

Nr 22

av herr Gustafsson i Borås m. fl., om utredning rörande befolkningsfrågans olika aspekter.

Befolkningsutvecklingen och frågan om samhällets möjlighet att påverka denna utveckling har under det gångna årtiondet ägnats betydligt mindre uppmärksamhet än under 1930- och 1940-talen. Den låga nativiteten, som — jämte barnfamiljernas låga standard — utgjorde huvudmotivet för de befolkningspolitiska åtgärderna, steg mot slutet av 1930-talet. I och med att barnkullarna blev större betraktade många befolkningsfrågan som »löst». Befolkningens sammankrympning är en så långsamt verkande process att den inte omedelbart tilldrar sig politiskt intresse, i all synnerhet som de befara de olägenheterna av de låga födelsetalen genom immigrationen inte gjort sig påtagligt kännbara. Uppmärksamheten har mer riktat sig på befolkningsöversvämningen i världen. Vårt land står dock inför risken av en otillräcklig befolkningsåterväxt samtidigt som många länder och världen som helhet hotas av överbefolkning. Det bristande intresset för befolkningsfrågan torde i icke ringa grad bero på att andra stora viktiga frågor kom att stå i centrum för efterkrigstidens socialpolitiska reformarbete.

Den aktuella befolkningssituationen är emellertid sådan att befolkningsfrågan åter måste uppmärksammas. I vad mån den högre levnadsstandarden och de mer barnvänliga socialpolitiska åtgärderna i avgörande grad påverkade den ökande nativiteten efter år 1930 är svårt att avgöra. Att en höjd levnadsstandard inte i och för sig för med sig större villighet till barn får anses bevisat. Höglönegrupperna i dagens samhälle har bevisligen inte större barnkullar än familjer med lägre inkomster. Möjligen kommer man sanningen närmare om man säger att den livliga debatten på 1930-talet i icke ringa grad kom att röra sig kring vårt folks *livsvilja*, vilket i sin tur kom att få ett stort inflytande på nativiteten i positiv riktning.

Antalet födda i Sverige står i dag på samma låga nivå som för 35 år sedan. År 1926 föddes 102 000 barn. Det var sista gången antalet födda överskred 100 000 för lång tid framåt. Året därpå föddes bara 98 000. Bottn nåddes 1933 med 85 000 födda. Först långt senare, 1942, hade efter den livliga befolkningspropagandan i mitten och slutet på trettio-talet antalet på nytt nått upp över 100 000 födda, kulminerande år 1945 med 135 000

födda, och har tiden därefter sjunkit igen — de sista åren i mycket hastig takt — till 102 100 år 1960, vilket är 2 700 färre än under år 1959. Året 1961 synes siffran bli något bättre. Möjligen kan fyrtiotalets större årskullar, som nu efterhand träder in i de barnalstrande åldrarna, få till följd en mindre uppgång av antalet födda, men om den nuvarande trenden i fruktsamheten inte ändras kommer dock denna uppgång att bli kortvarig och av begränsad omfattning. Det är även viktigt att komma ihåg, att 1926 hade vi en folkmängd på 6,0 miljoner som reproducerade 100 000 levandefödda, medan i dag på 7,5 miljoner, alltså 1,5 miljon fler invånare, ändå inte föds mer än något över 100 000 barn.

Nativiteten minskade alltså fram till 1935, sedan följde en ökning till 1945 och därefter en stadig minskning vars botten siffra möjligen nåddes 1960. Sverige torde ha den tillförlitligaste befolkningsstatistiken i hela världen, en statistik som kan följas med stor noggrannhet ända sedan 1700-talets mitt. Statistiken visar att det *nu*, i varje fall, är föga populärt att räknas till flerbarnsfamiljerna.

