

Räkna med kostnader för sociala konsekvenser



Arne Magnusson

Samhällsstrukturens betydelse

Studierna över socialpolitikens ekonomiska effekter är fåtaliga, ofta specialinriktade och icke ägnade att belysa mera allmänna sammanhang. En av anledningarna härtill är att man för att tala med Per Holmberg saknar "orienteringspunkter" samt klarlagda värderingar för sitt betraktelsesätt på förhållandet socialpolitik—samhällsekonomi.

Det gängse betraktelsesättet är att kostnaderna för olika socialpolitiska åtgärder betraktas som reella kostnader för samhället; de är anknutna till de prestationer som samhället svarar för. Härmed har man accepterat ett företagsekonomiskt och marknadsekonomiskt betraktelsesätt. Kostnaderna blir mätbara uttryck för den belastning som åvilar förvaltningen och "betalarna" och — omvänt — den "förmån" som utgår till mottagarna. Frågan blir då om kostnaderna för de socialpolitiska åtgärderna är motiverade av positiva effekter för mottagarna eller om de bör minskas.

De senaste årens sociala diskussion har all-

Den finansiella kris som nu drabbar staten och kommunerna slår hårt mot det sociala reformarbetet. Socialhjälpen följer inte prisförändringarna, angelägna personalförstärkningar kommer inte till stånd, barntillsynens utbyggnad hindras och planeringen för framtiden inskränkes. Den finansiella krisen, med orsaker i marknadshushållningens strukturförändringar och dålig ekonomisk planering, aktualiserar i hög grad frågan om de ekonomiska konsekvenserna av de socialpolitiska åtgärderna. För våra politiker och förvaltningar träder därvid främst kortsiktiga budgetekonomiska beräkningar i förgrunden. Mera långsiktiga och strategiska synpunkter på socialpolitikens betydelse för våra samhälleliga förhållanden och vår ekonomi trängs däremot hårt i bakgrunden.

Arne Magnusson var tidigare socialdirektör i Göteborg och leder nu arbetet i kommunens saneringsberedning.

varligt ifrågasatt den hittillsvarande tekniken att mäta välfärd och välstånd genom olika inkomst- och kostnadsbegrepp. Med utgångspunkt från den engelske sociologen R. A. Titmuss' synsätt har framför allt låginkomstutredningen formulerat innebörden av välfärdsbegreppet som frågor om levnadsnivåer, där individen genom att förfoga över resurser i pengar, ägodelar, kunskaper, psykisk och fysisk energi, sociala relationer m m medvetet kan styra och kontrollera sina livsvillkor. Med ett sådant betraktelsesätt blir frågorna om "kostnader" och välfärd så annorlunda att man måste etablera ett nytt sätt att mäta dessa förhållanden på. Till den ekonomiska standarden

I sina yttersta konsekvenser betyder detta, dels att man sätter människans levnadsvillkor före produktionen eller produktionsstegringen, dels att man förutsätter djupa ingrepp i den marknadsekonomiska strukturen och dess besluts- och maktfördelning.

får läggas en rad livsvillkor som måste garanteras genom föreskrifter utanför marknadsekonomin och vars effekter det icke går att kostnadsmässigt beräkna. I sina yttersta konsekvenser betyder detta, dels att man sätter människans levnadsvillkor före produktionen eller produktionsstegringen, dels att man förutsätter djupa ingrepp i den marknadsekonomiska strukturen och dess besluts- och maktfördelning.

Ekonomiska effekter på socialområdet

Utgångspunkterna eller värderingarna som ligger till grund för våra betraktelser över människornas sociala förhållanden blir också avgörande för vår uppfattning om hur välfärdens innehåll och kostnader påverkas av stads- och bebyggelsemiljöns utformning. Det är emellertid inte möjligt att här dra upp de mera principiellt betonade komplexen i dessa frågeställningar. Artikeln skall därför huvudsakligen begränsas till att påvisa kostnads samband på det sociala fältet inom det nuvarande administrativa och ekonomiska systemet. Till de ekonomiska effekterna får vi sedan lägga värden, som bestäms av våra grunduppfattningar men som i regel inte går att mäta med ekonomiska mått.

