

Nr 70.

Av herr **Domö m. fl.**, *angående en översyn av socialvården.*

Svensk inrikespolitik under 1930- och 1940-talen har präglats av en synnerligen omfattande utbyggnad av socialvården. Det starka sociala intresse, som utgjort drivfjädern till denna utveckling, har varit gemensamt för samtliga politiska partier, och de sociala frågorna ha därför kunnat lösas utan principiella motsättningar av större betydelse.

Det expanderande reformarbetet inleddes under 1930-talet med en serie åtgärder, som enligt nutida sätt att se hade relativt måttliga dimensioner. De baserade sig främst på förslag av befolkningskommissionen och togo framför allt sikte på befolkningspolitiska syften. Bland de reformer av denna art, som genomfördes, må här särskilt erinras om de statliga bosättningslånen, de olika formerna för ekonomisk hjälp vid havandeskap och barnsbörd, stödåtgärderna till bostadsförsörjning åt mindre bemedlade barnrika familjer samt den förebyggande mödra- och barnvården. Under 1930-talet organiserades också de frivilliga sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna, varjämte folktandvården började genomföras.

Under 1940-talet ha de genomförda eller i princip beslutade sociala åtgärderna haft en ekonomisk räckvidd av långt större mått. Det torde vara tillräckligt att här nämna folkpensioneringens kraftiga utbyggnad, de allmänna barnbidragen och den obligatoriska sjukförsäkringen.

Utvecklingen av socialvården kan lättast avläsas i siffrorna över vad utgifterna på detta område för staten, landstingen och kommunerna uppgå till under de gångna åren.

1920	1925	1930	1935	1939	1943
197 milj. kr.	226 milj. kr.	276 milj. kr.	403 milj. kr.	602 milj. kr.	1 313 milj. kr.

För budgetåret 1949/50 upptagas enbart de *statliga* socialvårdsutgifterna med omkring 1 500 miljoner kronor.

Redan nu beslutade socialvårdsåtgärder anses emellertid då de fram på 1950-talet hunnit utvecklas i avsedd omfattning komma att öka de statliga socialvårdsutgifterna med belopp, vars storleksordning är svår att beräkna, men som säkert kommer att överstiga en halv miljard. En av anledningarna till en sådan kraftig kostnadsökning är den ogynnsamma åldersfördelning inom befolkningen, som är att vänta under början av 1950-talet. Till en jämförelse må nämnas, att statens totala utgifter å driftbudgeten för budgetåret 1949/50 beräknats till 4,4 miljarder.

Vid sidan av de offentliga socialvårdsutgifterna anslås av företag och enskilda frivilligt varje år betydande belopp för sociala ändamål. Som ett exempel härpå må nämnas, att enligt en under år 1948 inom Svenska arbetsgivareföreningen gjord utredning dess medlemmars frivilliga utgifter för sociala ändamål kunde beräknas ligga någonstans i närheten av 3,8 % av företagens totala lönesumma.

Den snabba accelerationen i den sociala utbyggnaden motsvaras av betydelsefulla skiftningar i de målsättningar man vid skilda tillfällen gjort för socialvården. Tidigare har målet angivits vara att åt varje samhällsmedlem trygga en minimiinkomst och en minimistandard och att avskaffa fattigdom och nöd åtminstone i dessa ords gamla betydelse. Under intryck av den betydande standardhöjning, som redan uppnåtts, har målsättningen numera vidgats. Man nöjer sig icke längre med att söka avskaffa fattigdom och nöd utan vill därjämte med socialpolitiken som instrument nå fram till allmän höjning av de bredare folklagrens ekonomiska standard, till en utjämning av inkomstfördelningen och till ett jämnare utskiftande av kostnaderna för barnens vård och uppfostran. Samtidigt har sambandet mellan socialförsäkringens avgifter och förmåner tunnats ut genom att allt större andel av försäkringskostnaderna täckts med skattemedel.

De hävdvunna principerna, att varje medborgare har plikt att själv sörja för sig och sin familj samt att socialvården endast skall äga supplerande karaktär och helst ges såsom en hjälp till självhjälp, synas nu inom vissa läger icke tillmätas samma värde som tidigare.

