrahúsi eða fæðingarstofnun eftir barnsburð, allt með skilyrðum og takmörkunum, sem nánar er fram tekið. Útgjöld trygginganna eru borin af ríkissjóði, hinum tryggðu, sveitarsjóðum og atvinnurekendum. Kostnaðurinn skiptist í ákveðnum hlutföllum milli þessara aðila eftir því um hvaða tryggingartegund er að ræða.

Hér yrði alltof langt mál að fara út í nákvæmar skýringar

á ákvæðum laganna um þessi efni og önnur, svo sem hinar margbrotnu reglur um skilyrði bótaréttar, bótaupphæðir og margskonar önnur atriði. Þeim, sem vilja kynna sér þetta nánar, er vísað á lögín sjálf, árbækur Tryggingarstofnunar ríkisins og aðrar heimildir. Hér mun ég aftur á móti víkja að atriðum, sem skýrt geta tilgang og eðli almannatrygginga.

VI.

Almannatryggingar eru kerfi lögbundinna skyldutrygginga, sem nær til allrar þjóðarinnar, frá vöggum til grafar. Tilgangur slíks tryggingarkerfis er að koma í veg fyrir, að nokkur þjóðfélagsþegn þurfi að líða skort af ástæðum, sem honum eru ósjálfráðar.

Almannatryggingunum er ætlað að leysa þarfir, sem annars vegar eru tilkomnar vegna þess, að tekjur einstaklingsins skerðast eða falla niður, og hins vegar, að útgjöldin verða meiri en venjulega. Þegar starfsaldri mannsins lýkur, missir hann vinnutekjur sínar. Við ómegð aukast útgjöldin. Oft fer þetta hvorttveggja saman, eins og þegar maður missir vinnutekjur sínar vegna sjúkleika eða örorku, sem hindrar hann frá störfum um leið og hann þarf að leggja í kostnað vegna læknishjálpar.

Úrbætur almannatrygginga eru fólgnar í tekjujöfnun. Byggt er á tekjujöfnun á því, að nóg sé til skiptanna. Gengið er út frá því, að vísindi og tækni nútímans geri mögulegt að framleiða búskaparleg gæði í það ríkið mæli, að enginn þurfi að líða skort. Framleiðslan er því undirstaðan, og aukning hennar er meginskilyrði félagslegs öryggis. Framleiðslan er háð vinnuafli og er því nýting þess fyrir miklu. Atvinnuleysi dregur úr framleiðslunni og bæta atvinnuleysistryggingar ekki þar um. Þeim er ætlað að bægja skorti frá dyrum þeirra, sem atvinnulausir eru. Það verður ekki gert nema af framleiðslu þeirra, sem vinna. Atvinnuleysistryggingar hafa því ekki raunhæft gildi nema gagnvart takmörkuðu eða tímabundnu atvinnuleysi. Það getur því ekki verið um

félagslegt öryggi að ræða, nema atvinnuleysi sé haldið í skefjum.

Almannatryggingar jafna tekjum í tvennum skilningi. Það er um að ræða tekjujöfnun milli einstaklinga og ennfremur jöfnun tekna yfir æviskeið hvers einstaklings. Tekjur manna eru venjulega mjög mismunandi yfir ævina. Það er ekki einungis, að vinnutekjur eru bundnar við starfsaldurinn, heldur eru þær breytilegar á því tímabili. Forsjáll maður leitast við að leggja til hliðar hluta af tekjum sínum til að lifa af síðar, þegar vinnutekjur hans þrjóta sökum elli og annarra óvildráðanlegra atvika eða til að mæta óvæntum þörfum. Þetta gera menn með ýmsum hætti, svo sem kunnugt er. Menn leggja peninga í sparisjóð, fasteignir, atvinnurekstur eða líftryggingu, svo að eitthvað sé nefnt. Þetta fer eftir aðstæðum og ráðdeild hvers og eins. Reynslan er sú, að hér brestur á hjá mörgum. Oft er það hjá því fólkinu, sem mesta hefur þörfina til að tryggja sig gegn skortinum. Hér þykir vera svo mikið í húfi, að ekki sé annað forsvaranlegt, en að þjóðfélagið skyldi alla til að jafna tekjum sínum niður á ævina. Þess vegna eru lögboðnar skyldutryggingar. Og fjáröflun almanna-trygginganna með iðgjöldum hinna tryggðu leiðir til þessarar tekjujöfnunar.