Alternativa kostnader

Den nu pågående diskussionen om socialvårdens kostnader är grovt förenklad. Man mäter anslagens storlek som en "slutlig" kostnad för samhället. I realiteten kommer samhället alltid att bära mer eller mindre klart angivna kostnader för de vårdande, rehabiliterande och "skyddande" åtgärder, som samhället vidtar, oavsett vilka former eller vilka åtgärder det nu eller senare blir fråga om. De "verkliga" sociala kostnaderna är alltså ett spörsmål om alternativa kostnader och deras

~~~~~  
*De "verkliga" sociala kostnaderna är alltså ett spörsmål om alternativa kostnader och deras storlek. Därmed avlägsnar vi oss från det företagsekonomiska kostnadsbegreppet . . .*  
~~~~~

storlek. Därmed avlägsnar vi oss från det företagsekonomiska kostnadsbegreppet och applicerar ett kostnadsbegrepp som mäter "samhällskostnaden" — oavsett på vilket område den ligger — och som måste operera med samtliga åtgärds möjligheter för att uppnå lägsta kostnadsnivå.

I föregående stycke har främst syftats på mera intensiva vård- eller skyddsinsatser. Inom socialpolitiken finns emellertid en rad åtgärder som mera är av servicekaraktär men vars förebyggande effekt på kostnaderna inte får underskattas. Detta gäller t ex barntillsyn, hemåldringsvård och liknande. Även i sådana fall kommer samhället förr eller senare att vidkännas kostnader av annat slag, därest samhället underlåter att vidta åtgärder på dessa eller anslutande områden.

Hur påverka kostnaderna?

Kostnadsfrågorna inom socialpolitiken kan i princip angripas på fyra sätt.

För det *första* är behoven av sociala åtgärder inte givna. De kan påverkas t ex genom hälsovård och friskvård eller förebyggande åtgärder inom miljön. Man kan således påverka antalet prestationer genom att försöka eliminera behoven.

Man kan också — och det är det *andra* angreppssättet — medvetet bestämma att man icke skall tillgodose vissa behov, t ex med tanke på de aktuella kostnaderna. Ett exempel härpå är restriktioner beträffande antalet fria resor per månad i kommunal färdtjänst för handikappades individuella behov.

Det *tredje* angreppet kan riktas mot kvaliteten. Antingen kan man sänka kvaliteten eller höja den genom att anlita mera kvalificerade och mera snabbt verkande åtgärder, t ex högre utbildad personal. I det senare fallet får vi en snabbare "läkning" eller en förskjutning av vårdbehovet.

Det *fjärde* angreppssättet är slutligen, att vi bibehåller prestationerna och deras kvalitet men genom rationalisering förbättrar användningen av tillgängliga resurser så att varje prestation vid oförändrad kvalitet kostar mindre.

Det fjärde sättet påverkar inte målsättningen och är i princip neutralt i förhållande till våra

*I en sådan situation måste man främst ställa frågan om man kan angripa de kostnads-
påverkande faktorerna genom att eliminera
orsakerna till funktionssviktarna.*

värderingar. De tre första kan däremot leda till såväl "ökade" som "sänkta" kostnader, beroende på vilka betraktelsesätt och vilket kostnadsbegrepp — företags- eller samhällsekoniskt — vi använder oss av. Periodiseringen av kostnaderna spelar också en roll för "utfallet".

Tidsaspekten och kostnadsbegreppet

Risken för social funktionssvikt beror på å ena sidan den individuella kapaciteten, påverkad av den stimulans som erhålles från samhället och medmänniskorna, samt å andra sidan de anspråk och påfrestningar som miljön i vid mening utsätter individen för. Många människor har i dag betydande svårigheter att klara det moderna samhällslivets påfrestningar samtidigt som samhället belastas med betydande kostnader för kompenserande och rehabiliterande åtgärder. I en sådan situation måste man främst ställa frågan om man kan angripa de kostnadspåverkande faktorerna genom att eliminera orsakerna till funktionssviktarna.

Genom att ställa frågan så för man bli också in en tidsaspekt i kostnadsdiskussionen. Kostnaderna för tex socialhjälp kan angripas på kort sikt, tex genom en sänkt standard. På lång sikt är en sådan politik icke rationell och därför bör man eliminera de faktorer som ger upphov till behovet av individuell kontanthjälp och kurativt stöd från samhällets sida och därigenom komma tillrätta med socialhjälpssituationen.

I praktiken är detta svårt. Det är ofta fråga om hjälp till människor, som på grund av ogynnsamma förutsättningar i sin tidiga utveckling förlorat förmågan att klara det moderna livets påfrestningar eller som psykiskt inte orkat bära anspråken från anhöriga och samhälle. De har hamnat i en situation där det mest framträdande symtomet blir, att de icke förmår klara sin försörjning. En rehabilitering och en nivåhöjning

måste i sådana fall bygga på tex förbättrad utbildning, stöd till den psykiskt svaga i besvärliga situationer och sanering av närgruppens förhållanden. Endast på så sätt kan man på sikt komma tillrätta med ett socialhjälpbehov, som annars hotar att bestå under år och årtionden framöver, ja kanske under generationer (det sociala arvet).