Oaktat den utbyggnad av socialvården, som redan har genomförts, och de sociala åtgärder, som i princip beslutats, men ännu ej hunnit verkställas, äro önskemålen om ytterligare reformer ännu långt ifrån uttömda. På dagordningen stå obligatorisk arbetslöshetsförsäkring, änkepensionering, allmän pensionering av arbetare och anställda i enskild tjänst samt småföretagare och jordbrukare, utbyggnad av den öppna läkarvården, en reformerad fattigvårdslagstiftning, en ytterligare aktiverad bostadspolitik, reformer i fråga om kvinnornas ställning i hem- och yrkesarbete, kollektiv tvätt och andra kollektiva anordningar för underlättande av hemarbete, utbyggnad av barnhem och barnträdgårdar, moderskapsförsäkring, förlossningsvårdens utbyggnad, fria semesterresor i utsträckt omfattning, anordningar för mottagande av semesterfirande familjer, subventionerad tillverkning av kläder och skodon, om- eller nybyggnad av praktiskt taget samtliga ålderdomshem, barnhem och alkoholistanstalter, förbättrad sinnessjukvård, sinnesslövärd och psykopatvård, utbyggnad av kroppssjukhusen, översyn av folktandvården och förbilligande av läkemedlen. Vad ett genomförande av dessa nya önskemål skulle innebära i kostnadshänseende har icke närmare beräknats.

I samband med att 1946 års riksdag beslöt avskaffa omsättningskatten gjordes en kalkyl över den ekonomiska utveckling, som ansågs vara att emotse under tiden t. o. m. budgetåret 1951/52. I denna kalkyl räknade man med olika alternativ, men man enades om att bygga sina omedelbara åtgärder på det mest gynnsamma av dessa. Enligt detta troddes det ekonomiska framåt-

skridandet komma att bli så kraftigt att den reala nationalinkomsten från år 1944 till år 1951 skulle komma att stiga med ca 22 %. Även om skattesatserna förblevo oförändrade, skulle utrymme utan underbalansering av budgeten vid en sådan utveckling kunna beredas icke endast för automatiska utgiftsökningar, som måste följa av redan fattade beslut, utan även för nya sociala ändamål. För den händelse utvecklingen skulle bli mindre gynnsam än man sålunda räknat med var finansministern för sin del beredd att taga risken av en underbalansering av driftbudgeten.

Det råder i närvarande stund knappast någon annan mening än att 1946 års beräkningar rörande stegringen av den reala nationalinkomsten och därmed landets verkliga resurser varit alltför präglade av optimism. Utvecklingen har gått andra banor än man då räknade med, och den ekonomiska situationen är i dag sådan att strängaste sparsamhet måste iakttagas på alla områden. Någon tanke på en underbalansering av driftbudgeten finnes icke längre, utan finansministern är tvärtom ytterst angelägen att så mycket som möjligt överbalansera denna. Det är att beklaga, att den återhållsamhet, som vi nu tvingas att ålägga oss, kommer att gå ut även över angelägna sociala önskemål. I nuvarande situation är det emellertid ofrånkomligt att noggrant ompröva 1946 års beräkningar. Man torde därvid komma att finna att något utrymme för nya sociala utgifter icke står oss till buds under den närmaste framtiden, utan att vi med redan fattade beslut äro framme vid gränsen för våra nuvarande ekonomiska möjligheter. Läget har på ett pregnant sätt angivits av fil. lic. Gustav Cederwall i en artikel i tidskriften *Tiden* (nr 9 1948). Det heter där: »Det krävs inga stora uppoffringar av det svenska folket. I stort sett är det fråga om att slå vakt om den nu uppnådda standarden, att göra halt på denna, i och för sig höga nivå under den tid som behövs för att underlaget för den skall kunna tryggas och grunden för fortsatta standardhöjningar läggas.»

Den reformpaus, som de yttre omständigheterna sålunda tvinga till, bör enligt vår mening utnyttjas för att äntligen få till stånd en länge efterlyst enhetlig plan för socialvården i vårt land, en plan, som inom ramen för befintliga ekonomiska och personella resurser skulle sammanfoga de olika detaljerna till en färdig, harmoniskt avvägd byggnad.

När socialvårdskommittén för elva år sedan tillsattes ingick i dess uppdrag att åstadkomma en allmän översyn av socialvården och att därvid söka samordna dennas olika grenar. Vissa angelägna jämkningar i gällande lagstiftning, vilka kunde ske utan att förrycka utredningsarbetets allmänna planläggning, skulle dock icke behöva uppskjutas till dess resultatet av detta arbete i dess helhet föreläge. Utredningsarbetet inom socialvårdskommittén har under de gångna åren pågått med stor intensitet och har burit frukt i en serie olika betänkanden. Kommittén har bland annat gett sig i kast med problemet om en lämplig organisation för socialvårdsarbetet (SOU 1942:56). I sitt betänkande rörande arbetslöshetsförsäkring (SOU 1948:39) har kom-