Aftur á móti hafa fjárframlög ríkisins til trygginganna áhrif til tekjujöfnunar milli einstaklinga. En framlag ríkisins byggist á þeim skyldum, sem þjóðfélagsheildin tekur á sig til að koma í veg fyrir, að einstaklingar líði skort. Hér liggur ekki einungis til grundvallar mannúðarsjónarmiðið heldur og hagræn sjónarmið. Fjárframlög, sem miða að því að bæta heilsu og vinnugetu einstaklinganna, eru þjóðfélaginu aftur goldin í auknum vinnuafköstum og aukinni framleiðslu. Það, sem þjóðfélagið leggur af mörkum til að tryggja líkamskrafta og heilsu hinnar upprennandi kynslóðar, greiðist í framtíðinni með aukinni framleiðslu og þjóðartekjum.

Fjárframlög atvinnurekenda til trygginganna eru grundvölluð aðallega á þeirri hugsun, að atvinnureksturinn eigi að

standa undir því tjóni, sem þeir, er við hann vinna, verða fyrir vegna slysa eða atvinnusjúkdóma. Það verður þá að líta á þann kostnað, er af þessu leiðir, sem hluta framleiðslukostnaðarins. Og sú framleiðsla, sem ekki getur staðið undir þessum kostnaði, borgar sig ekki þjóðhagslega séð. Aftur á móti er meira en vafasamt það sjónarmið, að atvinnurekendum beri að greiða til trygginganna vegna þess að þær létti af þeim útgjöldum, sem þeir fyrr á tímum hafi þurft að greiða í einu eða öðru formi til styrktar og framfærslu verkafólki sínu, er þá hafði ekki í önnur hús að venda, þegar út af bar. En þessi hugsun mun að einhverju leyti hafa ráðið, þegar framlög atvinnurekenda til trygginganna hér á landi voru ákveðin.

Svipuð hugsun liggur til grundvallar fyrir framlögum sveitarfélaga til trygginganna. Með tilkomu almannatrygginganna var miklum byrðum fátækraframfærslu létt af þeirra berðum. Þótti þá rétt, að á móti kæmi, að sveitarfélögin tækju á sig hluta af byrðum trygginganna. En með því að bætur trygginganna fara ekki eftir mati á þörfum eins og framfærslustyrkir, er forsenda fyrir því, að sveitarfélögin hafi með málið að gera, ekki lengur fyrir hendi, þar sem enga staðarlega þekkingu þarf til þess lengur. Spurning er því, hvort ekki sé eðlilegt, að öll opinber framlög til trygginganna komi frá ríkinu, en sveitarfélögin láti aðeins framfærslumálin til sín taka.

Þrátt fyrir hina víðtæku tryggingarlöggjöf, sem við búum við, er starfssvið framfærslunnar þýðingarmikið. Ýmsir þarfa á opinberum framfærslustyrk að halda vegna óvenjumikilla þarfa, sem bótaupphæðir trygginganna nægja ekki til að fullnægja. Þá eru vandræðamenn, sem ekki vilja vinna eða gegna skyldum sínum við þjóðfélagið, sem sjá verður fyrir hinni opinberu framfærslu.

Þannig fara saman almannatryggingarnar og hin opinbera framfærsla og stuðla að félagslegu öryggi, en auk þess koma svo hér til opinberar aðgerðir í húsnæðismálunum.

VII.