Vad är det som under sådana förhållanden representerar kostnader för samhället? Är lösningen att inskränka den aktuella socialhjälp, så att vi under budgetåret sparar kronor för kommunen, eller är det att utöka rehabiliteringsinsatserna så att vi på längre sikt sparar dubbelt de momentant ökade socialhjälpstgifterna?

I det praktiska arbetet kan man inte enbart satsa på antingen kortsiktiga eller långsiktiga åtgärder. Man måste i det aktuella fallet väga samman prognoser, risker och kostnader så, att man på ett rimligt sätt balanserar såväl det omedelbara socialhjälpbehovet och rehabiliteringssynpunkterna som resursuppföringen. Det långsiktiga perspektivet måste emellertid vara grundläggande och ges större utrymme än för närvarande. Kortsiktiga åtgärder får inte äventyra det långsiktiga målet. Med hänsyn härtill blir utrymmet för kortsiktiga besparingar oftast mycket litet.

Under senare år har många behov av socialhjälp aktualiserats av tekniska och ekonomiska strukturförändringar. Produktionsteknikens förnyelse, företagsfusioner, prisändringar för löner och hyror, bostadssaneringar m m har ställt människor i situationer där icke våra generella socialpolitiska åtgärder räcker till. De teknisk-ekonomiska förändringarna, vars följderna vi har svårt att behärska, har därför krävt ett högt pris. Risken finns att vi skapar ett långsiktigt socialhjälpberoende om vi inte hittar "normaliserande" lösningar.

Är lösningen att inskränka den aktuella socialhjälp, så att vi under budgetåret sparar kronor för kommunen, eller är det att utöka rehabiliteringsinsatserna så att vi på längre sikt sparar dubbelt de momentant ökade socialhjälpstgifterna?

Makro- och mikroperspektiven

Kostnaderna för socialpolitiska åtgärder kan tänkas vara förlagda till tre nivåer, här kallade miljö-, social- och vårdnivåerna.

Med åtgärder på *miljönivån* menas att samhället — stat och kommun — påverkar medborgarnas allmänna levnadsvillkor. Åtgärderna, som kan avse såväl den fysiska som den allmänt sociala miljön och arbetsmiljön, påverkar funktionsdugligheten hos enskilda människor och därmed de sociala kostnaderna. Kostnaderna påverkas genom generella åtgärder, som förebygger behov av rehabiliterande åtgärder eller som balanserar eller häver funktionssviker. Bitvis kan man på miljönivån sätta in åtgärder som påverkar kvalitetsanspråken och öppnar möjligheter till rationaliseringar. Avgörande för möjligheterna att välja rätta åtgärder för att påverka de sociala kostnaderna på miljönivån är en kostnads-nyttokalkyl, som kan användas i det löpande förvaltningsarbetet. De försök som gjorts att belysa tex kostnaderna för barntillsynen har visat hur svårt problemet är men också i hur ringa utsträckning hittills förekommande utredningar kunnat skapa användbara verktyg för den administrativa styrningen. Inte minst bedömningen av nyttosidan är svår.

Med *socialnivå* menas här de delar av det socialpolitiska fältet som tillhör socialförsäkringarna eller motsvarande generella stödsystem där standardförbättrande eller standarduppehållande åtgärder faller ut när vissa generella villkor är uppfyllda och utan individuell behovsprövning. Förutom pensions-, sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna kan man hit räkna bl a bostadstillägg, beredskapsarbete, handikapptransporter (när sysselsättningsåtgärderna och transporttjänsten är utbyggda) m m. Man kan diskutera huruvida sjukvården tillhör detta fält. Med hänsyn till sambanden mellan sjukvårdens och socialvårdens in-

dividinriktade åtgärder hänförs den dock till nästa nivå.