Knappast någon ekonomisk eller social företeelse skulle väl kunna undergå så kraftiga och snabba skiftningar utan att man skulle göra stora ansträngningar att analysera förhållandena och klargöra de olika bakomliggande orsakerna. När det gäller befolkningsutvecklingen återstår emellertid mycket att göra. Själva födelsetalets fluktuationer synes vara av visst allmänt intresse, och nativitetens tillräcklighet för full generationsväxling har ägnats uppmärksamhet. Vad som ligger bakom de starka variationerna vet vi dock ganska litet om. Viktigt är att rätt kunna bedöma de samhälls-ekonomiska och sociala verkningarna av befolkningsutvecklingen, och då är ett klarläggande av ändringstendenserna i fruktsamheten en angelägen samhällsvetenskaplig uppgift.

På varje tusental invånare blir det i Sverige endast 7 giftermål per år. Lägre giftermålstal uppvisar intet land i Europa, ett par andra länder — Frankrike och Norge — kommer på ungefär samma nivå. Sovjetunionen leder med talet 12,3. *Varför* Sveriges giftermålstal är så lågt lämnar statistiken intet besked om. Den upplyser visserligen att i den hos oss vanligaste giftermålsåldern kvinnorna är i minoritet, men denna ojämnhet i könsproportionen är obetydlig och om något kvinnounderskott kan man inte tala. Såväl i fråga om giftermålstalet som födelse- och fruktsamhetsktalet tycks vi av tabellmaterialet från FN:s statistiska byrå för Sveriges del få notera de lägsta talen i världen.

Som mest barnproduktiva nation kommer Mexico med 47 levande födda barn på varje 1 000-tal invånare. Sedan följer i rad: Venezuela 46 — Canada 28,3 — Israel 28,2 — Polen 27,5 — Indien 27 — Sovjetunionen 25,3 — USA 25 — Spanien 21,9 — Nederländerna 21,2 — Frankrike 18,6 — Italien 18,2 — Storbritannien 16,5 — Västtyskland, Belgien och Österrike 17 och sist Sverige med 13,6, detsamma som vid bottenläget 1933.

Då det svenska dödlighetstalet ligger vid 10 promille, vilket tal är ordi- närt för de flesta länder i Västeuropa, blir följden för vårt land att över- skottet av födda blir extraordinärt lågt, endast 4,7. Det enda land som visar lägre födelseöverskott är Österrike med 4,2. En mera fyllig bild av befolkningstillväxten per tusental invånare ger vid handen för t. ex. Vene- zuela 36 — Mexico 34 — Israel 21,7 — Canada 20,1 — Arabrepubliken 18,7 — Polen 18 — Sovjetunionen 17,5 — Indien 15,8 — USA 15,4 — Holland 13,7 — Jugoslavien 13,4 — Finland 10,7 — Norge 9,3 och Danmark 7,4.

Om orsakerna till nedgången i fruktsamheten har det diskuterats myc- ket, och meningarna är synnerligen skiftande. Som en tänkbar förklaring har förts fram de allt högre standardkraven. Familjerna vill upprätthålla en standard som ofta förutsätter att hustrun har förvärvsarbete. Om barn- antalet stiger innebär det kanske att hustrun ej längre kan fortsätta i sitt yrke. Då man ibland fäst stora förhoppningar vid att i högre grad än nu få kvinnorna in i yrkesverksamheten bör man emellertid räkna med att en sådan utveckling ur befolkningssynpunkt kan ha mindre gynnsam- ma konsekvenser. De yrkesverksamma kvinnorna har som regel ett lägre antal barn än de andra. Här anmäler sig omedelbart verksamma åtgärder från samhällets sida, vilka skapar möjligheter för modern i flerbarnsfa- miljen att bibehålla ett arbete eller, om hustrun ej längre kan fortsätta förvärvsarbetet, avbrottet inte medför en alltför hård standardsänkning.