Húsakostur hefur mikil áhrif á líf manna. Ekki ræður hann einungis um heilbrigði og hollustuhætti, heldur mótar hann og menningu, siði og þjóðhætti alla. Þess vegna hefur leiðin til betra, fegurra og hamingjusamara lífs ekki sízt verið fólgin í bættum húsakosti þjóðanna.

Hér á landi hafa orðið mikil umskipti á húsakosti landsmanna nú á síðustu áratugum. Allt frá landnámstíð og fram á þessa öld voru torfbæirnir sá húsakostur, sem þjóðin bjó við. Hvað sem kann að hafa liðið notagildi þessarar húsa-gerðar miðað við staðhætti, þá fylgdi hér sá mikli ókostur, að ekki var varanlega byggt. Hver kynslóð varð að byggja yfir sig. Af þessu leiddi að byggja þurfti yfir alla þjóðina, þegar sagt var skilið við torfbæina og okkar nútímahúsagerð hélt innreið sína. Þetta hefur verið gert á síðustu áratugum og hefur verið mikið átak. Á sama tíma hafa aðrar menningarþjóðir stórbætt sinn húsakost með ærnum kostnaði. En sá er munur á, að þær hafa á liðnum öldum byggt úr varanlegu efni. Meðan Íslendingar hafa þurft að byggja allt frá grunni, hafa aðrar þjóðir aðeins þurft að auka og endurbæta það, sem fyrir var.

Nú er það svo, að hjá flestum menningarþjóðum eru húsnæðismálin talin meðal hinna helztu þjóðfélagsvandamála. Víðast hvar eru gerðar kröfur um aukinn og bættan húsakost. Engan skal því undra, þótt ekki sé allur vandinn leystur hér á landi. Og raunar er það svo, að aðstæður og kröfur hvers tíma munu valda því, að lengstum verður vandi á höndum í húsnæðismálunum sem í öðrum efnum.

Mestar hafa framfarir orðið í húsakosti þjóðarinnar nú frá því síðari heimsstyrjöldinni lauk. Á þessu tímabili hefur íbúðum fjölgað mjög í hlutfalli við fólksfjöldann. Meðalstærð íbúða hefur líka aukizt mikið, en af þessu leiðir, að þjóðin býr nú miklu betur en áður. Aldrei hefur samt húsnæðisvandamálið verið meir á dagskrá en einmitt á þessum árum. Ekki

hefur verið hægt að fullnægja eftirspurninni eftir húsnæði og húsnæðisskorturinn hefur lengst af ríkt. Aftur á móti má segja, að eftirspurninni eftir húsnæði hafi verið fullnægt á árunum fyrir síðari heimsstyrjöldina. Þó var það ekki vegna þess, að húsnæðisástandið væri í sjálfu sér betra þá en nú, heldur þvert á móti, svo sem kunnugt er. Hér kemur til hin mikla breyting, sem orðið hefur á eftirspurninni eftir húsnæði frá því fyrir styrjöldina. Þá gerði allur almenningur miklu minni kröfur til húsnæðis en nú tíðkast. Það skapaðist af því atvinnu- og efnahagsástandi, sem þá ríkti. En eftir því sem þjóðinni vex fiskur um hrygg efnahagslega, eru meiri kröfur gerðar til húsnæðisins. Þannig á það að vera. Þjóðin á að búa eins vel og efnahagurinn frekast leyfir.

Ekki verður heldur annað sagt en að þjóðin skilji mikilvægi þess að búa við góðan húsakost. Framfarir á þessu sviði hafa áreiðanlega verið eins miklar og aðstæður hafa leyft. Það er ekki hægt að gera betur en gert var t. d. árið 1956, þegar fjárfesting í íbúðarhúsabyggingum nam $\frac{1}{8}$ af heildarframleiðslu þjóðarinnar og $\frac{2}{5}$ af heildarfjárfestingunni. Engin þjóð getur til lengdar lagt í húsakost sinn meira en framleiðsla og þjóðartekjur fá staðið undir.