Till *vårdnivån* hänföres åtgärder mot funktionsviker som förutsätter individuell diagnos och terapi, oavsett om åtgärderna traditionellt betecknas som sjukvård, socialvård, kriminalvård eller annat. Med hänsyn till funktionssvikternas samband med miljö, sociala (mellanmänskliga) relationer och materiella levnadsvillkor måste åtgärderna på vårdnivån i en rationell organisation såväl behandlings- som kostnadsmässigt anknytas till övriga nivåer. Endast om effekterna i det individuella fallet analyseras mot bakgrunden av och förbindes med samtliga nivåer, tillåtes relevanta slutsatser om behandlingsmässiga och profylaktiska åtgärder och om den verkliga kostnadsstrukturen. Eftersom vare sig behandling eller bokföring av kostnader i dag är samordnade mellan nivåer och förvaltningar, ja ofta icke ens mellan olika vårdenheter inom samma förvaltning, har vi lång väg innan vi kan för det första etablera en effektiv (på sikt kostnadsbesparande) behandlingsstruktur, för det andra registrera kostnaderna på "verkliga" *orsaker* (anledningar till funktionssvikten) och på olika slag av *åtgärder* (prestationer) mot funktionssvikten (ur bokföringssynpunkt exempelvis benämnda respektive "negativa" och "positiva" kostnadsbärare eftersom samma kostnad registreras både på orsaks- och åtgärdssidan).

Miljö och sociala kostnader

Det är svårt att enkelt och överskådligt fånga in de viktigaste levnadsvillkoren i vår totala miljö, den som ger oss de fysiska och psykiska betingelserna för en existens i balans och välbefinnande eller obalans (funktionssvikt) och nöd. Att rubriker som ekologi, produktionsmiljö och fysisk samhällsstruktur anger viktiga förutsättningar för våra fysiska, psykiska och sociala (mellanmänskliga) aktiviteter råder ingen tvekan om. De tekniska och ekonomiska faktorerna med sin väldiga genomslagskraft har emellertid avgörande förändrat inte bara de fysiska utan också de psykiska betingelserna för vår samlevnad. Den reglerande och modifierande inverkan som "samhället", d v s våra politiska instanser, utövat har icke på något av-

Avgörande för möjligheterna att välja rätta åtgärder för att påverka de sociala kostnaderna på miljönivån är en kostnads-nyttokalkyl, som kan användas i det löpande förvaltningsarbetet.

görande sätt förändrat produktionens utveckling och betydelse. T o m själva samhällsadministrationen har i sina såväl legala som produktiva aktiviteter i stort präglats av samma idémässiga utformning som produktionslivet. Den beslutsmässiga (makt-)strukturen och åtgärderna för att reparera de sociala (funktionsmässiga) skadorna har därför byggts upp med företagsmässiga och företagsekonomiska utgångspunkter. Dessa förhållanden har haft stor betydelse för diskussionen om de sociala kostnaderna. Det samhällsekonomiska betraktelsesättet har icke beaktats eller har trängts i bakgrunden; de företagsekonomiska synpunkterna har dominerat och lett till en snedvriden analys och diskussion.

För en mera målmedveten och mot vår verklig hetsuppfattning i högre grad svarande social politik är vi tvungna att ange våra värderingar, utgångs- eller orienteringspunkter, kostnadsbegrepp m m. Först efter en nedbrytning av dessa värde-

ringar och utformning av konkreta mål kan vi göra avvägningar mellan immateriella mänskliga värden och ekonomiska konsekvenser.

Inom den samhällsekonomiska ramen kan vi göra en utvärdering av det ekonomiska utfallet av olika sociala åtgärder; vi får därvid väga lång- och kortsiktiga effekter på olika nivåer i en samordnad bedömning. Det hjälper därvid icke att underlåta en av de sociala förhållandena motiverad åtgärd. Bristande profylax ger ökade vårdutgifter, kortsiktiga utgiftsminskningar ökar de långsiktiga åtagandena. Ogynnsamma levnadsvillkor minskar våra psykiska och fysiska resurser. En hög levnadsnivå ökar dem. Det kommer därför för framtiden, om vi främst vill ta hänsyn till människan och hennes välfärd och realistiskt genomföra en sådan politik, att vara ofrånkomligt att alltid räkna med samhälleliga kostnader för en bristfällig miljö- och socialpolitik.

Salus vet...



*Salus är det bolag, som har
den ojämförligt största erfarenheten
när det gäller att ordna
lökarnas försäkringsfrågor. Bolagets
nära relationer till lökarkåren
borgar dessutom för att dess råd
är objektiva och gagnar Er
på bästa sätt. Tala därför med Salus
om alla slag av försäkringar.
Salus vet... och delar gärna med
sig av sitt vetande.
Ring Salus — redan idag!*

08/22 47 40 (växel)



eller direkt telefon 08/63 63 91, 63 63 92