Tyvärre vet vi dock fortfarande för litet om orsakerna till fruktsamhetens förändringar och ännu mindre om möjligheterna att påverka denna. Här krävs mer av grundforskning innan man kan hoppas på att kunna ut- forma en ny och mera framgångsrik familjepolitik. Tendensen i befolk- ningsutvecklingen är dock nu så allvarlig i vårt land att vi, i avvaktan på en vetenskaplig forsknings resultat, bör pröva varje sund familjepolitisk åtgärd som kan tänkas leda till höjning eller stabilisering av födelsetalet.

Att Sverige icke längre kan följa med i de andra ländernas befolknings- utveckling är något som i längden måste göra sig gällande på olika sätt. Befolkningsutvecklingen i många av världens länder är katastrofalt för hög; att åtgärder behövs för att komma till rätta med denna utveckling är ett allmänt erkänt faktum. Men vid sidan av t. ex. det indiska befolk- ningsproblemet får vi inte underskatta det motsatta svenska befolknings- problemet med en ytterst hög levnadsstandard och samtidigt ytterst låga födelsetal. Här måste man dock konstatera att många andra komponenter smyger sig in i problematiken: standardbarn. Hur skall man eljest förklara att t. ex. USA som har t. o. m. högre levnadsstandard än vi likväl har be- tydligt högre födelsetal än Sverige. (För Sverige 14,1 promille år 1959 och för USA 24,1.)

Att de ekonomiska faktorerna i hög grad influerar familjeplaneringen visar tvenne SIFO-undersökningar, den ena utförd 1956 och den andra 1960. De ekonomiska motiven angavs 1956 vara avgörande för hela 65 %

av intervjuade äkta par, som beslutat uppskjuta att skaffa sig fler barn. Den senare undersökningen gav belägg för en svag glidning mot högre önskat barnantal jämfört med 1956 då SIFO framställde frågan: Hur många barn skulle ni vilja ha? Den gången ville 19 % av de gifta själva ha högst ett barn, 1960 hade siffran gått ner till 14 %, det är trebarnslösningen som tjänat på förskjutningen. Man har tidigare ansett att för att bevara en stationär befolkning är det nödvändigt med ett födelsetal om 18—20 promille, detta om hänsyn inte tas till immigration. Det innebär att med nuvarande giftermålsfrekvens bör födas mer än tre barn per familj. 1960 års SIFO-undersökning visade dock att endast var tredje gift svensk vill ha fler än tre barn, vilket inte räcker om folkmängden skall hållas på oförändrad nivå. Om tvåbarnssystemet blir det dominerande mönstret, kan en befolkningsminskning inte undvikas.

I detta sammanhang bör också uppmärksammas att den materiellt sett högre standarden även kommit och kommer barnen till del på olika sätt. Jämfört med tidigare skeden har barnens kost och hälsotillstånd i hög grad förbättrats. Skolundervisningen och utbildningen har likaledes genomgått en förbättring. Ur samhällsekonomisk synvinkel innebär detta stora vinningar, vilka för den enskilde individen och familjen gjort tillvaron både rikare och tryggare. Den fattigdom och otrygghet som utmärkte gångna tider får vi alla önska förblir ett övervunnet stadium. I de resonemang, som stundom återkommer i debatten om standardhöjningen och människornas önskan och strävan efter bättre ekonomisk standard som orsak till den låga nativiteten, bör man med andra ord inte glömma bort det tryggare och rikare liv som en allmänt höjd ekonomisk standard innebär också för barnen. En framsynt och framstegsvänlig reformpolitik på befolkningspolitikens område får enligt vår mening aldrig förbise dessa faktiska förhållanden. Det gäller att förena en ekonomisk politik, vilken skall ta i sikte att skapa gynnsammast möjliga förutsättningar för produktionsökning och inkomststegring, med en befolknings- och familjepolitik, som bl. a. genom att tillförsäkra barnfamiljerna en rättmätig andel i produktionsstegringen kan bidra till att stabilisera nativiteten och därigenom undvika krisartade utvecklingstendenser på befolkningsområdet.