Hins vegar hefur á síðari árum mikið skort á, að hér væri veðlánastarfsemi, sem veitti eðlilegt lánsfjármagn til hinna miklu byggingarframkvæmda. Hinar miklu framkvæmdir bera vott um, að fjármagnið hefur raunverulega verið fyrir hendi. Aðeins hefur á skort að koma á því skipulagi, að húsbýggjendur ættu kost á hæfilegum veðlánunum. Grunnur að slíku skipulagi var lagður með setningu laga nr. 55/1955 um húsnæðismálastjórn, almenna veðlánakerfið o. fl. Hér er um að ræða efnahagsmál og skipulag peninga- og lánamála og mun ég ekki ræða þann þátt húsnæðismálanna hér.

En það er hér eins og á öðrum sviðum þjóðlífsins. Til eru þeir, sem ekki geta notið þeirra almennu kjara, sem efnahagskerfið sjálft býður upp á. Þar koma til óviðráðanlegar ástæður, svo sem heilsubrestrur, ómegð o. fl. Þessum þjóð-

félagsþegnum þarf að tryggja, að þeir geti búið við húsakost, sem svarar lágmarkskröfum um rými og gæði. Hér er um að ræða einn þáttinn í viðleitninni til að koma á félagslegu öryggi og heyrir því beint undir umræðuefni þessa erindis.

Það er ekki fyrir en á hinum síðari árum, að gerðar eru cpinberar ráðstafanir í þeim tilgangi að tryggja, að enginn þurfi að búa við ófullnægjandi húsnæði. Að þessu markmiði hefur verið unnið annars vegar með því að veita hinum efna- minnstu í þjóðfélaginu aðgang að hagkvæmum lánum og hins vegar með framlögum af almannafé til útrýmingar heilsuspillandi húsnæði.

Fyrstu lögum um verkamannabústaði voru sett árið 1929. Með þeim lögum var stofnaður byggingarsjóður fyrir hvern kaupstað og kauptún í landinu. Tekjur þessara sjóða voru framlög úr ríkissjóði og hlutadeigandi sveitarsjóði, ákveðin fjárhæð á hvern íbúa. Lán mátti veita, er næmu allt að 85% virðingarverðs eignarinnar. Lánin skyldu greiðast upp á 42 árum með 6%, er skyldu bæði vera vextir og afborganir. Á þessum lögum hafa síðan verið gerðar ýmsar breytingar. Sú skipulagsbreyting var gerð árið 1935, að stofnaður var einn sjóður, Byggingarsjóður verkamanna, sem var fyrir allt landið, og var honum skipt í deildir, eina fyrir hvern kaupstað og kauptún, sem njóta aðstoðar við byggingu verkamannabú- staða. Árið 1946 var heimilað hámark lána úr Byggingar- sjóðnum 90% af byggingarkostnaði, lánstími til 75 ára og 2% vextir af lánunum. Framkvæmd laganna hefur aldrei verið í líkingu við þetta. Sannleikurinn er sá, að lögum eru orðin úrelt. Það eru orðin gjörbreytt viðhorf í þjóðfélaginu, síðan þau voru fyrst sett. Staða flestra verkamanna er orðin nú allt önnur og miklu betri en þá var. Byggingarsjóðnum hefur ekki verið séð fyrir nægum tekjum jafnframt því, sem fæstir verkamenn eru svo illa settir fjárhagslega nú, að þeir geti fullnægt skilyrðum laga fyrir því að njóta lána úr sjóð- um.

