

Nr 9.

Ankom till riksdagens kansli den 26 april 1945 kl. 12 m.

Första kammarens andra tillfälliga utskotts utlåtande i anledning av väckt motion om åtgärder för planläggning av det fortsatta utredningsarbetet på socialpolitikens och socialvårdens områden.

I en inom riksdagens första kammare väckt, till dess andra tillfälliga utskott hänvisad motion, nr 23, har herr *Lindström m. fl.* hemställt, att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla om skyndsamma åtgärder i syfte att få till stånd en plan för det fortsatta utredningsarbetet på socialpolitikens och socialvårdens områden.

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionen.

Över motionen hava utlåtanden inhämtats av socialstyrelsen, pensionsstyrelsen, statens institut för folkhälsan, socialvårdskommittén, kommunindelningsskommittén, 1941 års befolkningsutredning och kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering. Vidare hava svenska landskommunernas förbund, svenska stadsförbundet, svenska landstingsförbundet, svenska sjukkasseförbundet och landsorganisationen i Sverige beretts tillfälle yttra sig i ärendet. Svenska landskommunernas förbund har icke begagnat sig därav.

För det huvudsakliga innehållet i de avgivna yttrandena lämnas i det följande en redogörelse.

Socialstyrelsen framhåller, att det givetvis vore av stort värde, om en sådan allmän plan, som motionärerna avse, kunde utarbetas för socialpolitiken och socialvården. Det torde emellertid taga avsevärd tid i anspråk att utarbeta en dylik plan, även om denna icke innehåller några detaljer. Under nuvarande förhållanden, då mycket betydelsefulla frågor äro under utredning, torde det vara förenat med stora svårigheter att få till stånd en plan av det slag motionärerna åsyfta. Därest en sådan plan skulle utarbetas, torde det betydelsefulla utredningsarbete, som för närvarande pågår, få nedläggas i avvaktan på den allmänna planen. Det sociala reformarbetet skulle härigenom bliva i avsevärd grad fördröjt, särskilt som motionärerna synas förutsätta, att den ifrågasatta planen skulle underställas riksdagen för godkännande. Det torde kunna förutsättas, att utredningsarbetet bedrives efter en central planläggning genom socialdepartementets försorg, ehuru detta icke alltid kommer till synligt uttryck. Ehuru socialstyrelsen anser, att det varit av stort värde, om en sådan plan, som motionärerna åsyfta, varit uppgjord, får styrelsen med hänsyn till det nu pågående omfattande utredningsarbetet avstyrka det i motionen framlagda förslaget.

Pensionsstyrelsen anför bland annat: En närmare utredning av de huvudprinciper som böra ligga till grund för socialvårdens omdaning i vårt land, olika alternativs belysning ur ekonomiska och sociala synpunkter m. m. samt ett på grundval av en dylik utredning framlagt program för socialvårdens gestaltning skulle enligt pensionsstyrelsens mening varit av synnerligen stort värde för det fortsatta reformarbetet inom socialvården. Den oklarhet som allttjämt råder rörande vissa grundläggande principer för samhällets verksamhet på detta område försvårar jämväl ställningstagandet till framlagda reformförslag. Huruvida det är möjligt att nu, sedan socialvårdskommitténs arbete fortskridit så långt som skett, få till stånd icke blott en plan för den samhälleliga hjälpverksamheten utan även en sanktion av planen till vägledning för det fortsatta utredningsarbetet, undandrar sig pensionsstyrelsens bedömande.

Statens institut för folkhälsan tillstyrker motionen.

Socialvårdskommittén anför bland annat: När motionärerna uttala, att vi i vårt land synas komma att på socialvårdens område fortsätta på de partiella reformernas väg, avse de tydligen detta som en kritik och måste väl då syfta till att alla större reformer skola verkställas på en gång. En sådan ordning måste innebära, att angelägna reformer uppskjutas i avvaktan på att i detalj utarbetade förslag hinna bli färdiga på alla områden. Var och en måste inse, att detta skulle betyda en stark försening av reformarbetet. En sådan ordning har kommittén icke kunnat finna försvarlig. I stället bör för hela socialvården grundläggande delar eller sådana, som eljest äro av större vikt, behandlas snarast möjligt och återstoden följa efter så snart ske kan. En sådan arbetsordning medför visserligen, att man vid utarbetandet av de senare reformförslagen måste vidtaga vissa justeringar i de tidigare utarbetade. Kommittén har emellertid ansett detta innebära en mindre olägenhet än att det hela skulle uppskjutas.