En bidragande faktor till det minskade födelsetalet kan vara flyttningen från landsbygd till tätorter och storstäder. Det är fortfarande mer vanligt med flerbarnsfamiljer på landsbygden, vilket bl. a. kan bero på bostadsförhållandena i städerna. Lägenheterna är ofta icke anpassade efter barnfamiljernas behov, och bostadsbristen gör inte situationen bättre. Städerna har nu hälften av landets befolkning, och folkmängden beräknas de närmaste 15 åren öka med ca en miljon där, inte mindre än 40 % beräknas falla på Stockholm, Göteborg och Malmö med förortsområden. Att bostadsbristen och de för trånga våningarna har utgjort och alltfört utgör ett hinder för många familjer att låta barnantalet växa torde ej kunna förnekas. Bostads-

produktionen bör därför ges en mera accentuerat familjevänlig inriktning. Ett medvetet gynnande av de barnrika familjerna och av de giftaslystna ungdomarna vid tilldelning av lägenheter behövs i långt större utsträckning än hitintills. Här torde man även i större utsträckning än som skett behöva vidta åtgärder för att inspirera till ett sunt bostadssparande. Om samhället inte löser bostadsbristen i snabbare tempo än som skett kommer detta att alltfört hindra familjebildning, enär bostadsfrågan är av stor betydelse när det gäller att stimulera äktenskapsbildning och nativitet. Man bör även mer än som skett diskutera själva samhällsplaneringens anpassning till barnfamiljernas krav. Här kommer gröns- och lekomyråden, biltrafiken etc. in i bilden. Småhusbyggandet bör få en betydligt mera framträdande plats än hittills — inte minst för att hjälpa barnfamiljerna ifrån lyhördheten i de stora hyreshusen, där den är en svår belastning. Att bostadsbristen och de trånga våningarna har utgjort ett hinder för många familjer att låta barnantalet växa torde ej kunna förnekas. Ett medvetet gynnande av de barnrika familjerna och av de giftasvuxna ungdomarna vid tilldelning av lägenheter behövs i långt större utsträckning än vad som hittills praktiserats.

På grund av den tidvis markanta brist på arbetskraft som gjort sig gällande i vårt land under de senaste 25 åren har en omfattande invandring ägt rum. Om utvecklingen går i den riktningen, att den hittillsvarande befolkningstillväxten upphör eller eventuellt förbyts i minskning, blir den centrala frågeställningen om detta innebär några väsentliga olägenheter för samhällsutvecklingen. Brist på arbetskraft kan hämma den ekonomiska utvecklingen så att kapitalet inte till fullo kan utnyttjas effektivt, och produktionshöjningen uteblir även om denna risk delvis kan motverkas av ökad automatisering och rationalisering. Hos oss har luckorna i arbetslivet fyllts genom en betydande nettoinvandring: 300 000 på 30 år. Varför inte fortsätta på den vägen menar många. Världen hotas ju av en befolkningsöversvämning, och om barnbegränsningen i Sverige kan minska trängseln i världen genom immigration så är detta ju bara bra. Inför detta resone-mang inställer sig den frågan: Kan arbetskraftsbristen elimineras genom invandring? Det finns ingen anledning att ändra den svenska invandringspolitikens liberala grundinställning. Men samtidigt bör klargöras, att det har visat sig allt svårare att rekrytera utländsk personal, särskilt yrkesutbildad sådan. Skillnaderna i levnadsstandard och inkomstnivå för utbildade arbetare i länder med olika utvecklingsgrad är ofta ej tillräckliga för att locka till invandring. Assimileringen är svår för många invandrare, och en återflyttning efter några års vistelse är inte ovanlig. Företagen får då ingen utdelning på de kostnader som lagts ner på att inpassa den inflyttade arbetskraften i produktionen. Under femtiotalet har nettoimmigrationen varierat mellan 1 700 och 18 000 personer årligen. Under 1960 invandrade cirka 26 000 medan utvandrarnas antal var drygt 14 000. Det må

anses riktigt att vårt lands portar står öppna för immigration. De utländska arbetarna är en stor tillgång i dagens Sverige, men en lösning av vårt befolkningsproblem genom invandring kan knappast ge någon bestående lösning. Det är långt ifrån så lätt i dag att locka hit utländsk arbetskraft som det var på 40- och 50-talen. I stor utsträckning återvänder nu i Sverige bosatta utlänningar till hemlandet. Sverige har ingen direkt lockelse just nu. Och hemma i de egna länderna har man goda tider.