Til þess að koma í veg fyrir, að fólk byggi í heilsuspillandi

húsnæði voru sett lög árið 1929, sem bönnuðu kjallaraíbúðir, er ekki fullnægðu ákveðnum skilyrðum um gerð og ástand. Framkvæmd slíkra laga hlaut að vera komin undir hinu al- menna ástandi húsnæðismálanna. Slík lagaákvæði hafa ekki raunhæfa þýðingu, nema að baki standi byggingarfram- kvæmdir, sem auki og bæti húsakostinn ekki einungis sem svarar fólksfjölgun þjóðarinnar heldur og þeim fólksfjölda, sem rýma á hið heilsuspillandi húsnæði. Og ekki nóg með þetta, heldur þurfa og að koma til beinar ráðstafanir til fjár- hagslegs stuðnings því fólk, sem komast þarf í betra hús- næði. Í samræmi við þetta var með lögum árið 1946 lögð sú skylda á sveitarfélögum að ráða bót á húsnæðismálum fólks, sem bjó við heilsuspillandi húsnæði. Jafnframt tók ríkið á sig þá skyldu að lána sveitarfélagi 75% af byggingar- kostnaði hvernar íbúðar, sem það byggði í þessu skyni. Lán þessi áttu að vera til 50 ára með 3% vöxtum. Þessi lög höfðu aldrei raunhæfa þýðingu, með því að ríkissjóður lagði ekki fram fé í þessu skyni. Árið 1955 eru svo sett lög, sem kveða svo á, að ríkissjóður leggi fram fé til útrýmingar heilsuspill- andi húsnæði til jafns við sveitarfélög. Jafnframt var framlag ríkissjóðs bundið við 3 millj. kr. hámark, sem síðan eða 1957 var hækkað upp í 4 millj. kr. á ári. Það virðist ekki óeðlilegt að leggja byrðarnar af útrýmingu heilsuspillandi húsnæðis til jafns á ríki og sveitarfélög. Það, sem bagað hefur fram- kvæmd þeirrar reglu, er hins vegar hámark það, sem fram- lag ríkissjóðs er bundið. Af því hefur leitt, að sveitarfélagið, sem mestar byrðar ber í þessu efni, Reykjavíkurbær, hefur með hinum stórkostlegu byggingarframkvæmdum sínum síð- ustu árin lagt fram margfalt meiri fjárhæð, en ríkið hefur gert í þessu skyni.

VIII.

Hér hefur nú verið nokkuð rakin saga og skýrt eðli þeirra opinberu ráðstafana, sem stuðla að félagslegu öryggi. Fram- kvæmd þessara mála kemur mjög við menn. Þess vegna eru

félagsmálin mjög ofarlega á baugi í stjórnmalabaráttunni á hverjum tíma. Í þessum málum er og mjög reynt að skírskota til tilfinninganna.

Við þekkjum öll áróður vinstri flokkanna. Þeir segjast vera málsvarar fátæka mannsins. Þeir segjast vera höfundar og baráttumenn að því, sem þjóðfélagið hefur gert fyrir þá, sem minnimáttar eru. Við Sjálfstæðismenn þekkjum sannleiksgildi þessara fullyrðinga. Auðvitað neitum við því ekki, að fleiri en við hafi verið upphafsmenn að eða stutt að félagslegum umbótum. En óhaggað stendur, að flestar og helztar félagslegar umbætur síðari ára hafa verið gerðar að frumkvæði Sjálfstæðisflokksins eða með stuðningi hans, svo sem setning laganna um almannatryggingar og margháttadar opinberar aðgerðir til útrýmingar heilsuspillandi húsnaði.