mittén återvänt till organisationsproblemet och därvid angivit delvis nya synpunkter på detta. Slutligen har det varslats att kommittén har för avsikt att ännu en gång överarbeta sitt ursprungliga organisationsförslag. Fortfarande står emellertid frågan om en enhetlig plan för socialvården i den vidare mening vi här avse olöst, snarare har splittringen under de gångna åren blivit än större. Detta har icke minst berott på att parallellt med socialvårdskommittén flera andra utredningsorgan framkommit med en serie förslag på detta eller närbesläktade områden, vilka förslag undan för undan realiserats. Det innebär icke en kritik mot dessa utredningsorgans omfattande arbete, när man nödgas konstatera den brist på enhetlighet som fortfarande råder. Statsmakterna ha funnit vissa socialvårdsproblem så angelägna, att deras lösande icke kunde avvakta en generalplanering.

Vid 1945 års riksdag motionerade herr Rickard Lindström m. fl. (I: 23) om åtgärder för planläggning av det fortsatta utredningsarbetet på socialpolitikens och socialvårdens område. I anledning av motionen hemställde riksdagen (skr. nr 389) att, så snart dåmera pågående utredningar på socialvårdens område i väsentliga delar slutförts, planläggning skulle företagas inom vederbörande departement i syfte att samordna utredningsresultaten och uppdraga riktlinjer för den framtida socialpolitiken samt att därvid även utarbeta en samlad kostnadsberäkning för genomförandet av planerade reformer på området.

Tiden synes nu vara mogen för att företa det samordningsarbete, som riksdagen sålunda begärt. Tillfället är så mycket mera gynnsamt som planläggningen nu kan ske under en tid, då reformarbetet ändock måste inskränkas. Generalplaneringen behöver därför icke såsom eljest måst vara fallet fördröja detta arbete.

Att få till stånd en samlad socialvårdsplan framstår som mycket angeläget i nuvarande situation, då vi tycka oss tangera gränsen för vad vi ekonomiskt sett kunna prestera på detta område. En begränsad kostnadsram för socialvården gör det ofrånkomligt att lägga upp en socialbudget i ordets egentliga bemärkelse. I denna skulle alla de sociala behoven samtidigt kunna klart överblickas och få konkurrera inbördes. De mindre viktiga finge därvid reduceras eller helt stå tillbaka för de mest angelägna. Otvivelaktigt är det tänkbart att vid planläggningen ändamål, vilka ännu ej varit föremål för statsmakternas prövning, kunna tillerkännas prioritet framför sådana, varom beslut redan fattats.

En noggrann planläggning på detta område ter sig som en synnerligen viktig uppgift icke minst med hänsyn till den tunga börda, som redan beslutade sociala åtgärder komma att lägga på de närmaste decenniernas relativt fåtaliga befolkning i de arbetsföra åldrarna. Man bör hålla i minnet, att antalet folkpensionärer, som nu utgör ca 560 000, beräknas ha stigit till nära 640 000 år 1955, ca 685 000 år 1960 och över 900 000 år 1980. Talen för åldrarna mellan 16 och 67 år förbli däremot ganska konstanta. Antalet är nu ca 4,6

miljoner och beräknas för år 1955 bli ca 4,6 miljoner, år 1960 ca 4,7 miljoner och 1980 ca 4,8 miljoner (SOU 1945: 46, s. 307—308).

Mot en sådan allmän planering kan invändas, att den icke kan utföras med full objektivitet och att dess giltighet till tiden måste vara ganska kort, därför att de olika åtgärdernas angelägenhetsgrad påverkas av växlande förhållanden. Dessa invändningar äro i viss mån riktiga, men kunna icke rubba vår övertygelse, att en planläggning, där de sociala anslagens angelägenhetsgrad vägas mot varandra, är starkt att föredraga framför hittills tillämpade system, däri utgift endast lägges till utgift.

Vid upprättandet av en enhetlig socialvårdsplan synes det finnas möjligheter till förenkling av nuvarande bestämmelser, vilka därför att de tillkommit etappvis naturligen förete en serie icke nödvändiga variationer. En sådan förenkling är av behovet påkallad för att göra det möjligt för de statliga och kommunala myndigheterna att vinna erforderlig överblick över socialvårdens hela arbetsfält. Särskilt viktig ter sig förenklingen, om man gärna ser att socialvårdens praktiska handhavande i största möjliga utsträckning anförtros åt kommunala förtroendemän. För allmänheten måste det vara angeläget att lättare kunna få reda på vart den i olika situationer har att vända sig och vilken hjälp som kan påräknas. Nuvarande anhopning av författningar torde verka förvirrande.