Befolkningsutvecklingen i vårt land leder till att allt färre i produktiv ålder måste dra försorg om allt fler åldringar. Sjunkande födelsetal och minskad dödlighet samt stigande medellivslängd betyder, att vi snabbt är på väg mot en åldringarnas dominans inom befolkningen. År 1940 fanns det i vårt land 610 000 personer över 65 år. För närvarande är siffran ca 870 000, 1971 beräknas siffran, enligt prognos i Statistisk tidskrift, till 1 127 000 och för 1980 kalkylerar man med en och en kvarts miljon svenskar över pensionsåldern. När folkpensionen infördes i vårt land, 1912, låg den valda pensionsåldern 10 år *över* den dåtida medellivslängden. Nu ligger den 8 år *under* denna. Under de senaste hundra åren har Sveriges folkmängd fördubblats — men under samma tid har antalet personer över 65 år mer än fyrdubblats.

Sverige har ännu en svagt växande medelfolkmängd. Men sammansättningen av olika åldrar blir allt ogynnsammare för varje år. Födelsernas absoluta antal och födelsetalen är otillfredsställande. Samtidigt förlängs emellertid levnadsåldern genom medicinska och sociala och andra framsteg. Man har i olika sammanhang gjort framskrivningar av folkmängden, som visar att medan antalet åldringar från 65 år och uppåt åren 1960—1975 kommer att öka med inte mindre än 50 %, kommer exempelvis de arbetsföra åldrarna mellan 40 och 64 år samtidigt att öka med bara en enda procent. Var sjätte svensk är 1975 en pensionär över 65 år, var femte ett barn under 15 år. Hela den *förvärvsarbetande* svenska befolkningen, män och kvinnor tillsammans tagna i åldern 15—64 år, räknar man skall tillväxa så här:

| År | Ökning |
|-----------|--------|
| 1961—1965 | 4,4 % |
| 1966—1970 | 2,1 % |
| 1971—1975 | 0,6 % |

Medan *hela* folkmängden mellan 1961 och 1975 skulle växa med 11 % skulle den totalt yrkesverksamma delen av folkmängden samtidigt öka väsentligt blygsammare, eller med 6 å 7 %. Den yrkesverksamma befolkningens numerär kommer att stå stilla på en nivå på 3,3 å 3,5 miljoner så långt fram i tiden man törs och kan överblicka, och då skulle ändå fyrtio-talets stora årskullar ha helt och hållet tillförts arbetsmarknaden och vara

mitt uppe i sin produktiva ålder. Det är de som skall sörja för återväxten, svara för produktionen och betala våra pensioner. Bara för 5 à 6 år sedan såg man väsentligt ljusare på framtiden. Statistikerna beräknade då att de arbetsföra åldrarna skulle hålla sig på något över 4 miljoner och stanna på denna siffra med små fluktuationer. Beräkningen höll inte, och immigrationen måste tas med i produktionsbilden, men nettotillskottet blev t. ex. 1959 bara litet över 3 000. 1961 års invandringssiffra är dock något högre än 1960. Faktum kvarstår likväl att den inhemska arbetskraften icke räcker. Om vårt land inte haft en invandring som till en del kompenserat bristen skulle dock situationen varit värre.