Af því sem áður er sagt er ljóst, að hugmyndin um félagslegt öryggi er ekki socialistískt fyrirbæri, eins og andstæðingar okkar Sjálfstæðismanna vilja oft vera láta. Félagslegu öryggi er ætlað að koma á í þjóðfélagi, sem býr við frjálst efnahagskerfi. Þetta tvennt fær ekki einungis samrýmzt, heldur stuðlar hið frjálsa hagkerfi bezt að félagslegu öryggi. Það er ekki aðeins, að raunverulega getur aldrei verið um neitt félagslegt öryggi að ræða, þar sem mannréttindi og réttaröryggi er ekki fyrir hendi, svo sem er í þjóðfélagi, þar sem socialisminn hefur náð sínu fullkonnarstigi í kommúnismanum. Heldur hefur hvers konar vinstri stefna í formi opinbers reksturs og ríkisafskipta ekki hagstæð áhrif. Reynslan hefur sýnt, að hið frjálsa hagkerfi stuðlar betur en hið socialistiska að aukningu framleiðslunnar, vegna þess að það gefur einstaklingnum möguleika til að njóta arðsins af dugnaði sínum og hæfileikum og er honum þannig hvöt til að leggja sig fram í störfum sínum, sem jafnframt verður til hagsbóta fyrir þjóðarheildina. Af þessu leiðir, að sá flokkur, sem styður hið frjálsa hagkerfi, tryggir betur grundvöllinn fyrir félagslegu öryggi, en hin socialistiska stefna. Það er því Sjálfstæðisflokkurinn, sem með

stefnu sinni og starfi er þarfari hugsjóninni um félagslegt öryggi, en vinstri flokkarnir, hvað svo sem þeir hjala um þessi efni.

En það er ekki nóg með þetta. Hin socialistiska vinstri stefna hefur ríka tilhneingingu til að misnota almannatryggingar og aðrar opinberar ráðstafanir til félagslegs öryggis. Þetta er að jafnaði gert til framdráttar hugmyndum um breytta þjóðfélagsskipun, en á kostnað þeirra hugsjóna, sem flaggað er með í félagsmálum.

Af þessum toga er spunnin viðleitnin til að koma á með aðstoð almannatrygginga svokölluðum meðallífskjörum í stað lágmarkslífskjara. Tilhneigingin er sú að koma á því jafnræði í lífskjörum fólks, að allir verði jafn ósjálfstæðir og háðir hinu opinbera. Þegar ekki verður lengra komið í þessa átt með skattapólitíkina að vopni, er reynt að beita tryggingunum. Þannig er í senn stuðlað að tvennu. Annars vegar, að menn haldi ekki því jafnrétti, sem allir eru réttbornir til, að mega njóta meðfæddra hæfileika og ávaxta vinnu sinnar. Hins vegar að slæva fyrirhyggju manna fyrir eigin hag og kenna þeim að treysta forsjá hins opinbera. Þannig leitast hin socialistisku vinstri öfl við að nota tryggingarnar til að skipa þegnum þann sess, sem hæfir þeirra hugmyndun um þjóðfélagsskipunina. Með þessu móti er deyfð hvötin til aukins framlags í þágu framleiðslunnar. Þannig er veiktur sjálfur grundvöllurinn undir félagslegu öryggi, þegar til lengdar lætur. Þannig ná tryggingarnar ekki tilgangi sínum. Á hinn bóginn eiga tryggingarnar að tryggja lágmarkslífskjör. Með því er ekki við það átt, að tryggja eigi manni það, sem honum rétt nægi til að skrimta af. Það, sem tryggt er, á að vera í lágmarki miðað við þau lífskjör, sem hið frjálsa efnahagskerfi sjálft veitir þegnum. Það á raunverulega að hjálpa svo að um munar þeim, sem þurfa á aðstoð að halda, og miða bætur trygginganna við það, að svo geti orðið. En það er einmitt þetta, sem hin socialistiska tilhneiging í tryggingarmálum leiðir til, að ekki sé gert, þar sem viðleitnin beinist meir að

Því markmiði að koma á meðallífskjörum en að hjálpa þeim, sem verða hjálparþurfi af ósjálfráðum ástæðum.

Þá má benda á þá tilhneigingu socialistiskra flokka að efla sjóði trygginganna meir en nauðsyn krefur þeirra vegna. Með þessum hætti næst það takmark, að meira af sparnaði þjóðarinnar verður lögbundið og minna af honum verður frjálst. En því lengra sem gengið er á þessari braut, þeim mun meir nálgast það hið socialistiska þjóðfélag, þar sem hið opinbera ræður, hversu miklu af framleiðslunni er varið til neyzlu og hversu miklu til sparnaðar og hvernig sparnaðinum er ráðstafað. Þannig geta almannatryggingar verið misnotaðar í tilgangi, sem ekki stuðlar að framgangi þeirra hugsjóna, sem við tryggingarnar eru bundnar, heldur þvert á móti.