I motionen framställles yrkande om skyndsamma åtgärder i syfte att få till stånd en plan för det fortsatta utredningsarbetet på socialpolitikens och socialvårdens område. Någon antydan om på vad sätt en sådan plan skall utarbetas göres dock icke i motionen. I densamma meddelas, att, förutom socialvårdskommittén, 1941 års befolkningsutredning, kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering och kommunindelingskommittén arbeta med utredning av olika spörsmål, berörande en reformerad socialvårdslagstiftning. Såvitt kommittén förstår åsyfta motionärerna, även om det icke utsäges i motionen, att dessa beredningar skola upphöra med sitt arbete och en ny kommitté eller särskilda sakkunniga utses, som skulle omhänderha alla de mångskiftande spörsmål, som nu utredas av dessa beredningar. Om detta icke är motionärernas mening, torde de åsyfta, att nya sakkunniga utses, som utarbeta vissa riktlinjer för socialvårdslagstiftningen, och att de uppräknade beredningarna tills vidare, i avvaktan på förslag från dessa sakkunniga, avbryta sitt arbete. Att utarbeta ett konkret program eller plan för den samhälleliga hjälpverksamheten är icke en så lätt uppgift, som motionärerna synas förmäna. En sådan fråga som t. ex. socialförsäkringskostnadens fördelning kan givetvis diskuteras ur principiell synpunkt, men för att få en utgångspunkt för ett förslag, som har praktisk betydelse, måste en utredning företagas om de blivande kostnaderna, vilken fråga för besvarande påkallar utarbetande av mer eller mindre fullständiga förslag till lagstiftning.

Givetvis hade det varit av värde, därest kommittén redan på ett tidigt stadium kunnat arbeta inom en viss, av statsmakterna fastställd kostnadsram för socialvården, men, såsom kommittén redan i sitt principbetänkande framhållit, är det icke möjligt att nu bedöma vare sig vårt lands ekonomiska situation efter stormaktskrigets upphörande eller näringslivets utveckling och de enskilda medborgarnas försörjningsmöjlighet och skattekraft. Kommittén har därför i väsentliga avseenden inriktat sig på att utarbeta förslag, vilka innebära en ur teknisk synpunkt tillfredsställande lösning av alla de problem, som uppkomma, medan avvägningen av de olika reformernas inbördes angelägenhetsgrad rimligen måste åvila Kungl. Maj:ts och riksdagen under beaktande av de aktuella statsfinansiella resurserna och det ekonomiska läget i övrigt.

Enligt kommitténs mening är det icke nödvändigt eller ens lämpligt att alla socialpolitiska spørsmål omhänderhavas av samma utredningsorgan. Arbetet skulle, om alla aktuella sådana frågor samlades hos en kommitté eller sakkunnigberedning, taga en överskådligt lång tid. Nödvändigt är däremot att samarbete sker mellan olika utredningsorgan, så att dubbelarbete och gränskomplikationer undvikas.

Sammanfattningsvis vill kommittén som sin mening uttala, att arbetet inom de olika utredningsorganen nu fortskridit så långt, att den av motionärerna önskade utredningen skulle på ett betänkligt sätt försena den tidpunkt, då statsmakterna kunna taga ställning till önskvärda reformförslag på det sociala området. Uppenbart är, att sedan de olika beredningarna avgivit sina förslag, vissa modifikationer i desamma kunna bli behöfliga såväl av statsfinansiella skäl som ur synpunkten av en rationell samordning mellan de olika socialpolitiska åtgärderna. Det synes kommittén att sålunda erforderlig överarbetning av förslagen lämpligast bör ske inom Kungl. Maj:ts kansli.

På grund av det anförda föreslår kommittén, att motionen icke måtte föranleda till någon riksdagens åtgärd.