Samtidigt som innehållet i planen utformas bör man söka övervinna nuvarande organisatoriska splittring av det socialvårdande arbetet. De kommunala organ, som nu alltför fristående från varandra verka på socialvårdens område, måste, såsom redan i vissa kommuner särskilt i städerna skett, genom lämpliga organisationsformer knytas fastare samman. Splittringen har kommit att bli framträdande även i länsinstanserna, där vid sidan av länsstyrelserna och oberoende av dessa en serie nya organ tillskapats. För det organisatoriska sambandet mellan länsorganen bör en lämplig form skapas. Även när det gäller de centrala verken torde organisatoriska förutsättningar för ett utvidgat samarbete behöva åstadkommas.

Det synes troligt att påtagliga lätnader i det administrativa arbetet stå att vinna genom rationaliseringsåtgärder och att de besparingar, som kunna följa härigenom, kunna bli avsevärda. Med de utgiftssummor, som den statliga socialvården numera föranleder, betyder varje besparing på en procent en kostnadsreduktion på närmare 15 miljoner kronor. Utan att behöva pruta på de socialvårdande åtgärdernas effekt synes det därför möjligt att genom rationaliseringsåtgärder över hela linjen nedbringa kostnaderna med aktningsvärda belopp.

Med den omfattning socialvården tidigare ägde innebar den i stort sett, att de ekonomiskt bättre ställda grupperna genom sina skatter bidrogo till hjälp åt de sämre ställda. Numera äro de bidrag, som dessa mera välställda skattevägen kunna lämna, otillräckliga för att betala någon mera väsentlig del av de sociala utgifterna. Även om de högre inkomsttagarna ytterligare pressades genom rent konfiskatoriska åtgärder skulle resultatet därav bli mycket blygsamt (se

SOU 1945: 14, s. 110—111). Socialvårdsutgifterna innebära därför numera framför allt att en väsentlig del även av de mindre bemedlades inkomster avskiljes från dessas egen rådighet och omhändertages av det allmänna i syfte att bereda samma befolkningsgrupper vissa sociala förmåner. Detta sker icke enbart på den direkta skattevägen utan även genom att exempelvis bolagsbeskattningen å ena sidan håller tillbaka en eljest möjlig löneökning och å andra sidan slår igenom i höjda priser.

Med hänsyn till att socialvården sålunda numera till sin huvuddel uppbäres av medborgare med mycket måttliga inkomster är det särskilt betydelsefullt, att varje »svinn», som innebär att dessas uppoffringar icke medföra full effekt, motarbetas. Man måste fråga sig, huruvida icke de utomordentliga kostnader, som redan nedläggas på socialvården, därest till buds stående medel använts fullt rationellt och hjälpåtgärderna inriktats just där de bäst behövs, skulle varit tillräckliga för att mera fullständigt än som nu skett nå första etappen av socialvårdens målsättning, nämligen att göra slut på fattigdom och nöd.

Statskontoret har i sitt utlåtande över medicinalstyrelsens förslag angående den öppna läkarvården i riket (SOU 1948: 18 och 24) sammanställt vissa aktuella personalbehov för att härigenom ge arbetskraftsproblemet en mera konkret belysning. Av sammanställningen framgår, att det *årliga* rekryteringsbehovet om hänsyn togs till i olika sammanhang under senare år framlagda reform- och utbyggnadsförslag kan uppskattas till

Försvaret	5 200
Läkare och tandläkare	600
Sjuksköterske- och annan vårdpersonal	5 300
Lärare	2 200
Industriens behov av lärlingar	40 000
Av statskontoret beräknade rekryteringsbehov för övriga grenar av statsförvaltningen (3 % av 160 000)	4 800
	Summa 58 100

De anförda siffrorna äro, säger statskontoret, givetvis mycket ungefärliga och de belysa endast en begränsad del av det totala arbetskraftsbehovet. Så viktiga områden som jord- och skogsbruk, husligt arbete, fiske, handel, kommunalförvaltning m. m. ha t. ex. icke medtagits, ej heller har behovet av ingenjörspersonal beräknats. »Situationens allvar framträder med särskild skärpa om man beaktar att de årskullar, som under de närmaste åren lämna skolorna, kunna uppskattas till allenast omkring 70 000 per år.» Av dessa äro ca 35 000 flickor, och $\frac{2}{3}$ av dessa bruka i allmänhet ägna sig åt husligt arbete. (SOU 1948: 21, s. 55). Statskontoret har pekat på att man här står inför ett synnerligen allvarligt samhällsproblem och uttalar: »Den ogynnsamma befolkningsutvecklingen under 1930-talet gör att man måste räkna med att befolkningen i de produktiva åldrarna under de närmaste tio åren kom-

mer att vara oproportionerligt liten. De olägenheter, som härav bli följden, skärpas i mycket hög grad av att befolkningskrisen till tiden delvis kommer att sammanfalla med genomförandet av ett omfattande reform- och utbyggnadsprogram på skilda områden med därav följande kraftig expansion av förvaltningen. Situationen är sålunda den, att nya, personalkrävande förvaltnings- och samhällsuppgifter skola lösas med sinande befolkningstillgångar.»