Enn má vekja athygli á algengu fyrirbæri, sem snertir opinberar aðgerðir í húsnæðismálunum. Þar er aðalatriðið að bæta úr húsnæðisástandinu með auknum og bættum húsakosti. Hinni socialistisku stefnu og vinstri öflum hettir mjög við að ganga fram hjá þessu. Í stað þess leitast þau við að gera eignarréttarspursmálið að meginatriði. Reynt er að nota hin opinberu afskipti til lausnar húsnæðismálunum til framdráttar þeirri skipan, að íbúðir séu í eign hins opinbera en ekki í einkaeign. Oft er reynt að koma þessu í kring, þótt það hafi í för með sér minni byggingarframkvæmdir og leysi þess vegna síður þann höfuðvanda að auka og bæta húsakostinn.

Hér hefur verið sýnt fram á, hvernig hin socialistiska stefna felur í sér hættu á misnotkun þeirra aðgerða, sem miða eiga að félagslegu öryggi. Dæmi þessa má vissulega sjá hér á landi. Slíkt gegnir heldur engri furðu, þar sem áhrifa þessarar stefnu hefur gætt mikið í íslenzku þjóðlífi síðustu áratugina, svo sem kunnugt er. En svo bezt verða hugsjónir um félagslegt öryggi að fullkomnum veruleika, að þeim áhrifum sé bægt frá.

IX.

Í félagsmálunum sjálfum eru verkefnið mörg.

Endurskoða þarf löginn um almannatryggingar með það fyrir augum, að tryggingarnar megi gegna sínu mikilvæga hlutverki enn betur en nú er. Stefna verður að því að hækka bætur trygginganna, svo að þær fullnægi betur þeim þörfum, sem fullnægja þarf. Taka verður til athugunar fjáröflun trygginganna og skiptingu milli þeirra aðila, sem til þeirra greiða.

Þá er brýn þörf á að endurskoða löginn um Byggingarsjóð verkamanna í þeim tilgangi að efla sjóðinn og færa útlána-reglur hans í það horf, sem svarar tilgangi þessarar löggjafar.

Ennfremur er nauðsynlegt að setja fullkonnari löggjöf um útrýmingu heilsuspillandi húsnæðis og tryggja, að ríkissjóður leggi fram fé í þessu skyni til jafns við sveitarfélögin.

Allar aðgerðir í félagsmálunum þarf að samhæfa sjónarmiðum, stefnu og markmiðum hins frjálsa framtaks. Með framleiðsluafköstum sínum tryggir hið frjálsa hagkerfi bezt þá verðmætasköpun, sem er undirstaða aukinnar velmegunar. Þannig er traustast lagður grundvöllurinn, sem reisa verður á og gera hugsjónina um félagslegt öryggi framkvæmanlega.

Sjálfstæðisflokkurinn er eini stjórnmalaflokkur landsins, sem heils hugar og óhikað heldur fram og vill viðhalda hinni frjálsu hagskipan. Hann hefur jafnframt unnið að því, sem bezt hefur verið gert í félagsmálunum. Þannig hefur flokkurinn í senn eftt framtak og atorku, svo að auðlindir landsins mættu hagnýtast til sem mestrar hagsældar og velmegunar um leið og stefnt hefur verið að því, að enginn líði skort af ástæðum, sem honum eru ósjálfráðar. Það er hlutverk Sjálfstæðisflokksins að leiða þjóðina áfram á þessari braut. Framtíðarheill lands og þjóðar er undir því komin, að Sjálfstæðisflokknum sé veitt brautargengi til slíkra verka.