Kommunindelningskommittén meddelar, att kommittén är i färd med att avsluta sitt arbete, och förklarar sig sakna anledning tillstyrka, att en ny instans inrättas för utredningsarbetet på socialpolitikens och socialvårdens område.

1941 års befolkningsutredning framhåller, att utredningen varit angelägen om att hålla sig orienterad rörande av andra kommittéer bedrivna undersökningar. Utredningen har för sin del inlett sitt arbete med vissa principiella diskussioner. Den har emellertid icke ansett sig böra redovisa dessa förrän i sitt huvudbetänkande, som ännu är under arbete. De principiella uttalandena erhålla nämligen enligt utredningens uppfattning konkretion först genom att förenas med utformningen av förslag, och många gånger kan slutlig ståndpunkt icke tagas till viss princip, förrän i detalj utformade förslag föreligga att välja emellan. Emellertid har utredningen i hittills framlagda förslag, såvitt det icke rört sig om av tidsförhållandena betingade tillfälliga åtgärder eller försöksanordningar, sökt ange det större sammanhang, i vilket förslagen böra ses. Sambandet mellan utredningens olika förslag, både de hittills framförda och de, som ännu äro under utformning, skulle framstå klarare, därest det varit möjligt för utredningen att framlägga dem i ett sammanhang. Av praktiska skäl har detta dock icke låtit sig göra.

Befolkningsutredningen förstår väl de svårigheter att erhålla en samlad överblick över utredningens arbete, som möta den socialpolitiskt intresserade. Dessa svårigheter äro givetvis än större, om man önskar en översikt över hela det socialpolitiska fältet. på vilket ett flertal olika utredningar pågå. Till en del är detta läge ofrånkomligt, då diskussionerna och övervägandena inom utredningskommittéerna taga viss tid, under vilken publicering av resultaten icke lämpligen kan ske. Olägenheterna härav äro särskilt stora, då ett flertal kommittéer arbeta med utredningsuppdrag inom socialpolitikens område, vilka gjorts så allmänna och vittomfattande, att utredningarna blivit mycket tidskrävande. Anledning föreligger därför att — på sätt som motionärerna synas önska — överväga, huruvida icke en översyn av utredningsväsendets uppläggning på detta område är påkallad.

Befolkningsutredningen vill i detta sammanhang understryka vikten av att de centrala ämbetsverken erhålla erforderliga resurser för att på sina områden bedriva ett fortlöpande utrednings- och planläggningsarbete i anslutning till den administrativa verksamheten.

En utbyggnad av de permanenta utredningsorganen kommer dock enligt utredningens uppfattning icke att överflödiggöra utredningar genom särskilt tillkallade sakkunnighetskommittéer, vilka utgöra ett ur många synpunkter värdefullt inslag i svenskt demokratiskt samhällsliv. Genom kommittéarbetet skapas bland annat möjligheter för samhället att tillgodogöra sig erfarenheter från olika verksamhetsområden och från olika delar av landet.

Med hänsyn till den omfattning, som utredningar genom tillfälliga kommittéer för närvarande äger och enligt befolkningsutredningens uppfattning också i framtiden kommer att ha, förtjänar frågan om eventuella åtgärder för åstadkommande av en tillfredsställande uppläggning och samordning av kommittéernas arbete ävensom för beredande av en bättre överblick över detsamma, att upptagas till prövning.

Det tillkommer givetvis Kungl. Maj:ts kansli att följa arbetet inom de olika utredningskommittéerna. Från departementens sida kan åtskilligt göras för att främja samarbetet mellan kommittéerna, hindra dubbelarbete men också tillse att vissa gränsproblem icke förbigås. I många fall skulle en nära kontakt mellan departementen och utredningskommittéerna vara av värde, såväl för utredningarna, vilkas arbete därigenom kan vinna i effektivitet, som även för departementen, som därigenom komma i en mera direkt kontakt med de olika erfarenhetsområden, som äro representerade i kommittéerna. Enligt befolkningsutredningens uppfattning kan en utvidgning av denna kontakt förtjäna övervägas. Närmast komme därvid i fråga, att inom Kungl. Maj:ts kansli inrätta ett organ, till vilket kommittéerna fortlöpande skulle lämna uppgift rörande av dem igångsatta undersökningar ävensom rörande sitt arbete i övrigt. Det vore därvid naturligt, att representant för Kungl. Maj:ts kansli skulle vara berättigad att deltaga i kommittéernas överläggningar. Ett sådant organ skulle ha en funktion att fylla icke endast för samarbetet och samordningen mellan kommittéerna utan även utåt. Det borde tillhöra dess uppgifter att periodiskt utgiva översikter över pågående utredningsarbete. Det skulle även vara en central, till vilken intresserade kunde vända sig för att erhålla upplysningar rörande under utredning varande frågor.