I sitt yttrande över medicinalstyrelsens förslag rörande den öppna läkarevården har Landsorganisationen uppmärksammat samma problem och framhållit nödvändigheten av en avvägning mellan behoven av personal för de olika sociala ändamålen. De gjorda uttalandena ge en klar föreställning om nödvändigheten av att vid uppgörandet av planerna för socialvården strängt begränsa anspråken på personal för sociala ändamål.

Vid en omprövning av socialvården bör frågan om sambandet mellan de sociala utgifterna och beskattningen noggrant uppmärksammas. Enighet råder om att en höjd levnadsstandard för folket i dess helhet icke kan vinnas annat än genom en stigande produktion, en ökad nationalinkomst. Under de senaste årtiondena har framstegshastigheten utgjort omkring 3 % årligen. Detta har betytt att nationalinkomsten ökat med flera hundra miljoner kronor per år. Huvuddelen av denna ökning har otvivelaktigt kommit de breda folklagren till godo i form av förbättrade löneinkomster. Ur hela folkets synpunkt är det ett livsintresse att det ekonomiska framåtskridandet icke bromsas utan fastmera stimuleras. De som ha mest att vinna genom ett sådant framåtskridande äro de befolkningslager, som nu ha den lägsta standarden.

Därest man fastslår principen att de sociala utgifterna icke få nå en sådan höjd att de måste föranleda en beskattning, vilken håller det ekonomiska framåtskridandet tillbaka, synes man ha markerat en teoretisk gräns för socialvårdens räckvidd. Mot bakgrunden av denna princip bör en undersökning nu göras om de ekonomiska verkningarna av den skattepolitik, som förknippats med hittills beslutade sociala reformer. Rörande den inbördes storleksordningen mellan beskattning och sociala utgifter får man en föreställning om man erinrar sig att de statliga socialutgifterna redan nu uppgå till ca 1,5 miljarder, d. v. s. praktiskt taget samma summa som den, enskilda personer med nuvarande tryckande skattesatser erlagga i inkomst- och förmögenhetsskatt.

För vår del hålla vi före att den nuvarande beskattningen är av sådan art att den äventyrar och håller tillbaka ett eljest möjligt ekonomiskt uppsving. Ett talande exempel härpå är, att man inom vida kretsar av vårt folk reagerar mot de höga skatterna genom att inskränka sin arbetsprestation. Denna inställning är vanlig även inom lågt avlönade grupper. Icke minst medverkar detta till att hålla tillbaka utbudet av kvinnlig arbetskraft.

En avvägning bör ske mellan de fördelar, som socialvårdsåtgärderna innebära för den enskilde skattebetalaren, och angelägenheten hos de behov han på grund av beskattningen nödgas avstå från att tillfredsställa. Ett alltför

långt gående förmynderskap över den enskilde rimmar nämligen illa med svenskens naturliga lust att själv beställa om sitt hus och att själv taga ansvaret för sin och sin familjs ekonomiska välfärd.

Som ovan erinrats begärde 1946 års riksdag att en översyn över socialvården skulle företagas inom socialdepartementet. Med hänsyn till arbetets betydande omfattning och nödvändigheten att vid dess utförande äga tillgång till sakkunskap från skilda ämnesområden synes det finnas starka skäl att uppdraga utredningen åt ett fristående organ. Härför talar även att de sociala uppgifterna numera äro anförtrodda åt flera olika departement.

Med stöd av vad sålunda anförts hemställa vi,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla att en översyn av socialvården med beaktande av ovan angivna synpunkter företages utan avvaktande av det utredningsarbete, som redan pågår rörande vissa specialområden inom socialvården, samt att detta utredningsarbete uppdrages åt ett fristående organ.

Stockholm den 19 januari 1949.

Fritiof Domö.

J. B. Johansson.

Georg Andrén.

Karl Wistrand.

Axel Mannerskantz.

K. G. Ewerlöf.

Ebon Andersson.

Gustaf Velander.