Befolkningsfrågan borde bli en viktig fråga under 1960-talet med förnyad och fördjupad diskussion. Allt bör göras för att lansera en befolkningspolitik, som direkt tar syfte på att främja en jämn och naturlig befolkningstillväxt. Även de, som tror att automationen och atomåldern kommer att öka produktiviteten inom näringslivet, oavsett om födelsetalet i ett land är så lågt som i Sverige och som därtill menar, att man med en liberal invandringspolitik från överbefolkade länder skulle kunna utfylla svackorna i arbetskrafttillgången, måste erkänna att en ryckig reproduktionsvilja, en ojämn befolkningskurva, medför svårigheter för samhället. Oavsett om fruktsamheten ur reproduktionssynpunkt är tillräcklig eller ej så innebär de snabba förändringarna en betydande ekonomisk belastning för samhället och svårigheter för den enskilde. Som exempel må tagas de aktuella skolproblemen, där nativitetsförändringarna lett till starkt växande krav på utbildningsresurser för de stora födelsekullarna från början och mitten av 1940-talet. Att göra provisorier är dyrbart, och ändå måste av brist på utrymme och lärare åtskilliga ungdomar åtnöjas med sämre utbildning än de vore berättigade till och som samhället skulle behöva. Förhållandena blir givetvis inte bättre av att de inträffar samtidigt med arbete på omorganisation och utvidgning av skolsystemet. Betydelsen av de befolkningsmässiga faktorerna blir under dessa omständigheter svåra att bedöma.

Allt talar för att tiden nu är inne för en utredning av befolkningsfrågan, där man kan tänkas ägna uppmärksamhet åt en rad spørsmål, såsom t. ex. familjepolitiken och alla dess delproblem, skattefrågor som berör ämnet, bostadsfrågan i förhållande till äktenskapsbildningen, abortproblemet, sexualmoralen, industriens behov av arbetskraft och immigrationen, den kvinnliga arbetskraften i förvärvslivet i förhållande till hem, samhälle och produktion etc.

Syftet med att analysra befolkningsförhållandena är givetvis att vi genom ökade insikter om befolkningens ändringsmekanism skall erhålla bättre förutsättningar att organisera vår fortsatta verksamhet, såväl den statliga och kommunala som den enskilda. På vad sätt de härovan berörda frågorna verkligen, i större eller mindre grad, griper in i nativiteten vet vi alltför litet om. 1941 års befolkningsutredning föreslog inrättandet av

ett särskilt befolkningsinstitut med uppgift att fortlöpande studera de befolkningspolitiska åtgärderna, deras tillämpning i praktiken och deras konsekvenser för olika grupper i samhället. En intensifierad forskning framstår som nödvändig, samtidigt som man vidtar de åtgärder som påkallas och kan realiseras nu.

Utom vad härovan anförts bör det kanske till sist sägas: även om en rad konkreta åtgärder kan vidtas för att förändra den nuvarande utvecklingen, bör man kanske framför allt söka åstadkomma en mentalitetsförändring som leder till en höjning av nativiteten. Här rör det sig emellertid om komplicerade sammanhang. Uppfostran i familj, skola och kamratgäng, arbets- och bostadsförhållanden, inkomstbildning och konsumtionsvanor, nöjesliv och fritidssysselsättningar är viktiga faktorer som sätter sin prägel på och i sin tur präglas av opinionsbildningen, lagstiftningen och samhällsinstitutionerna. Normerna för familjebildningen utgör ett mönster, som ingår i denna stora vävnad av verkningar och återverkningar. Vill man rubba de individuella motiv, som ligger till grund för den nuvarande familjestorleken, måste följaktligen nya vägar prövas. Detta är ett problem om folkuppfostran för vilket statsmakterna, de politiska partierna och alla opinionsbildande element har samma ansvar.

Under återopande av vad sålunda anförts hemställer vi,
att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla
om utredning rörande befolkningsfrågans olika aspekter.

Stockholm den 16 januari 1962

Axel Gustafsson
Borås

Nancy Eriksson

Gunnar Larsson
Luttra

Märta Boman

Yngve Hamrin

Harald Kärrlander

Gustaf Svensson
i Vä

Hans Wachtmeister

Svante Lundkvist

Robert Johansson

Einar Rimmerfors