Utredningen instämmer i det av motionärerna framförda önskemålet att få till stånd en diskussion om vissa för ett flertal olika åtgärder gemen-

samma grundläggande principfrågor. Som material för en sådan diskussion torde man få använda de olika förslag, som inom den närmaste framtiden komma att framläggas av olika kommittéer — förutom befolkningsutredningen, socialvårdskommittén, bostadssociala utredningen, kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering, ungdomsvårdskommittén, jordbrukskommittén, skolutredningen m. fl. En diskussion om vissa principfrågor bör härvidlag vara ägnad att väcka intresse för de socialpolitiska problemen.

En i viss mån annan fråga är den, som avser avvägningen mellan olika åtgärder. Denna fråga är uppenbarligen av politisk natur, där olika uppfattningar och intressen bryta sig. De politiska instanserna få här precisera sina program. Statsmakterna få vid behandlingen av de olika förslagen taga ställning såväl till de grundläggande principfrågorna som även till avvägningen mellan olika åtgärder. Ett sådant ställningstagande sker givetvis i och med att statsmakterna fatta beslut om åtgärder. I ett läge, där ett flertal förslag vänta på sin behandling, vore en förhandsprecisering från statsmaktens sida av deras uppfattning om relation mellan olika aktuella projekt mycket önskvärd. Denna skulle innebära uppgörandet av en allmän plan, i vilken rangordningen och tidsföljden mellan olika åtgärder, som statsmakterna avse att vidtaga under närmaste åren, angäves. En sådan planering möter emellertid stora svårigheter.

Av betydelse är därvid, att åsiktsbildningen undergår en ständig förskjutning. Detta gäller både i fråga om omfattningen av de socialpolitiska åtgärderna i allmänhet och avvägningen mellan olika sådana åtgärder. En plan får därför icke göras alltför stel utan måste ständigt kunna underkastas förändringar.

Av detta skäl får den överblick över kostnaderna för olika åtgärder, som en plan skulle kunna medföra, endast begränsat värde. Även av andra skäl måste en varning uttalas mot uppgörandet av fasta kostnadsramar för socialpolitikens utbyggnad. Hänsyn måste ständigt tagas till näringslivets utveckling. Denna är för Sveriges vidkommande starkt beroende av handelsutbytet med främmande länder, ett område på vilket betydande omkastningar kunna uppträda under den första efterkrigstiden. Prognoser rörande nationalinkomstens utveckling i vårt land bli med anledning härav mycket osäkra. Detta ökar nödvändigheten av att planerna också för socialpolitikens utbyggnad göras rörliga, så att de kunna anpassas efter den allmänna ekonomiska utvecklingen.

Socialpolitiken måste vid denna anpassning icke endast utbyggas i den takt som motsvarar den ekonomiska utvecklingen på litet längre sikt. Det har blivit allt vanligare att socialpolitiken hopkopplas också med den ekonomiska politiken på kortare sikt. Så måste t. ex. åtgärder för bostadsfrågans lösning till tid, omfattning och utformning i icke ringa utsträckning inordnas i konjunktur- och sysselsättningspolitiska sammanhang. En samordning mellan jordbrukspolitiken och strävanden att höja de sämst ställda gruppernas standard är också naturlig. Sammankopplingen är i båda dessa exempel lika önskvärd ur socialpolitiska som ur allmänt ekonomiska synpunkter. Genom densamma minskas emellertid möjligheterna att uppställa och genomföra en allmän plan för socialpolitikens utbyggnad. Det blir icke endast en i förväg uppgjord rangordning mellan olika reformförslag, som får bestämma tidpunkten för deras genomförande. Denna

väljes i stället i viss utsträckning med hänsyn till det aktuella läget på olika områden av näringslivet.

Kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering framhåller, att det vore synnerligen önskvärt, att jämsides med det pågående utarbetandet av detaljförslag och med tillvaratagande av redan vunna utredningsresultat de allmänna principerna för socialpolitikens framtida utveckling underkastades en mera ingående förberedande prövning, varvid beaktande jämväl skulle skänkas åt nu aktuella befolkningspolitiska och vissa skolpolitiska spörsmål. Koordinationssynpunkten borde därvid vara den avgörande. En dylik prövning kunde ske inom socialdepartementet eller genom särskilda sakkunniga i kontakt med pågående utredningar och borde kunna färdigställas till den höstriktsdag, varmed man numera allmänt räknar.

Utredningsarbetet i olika sakkunnigkommittéer torde nu ha fortskridit så långt, att riksdagen efter en sådan koordinerande bearbetning borde kunna taga ställning till problemen i stort på sådant sätt att ledning gäves åt den blivande utformningen i detalj. Härigenom ernåddes att riksdagen icke, som eljest lätteligen blir fallet, endast ställas inför i detalj utarbetade förslag, medan de möjliga alternativen till dessa förslag vanligen icke alls äro utformade och diskuterade. Vidare bleve det möjligt för utredningsorganen att med större trygghet än under nuvarande förhållanden gå till detaljbearbetningen av de särskilda frågorna. Det komme likaledes att föreliggande större säkerhet för att de olika delarna i reformverket komme att stå i rationellt förhållande till varandra.

I anknytning till en sådan översyn bör det också bli möjligt att verkställa vissa ungefärliga kalkyler rörande de aktuella reformprogrammets finansiella konsekvenser. Sådana kalkyler äro av stor betydelse för en rationell avvägning mellan olika reformprogram. Vare sig man önskar en hastig utbyggnad av samhällets socialpolitik eller icke och oavsett om man vill bereda en stor plats i en framtida budget för social reformverksamhet eller ej, kommer man dock alltid att ålägga sig en viss finansiell begränsning. Frånvaron av en finansiell plan för socialpolitiken — även en mycket ungefärlig och elastisk sådan — kan under sådana omständigheter leda till att vissa reformbehov tillgodoses på bekostnad av andra.

En dylik sammanfattande planering av den socialpolitiska utbyggnaden skulle också ha betydelse ur en annan synpunkt, vilken kommissionen har särskilt intresse av att bevaka. Såsom kommissionen framhållit i sitt betänkande med förslag om stöd åt avsättningen av varaktiga konsumtionsvaror under en depression, har socialpolitikens utbyggnad under senare år i mycket följt ungefär samma kurva som konjunkturerne. Med hänsyn till att det är under depressionsperioder som det föreligger särskilt behov av att den allmänna köpkraften stödjdes, skulle det emellertid vara mera rationellt, om socialpolitikens utbyggnad i stället försigginge så att säga »trappstegsvis» på det sättet, att utvecklingen intensifierades under lågkonjunkturer och — åtminstone relativt sett — hölles tillbaka under högkonjunkturer. Detta kan emellertid ske på ett mera tillfredsställande sätt än eljest, om till grund för det socialpolitiska reformarbetet låge en viss sammanfattande plan, till vilken statsmakterna i princip tagit ställning.

Kommissionen framhåller vidare värdet av en dylik planering med hänsyn till ett önskvärt sammanhang mellan investeringsverksamheten och den allmänna samhällsutvecklingen, vilket förutsätter, att de allmänna riktlinjerna för denna utveckling blivt i förväg fastställda.

Det är kommissionens mening att en koordination av utredningsarbetet på socialpolitikens område i enlighet med vad ovan förordats icke bör och icke heller behöver fördröja reformarbetet och hindra nu föreliggande reformförslags snara prövning och genomförande. På något längre sikt bör tvärtom genom en sådan planläggning, vilken naturligtvis icke bör göras stel, en större rörlighet och större förmåga av anpassning ernås.

Svenska stadsförbundet anser visserligen, att ett intimare samarbete hör äga rum mellan olika utredningar men också att ett allmänt planeringsarbete skulle medföra en betänklig stagnation i arbetet på socialvårdens förbättring, varför förbundet avstyrker motionen. Samma synpunkter framförs av *svenska landstingsförbundet* och *svenska sjukasseförbundet*.

Landsorganisationen tillstyrker den av motionärerna föreslagna översynen av det sociala reformarbetet, dock utan att denna får förhindra nu pågående utredningar på detta område.

För egen del får *utskottet* anföra följande.

Utskottet.

Utredningsarbetet inom socialvårdens område är fördelat på ett flertal olika kommittéer. Med hänsyn till mångfalden och den skiftande karaktären av de problem, varom det här är fråga, synes det ej heller möjligt att åt ett enda organ anförtro hela utredningsarbetet eller att i ett sammanhang framlägga de skilda förslagen till reformer. Denna splittring innebär å andra sidan olägenheter på grund av svårigheten att erhålla en samlad överblick av det vidsträckta problemkomplexet. Ett ställningstagande till ett separat reformförslag försvåras även på grund av frånvaron av allmänna riktlinjer för den framtida socialpolitiken liksom genom ovissheten rörande de förslag, som kunna komma från andra håll. Det skulle därför enligt utskottets uppfattning otvivelaktigt vara av värde att få till stånd en sådan plan, som efterlyses i motionen. Det synes utskottet emellertid icke välbetänkt att nu tillsätta ett särskilt utredningsorgan för ändamålet. Om så sker, kan det nämligen befaras, att pågående utredningar på området skulle fördröjas. Med hänsyn till det redan långt framskridna utredningsarbetet — flera av kommittéerna beräknas kunna åtminstone i huvudsak avsluta sitt arbete innevarande år — anser utskottet att varje uppskov med framläggandet av utredningsmaterialet om möjligt bör undvikas. Att upprätta en plan rörande den framtida socialpolitiken, som skall kunna få något större praktiskt värde, torde för övrigt innebära betydande svårigheter, om icke till grund för de överväganden, som härvidlag måste äga rum, kunna läggas på området verkställda specialundersökningar.

Innan några åtgärder vidtagas i motionens syfte, anser utskottet sig därför böra förorda, att resultatet av de nu pågående utredningarna i huvudsak avvaktas. Sedan sagda utredningar i väsentliga delar slutförts, synes emellertid tiden vara inne för verkställande av en sådan planläggning, som avses i motionen. Denna planläggning torde lämpligen kunna företagas inom vederbörande departement och bör hava till syfte att samordna de olika utredningsresultaten och att uppdraga riktlinjer för den framtida so-

cialpolitiken. Med hänsyn till angelägenheten av att kunna bedöma de statsfinansiella förutsättningarna för hela reformprogrammets förverkligande, bör sikte även tagas på att få till stånd en samlad kostnadsberäkning för sagda program och en omprövning av socialvårdsutgifternas fördelning. Programmet synes böra underställas riksdagen i lämpligt sammanhang.

Vad utskottet här ovan uttalat rörande behovet av en planläggning på socialpolitikens område har närmast avseende på nu aktuella problem. Med hänsyn till att utvecklingen kan komma att ställa ökade krav på samhället i fråga om den sociala omvårdnaden och då de ekonomiska betingelserna för reformarbetet kunna undergå förändringar, vill utskottet dock framhålla angelägenheten av en fortgående revision av uppgjorda planer.

Under återopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att första kammaren för sin del måtte besluta, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville hemställa, att — så snart nu pågående utredningar på socialvårdens område i väsentliga delar slutförts — planläggning företages inom vederbörande departement i syfte att samordna utredningsresultaten och uppdraga riktlinjer för den framtida socialpolitiken samt att därvid även utarbetas en samlad kostnadsberäkning för genomförandet av planerade reformer på området.

Stockholm den 19 april 1945.

På utskottets vägnar:

IVAR EKSTRÖMER.

Närvarande: Herrar *Ekströmer, Heūman, Franzon, Nils Elowsson, Birger Andersson, Ramberg, Wahlund** och *Sundelin**.

* Ej närvarande vid justeringen av utlåtandet.